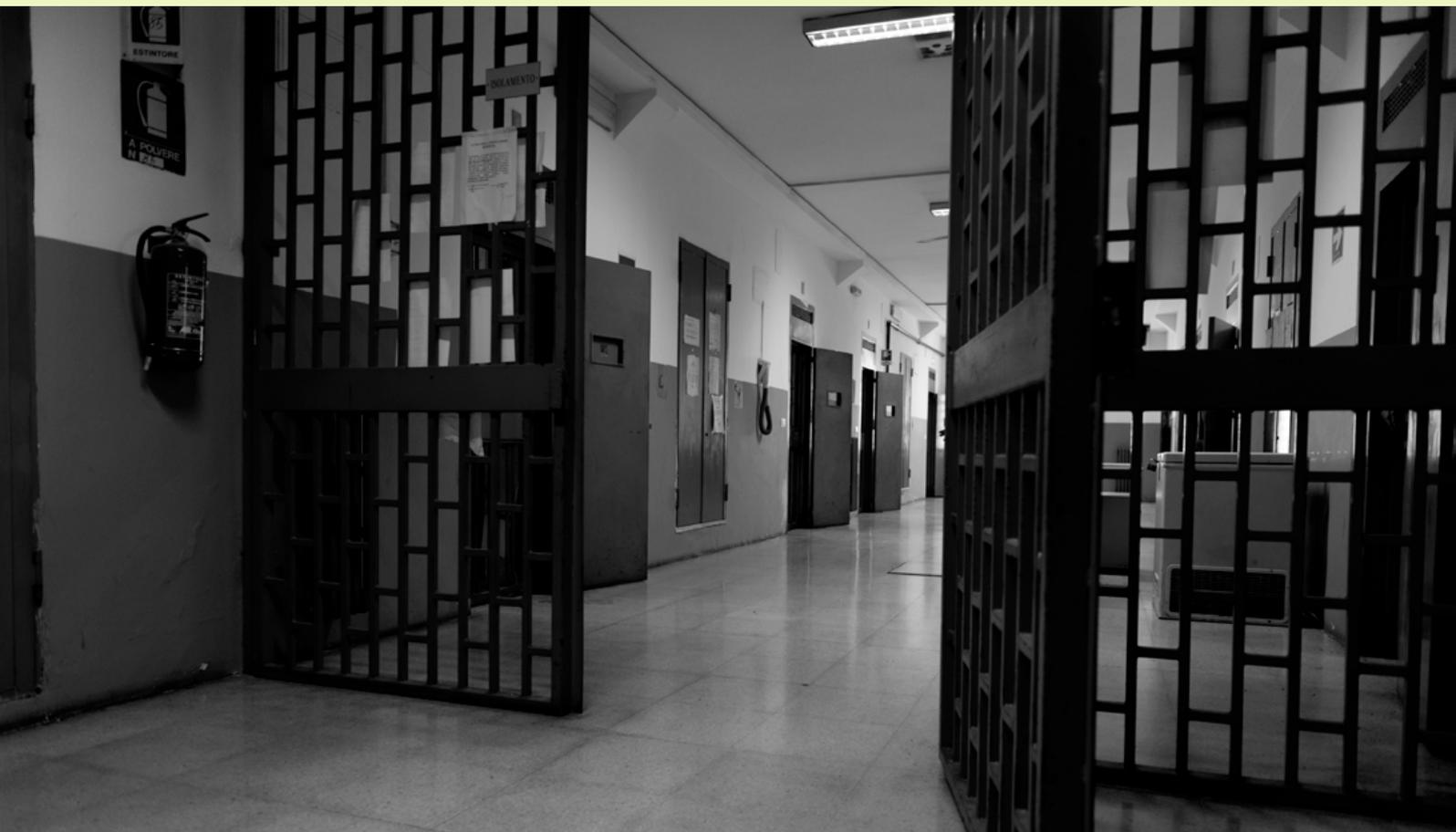




ANTIGONE



ORGANISMI DI MONITORAGGIO

Un'importante vittoria per i diritti umani

Il Garante nazionale delle persone detenute
o private della libertà è una grande conquista.
Antigone ha giocato un ruolo chiave

Patrizio Gonnella

Il 2016 è stato un anno importante in Italia per i diritti umani. Il 21 marzo del 2017 è stato presentato il primo rapporto al Parlamento del Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà. Una prima valutazione è possibile. Vanno distinti almeno due ambiti, seppur tra loro intimamente connessi e a loro volta internamente articolati: quello normativo-istituzionale e quello operativo. Va rivolto prima uno sguardo alla legge, all'architettura dell'organismo, alle funzioni assegnatigli, alla sua natura composita di garante e meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti. Soltanto successivamente va analizzato il *modus operandi* della nuova Autorità.

In premessa però uno sguardo al passato che ha il sapore dell'autoreferenzialità. A volte noi che operiamo nelle organizzazioni non governative facciamo fatica a usare la parola 'vittoria'. E sbagliamo a non farlo. Ci rassegniamo alla sconfitta, alla minorità così perdendo quella motivazione che è necessaria a sconfiggere gli avversari, ben più forti. Se pensiamo che non ci sarà mai 'vittoria' perché allora dovremmo lottare per i diritti umani? Noi non siamo e non vogliamo essere votati alla sconfitta.

La nascita di quello che da ora chiameremo per brevità Garante-Npm è indiscutibilmente una triplice vittoria di Antigone.

1997 Antigone promuove l'istituzione di una figura non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti

È stata Antigone nel lontano 1997 in un convegno tenutosi all'Università di Padova a promuovere l'istituzione di una figura non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà. La chiamavamo allora difensore civico.

Avevamo la magistratura contro. L'anno dopo, grazie alla senatrice Ersilia Salvato (le cui gesta garantiste andrebbero ricordate in questo momento asfittico della politica parlamentare), fu presentato il primo disegno di legge sul tema. Dopo sedici anni la legge viene approvata dal Parlamento grazie alla determinazione di un'altra donna, Annamaria Cancellieri, la ministra della Giustizia del governo Letta.

È stata Antigone dal 2003 a chiedere la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) che tra l'altro prevede l'istituzione in ogni Stato di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti (National preventive mechanism, o Npm). Al

Garante dunque sono state normativamente attribuite le funzioni degli Npm. Gli Npm sono autorità nazionali con poteri unici nel panorama nazionale, ovvero di visita e monitoraggio, anche a sorpresa, di tutti i luoghi privativi della libertà. L'Italia aveva firmato il Protocollo Opcat nel 2003. Lo ha ratificato ben dieci anni dopo, anche grazie alla nostra *advocacy*.

Negli ultimi vent'anni andiamo ribadendo in lungo e in largo che nell'ambito dei diritti umani conta moltissimo l'autorevolezza della persona a cui viene assegnato un ruolo rappresentativo pubblico. Questa persona dovrà confrontarsi con il *moloch* della burocrazia e delle istituzioni della sicurezza. Dunque la sua forza sarà anche data dalla sua personale competenza e autorevolezza. La vittoria è nel fatto che a essere nominato è stato Mauro Palma, fondatore di Antigone e a lungo presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e del Comitato per la cooperazione nell'esecuzione penale del Consiglio d'Europa.

Il Garante-Npm è istituito con l'articolo 7 del decreto legge del 23 dicembre 2013, n.146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Ha poteri di visita senza restrizioni e senza richiesta di preventiva autorizzazione di qualunque luogo utilizzato per funzioni restrittive o comunque privative della libertà personale: carceri, istituti penali per minori e centri di prima accoglienza, residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (Rems), strutture sanitarie, comunità terapeutiche e di accoglienza anche private dove si trovano persone ristrette o agli arresti domiciliari, camere di sicurezza delle forze dell'ordine (con obbligo di preavviso per ragioni legate alla riservatezza delle indagini), centri di detenzione amministrativa per migranti. Il Garante-Npm deve monitorare i voli di rimpatrio forzato come previsto dall'articolo 8 comma 6 della Direttiva Ue n.115 del 2008.

il potere di visita è penetrante. Può andare dappertutto senza preavviso

Il Garante-Npm ha accesso al fascicolo personale (penale e sanitario), sempre e in ogni luogo. Può finanche andare non accompagnato da funzionari penitenziari a sorpresa in taluni reparti detentivi come le aree riservate ex articolo 41 bis secondo comma, prerogativa che non ha neanche il capo dell'amministrazione penitenziaria.

È fra le autorità che può ricevere dai detenuti reclami ex articolo 35-bis dell'Ordinamento Penitenziario a cui deve dare risposta.

Dunque somma poteri di visita e monitoraggio tipicamente preventivi con poteri dispositivi visto che l'autorità amministrativa che riceve le raccomandazioni del Garante-Npm deve a esse adeguarsi. Come sempre laddove si è di fronte a un'autorità di garanzia la misura dell'effettività è data da un mix virtuoso di poteri formali e capacità di *moral suasion*. E qui veniamo all'indipendenza dell'organismo, senza la quale la *moral suasion* è difficile. L'indipendenza del Garante-Npm è garantita dalla procedura di nomina, avviata dal Ministro della Giustizia, ma che vede un passaggio parlamentare e la decisione finale affidata al Capo dello Stato; dunque la nomina è sottratta all'unilateralismo governativo. Di fatto questo è accaduto: i tre componenti dell'autorità Garante-Npm sono tutti e tre esperti del tema e non hanno risposto al triste manuale Cencelli. L'indipendenza è data anche dalla capacità di spesa del Garante-Npm. Essa nello specifico arriva non solo da fondi ministeriali ma anche da fondi europei. Infine uno sguardo allo staff. Esso è scelto direttamente dai tre componenti del Garante-Npm tra operatori e funzionari del ministero della giustizia e degli interni. L'originaria dipendenza funzionale dei componenti dello staff dal ministero della Giustizia o degli Interni è compensata dalla libera selezione degli stessi da parte dell'autorità garante-Npm nonché dal preannunciato progressivo coinvolgimento di dipendenti pubblici provenienti da altre amministrazioni. In giro per l'Europa molti Npm sono in crisi di operatività per mancanza di staff. L'ideale – ovvero staff tutto esterno alla amministrazione pubblica (PA) – potrebbe portare alla morte del Garante-Npm qualora privo di personale. Inoltre la storia della PA in Italia, nonché del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è una storia ricca di persone di grande professionalità, altamente qualificate, fortemente motivate, della cui onestà intellettuale non si deve dubitare. A chi chiede sui diritti umani il rispetto integrale di principi scritti a Ginevra decenni fa, mi sentirei di rispondere che “*Il meglio è nemico del bene*” come pare abbia scritto Voltaire.

L'operatività del Garante-Npm, come si legge dalla relazione annuale al Parlamento e come abbiamo avuto modo di verificare nel nostro lavoro di osservazione in giro per l'Italia, ha cercato di coniugare un lavoro preventivo di monitoraggio per aree geografiche (visite regionali) o per temi (ad esempio tutti gli *hotspot*) con compiti di tutela individuale specifica (visite *ad hoc* a seguito di segnalazioni di maltrattamenti o di violazioni di diritti fondamentali).

Infine, veniamo al ruolo delle organizzazioni non governative, dell'Osservatorio e del difensore civico di Antigone. Esso non viene meno, anzi si rafforza. Esiste dal 2016 una

sponda istituzionale su base nazionale e non solo locale o regionale. Un esempio virtuoso di cooperazione è dato dal caso del carcere di Ivrea. Antigone riceve segnalazioni di abusi nella sezione dell'isolamento disciplinare nonché di violenze in carcere. Fa le proprie visite, presenta i propri esposti alla magistratura, segnala il caso al Comitato europeo per la prevenzione della tortura (che a sua volta visita il carcere). Il Garante-Npm fa la sua ispezione e pubblica il suo rapporto, esemplare nella sua durezza.

Antigone continuerà dunque nel suo lavoro di promozione e protezione dei diritti delle persone detenute, senza fare un passo indietro. Anzi, facendone alcuni in avanti.



ANTIGONE



TORNA IL CARCERE

XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione

ISBN 9788898688234

CON IL CONTRIBUTO DI



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Maggio 2017

ASSOCIAZIONE ANTIGONE

via Monti di Pietralata, 16 – 00157 ROMA – www.associazioneantigone.it