



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

IL GARANTE NAZIONALE NEI GIORNI DELL'EMERGENZA COVID-19

7 aprile

Istituti penitenziari

C'è molta ansia in giro e si susseguono informazioni non verificate su positività vere o presunte in singoli Istituti. È evidente che tutto ciò non giova a rasserenare anche le famiglie e sarebbe bene affidarsi soltanto a dati ufficiali.

Il Garante nazionale riceve ogni sera dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Dap) i dati relativi al numero di persone detenute positive e alla loro collocazione in Istituto o in ospedale, il numero di persone sintomatiche, non ancora accertate come positività e tenute comunque in isolamento, nonché quello delle persone asintomatiche tenute anch'esse in isolamento precauzionale, spesso nella fase di ingresso nell'Istituto. Di tutte queste persone viene data informazione anche in ordine alla loro collocazione specifica in ogni singolo Istituto. Questa possibilità di monitoraggio continuo dell'evolversi della situazione permette di valutare dove si addensino i rischi di crescita del fenomeno.

Attualmente (dati di ieri sera), il dato complessivo si concentra prioritariamente su quattro polarità, dove complessivamente si sommano 25 dei 37 casi totali, mentre per i rimanenti 12 si tratta di una distribuzione puntiforme, di uno o due casi al massimo.

Dal canto suo, il Dap rende pubblici i dati con una frequenza pressoché settimanale. Nella comunicazione di ieri ha riportato i 37 casi di persone detenute e il molto più alto numero del personale risultato positivo che arrivava ieri a 163 unità, di cui ben 158 della Polizia penitenziaria.

Il Garante nazionale ha espresso il proprio sostegno all'Amministrazione nell'azione volta alla maggiore tutela del personale, sia sul piano della adeguata fornitura di dispositivi di protezione individuale, sia nella definizione di procedure operative che limitino l'esposizione al rischio, sia infine sul piano della formazione e del supporto.

Relativamente alla efficacia delle misure introdotte per fronteggiare l'eccessiva densità detentiva, sono state concesse dal 18 marzo a oggi 1.361 detenzioni domiciliari utilizzando sia la nuova previsione dell'articolo 123 del decreto-legge 18/2020, sia quella prevista dalla normativa antecedente (L. 199/2010); a ieri sono state date 405 licenze a persone in semilibertà. Questi dati danno conto di un intenso lavoro di taluni Tribunali di sorveglianza, di concerto con alcuni Istituti, e danno conto di parte della diminuzione di 4000 presenze in carcere a cui il Dipartimento ha fatto ieri riferimento. Il dato odierno di presenze nelle camere detentive è di 56.238: dato significativo, ma che nella sua comparazione con quello dei posti realmente disponibili (di circa 9000 inferiore) indica la necessità di interventi ben più decisi.

Per dare una indicazione concreta di come sia possibile intervenire può bastare citare il fatto sono poco meno di 8000 le persone detenute con una pena o un residuo pena inferiore a un anno e circa 3500 coloro che hanno da scontare da un anno a 18 mesi. Anche limitando la platea dei possibili fruitori a quella stessa che il decreto ha individuato – e che certamente non è larga – occorre riuscire a rimuovere il più possibile gli ostacoli che non rendono agevole la concessione della detenzione domiciliare.

Ovviamente, il tema chiama in causa anche i territori e la capacità di dare un alloggio a quelle persone che non ne dispongono. A questo proposito il Garante accoglie molto positivamente la delibera di finanziamento di 5 milioni di euro che la Cassa delle ammende ha adottato per interventi necessari per la presa in carico delle persone di elevata fragilità sociale e per favorirne l'inclusione.

Il Garante nazionale ha espresso con una lettera al Procuratore generale della Corte di cassazione Giovanni Salvi il proprio apprezzamento per la nota inviata nei giorni scorsi ai Procuratori generali presso le Corti d'Appello in merito al ruolo delle Procure nella riduzione della popolazione carceraria in questo periodo di emergenza sanitaria. Si tratta di un documento ricchissimo di spunti di riflessione e parametri interpretativi di ampio respiro riferibili a tutti gli istituti dell'ordinamento, come si legge nelle righe di apertura: «L'emergenza coronavirus costituisce un elemento valutativo nell'applicazione di tutti gli istituti normativi vigenti e ne rappresenta un presupposto interpretativo necessario».

Ciò che appare particolarmente interessante, in termini generali, sono i dati di realtà che il Procuratore generale continuamente richiama nell'ottica di offrire strumenti utili a orientare l'attività dell'interprete nell'applicazione delle misure di custodia cautelare, nell'esecuzione delle pene detentive e nella fase penitenziaria.

Nel repertorio delle contingenze straordinarie necessariamente da considerare nell'esercizio della giurisdizione si annoverano: il «rischio epidemico concreto e attuale», gli «stringenti limiti alla circolazione previsti dalla normativa emergenziale», le «ragioni di salute», la necessità «di alleggerire la pressione delle presenze non necessarie in carcere», le «esigenze» e le «regole di distanziamento sociale», le «esigenze di prevenzione dal rischio di contagio di persone in detenzione».

Nelle parole del Procuratore generale, va particolarmente sottolineato non solo il richiamo a doverosi interventi in questa fase emergenziale, ma anche la possibilità di aprire uno spiraglio di riflessione sull'esecuzione penale in sé e sul ricorso alla privazione della libertà sia nella fase di indagine che in quella dell'individuazione della sanzione. Temi centrali su cui occorre che ritorni ad accendersi una luce di consapevolezza e di pacata discussione

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Fin dall'inizio della crisi sanitaria, il Garante nazionale ha invitato le Autorità responsabili a considerare la condizione dei cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione che si trovano sottoposti a misure di trattenimento amministrativo all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri senza alcuna possibilità di allontanamento entro i termini di estensione della misura previsti per legge. L'applicazione o il mantenimento della misura restrittiva in questo caso è priva di un suo necessario presupposto di legittimità, cioè la realizzabilità del rimpatrio, unico scopo cui è preordinata. Per tale motivo può configurarsi un'ipotesi di "illecito trattenimento", ai sensi della stessa cosiddetta "Direttiva rimpatri" (direttiva 2008/115/CE).

In base alle informazioni raccolte dal Garante nazionale, la situazione relativa agli orientamenti dei Giudici di pace e dei Tribunali appare, tuttavia, molto variegata. L'eccezionalità della situazione e l'impatto sulla mobilità globale che essa ha determinato in termini di chiusura delle frontiere e ingente ridimensionamento dei collegamenti internazionali viene, infatti, diversamente valutata nell'ambito delle verifiche giudiziarie sui provvedimenti restrittivi che continuano a essere disposti dall'Autorità di pubblica sicurezza.

Tale circostanza è tenuta in debita considerazione da parte di alcuni Giudici di pace (per esempio quelli di Roma e, in parte, di Melfi) che nelle ultime settimane non hanno convalidato i provvedimenti restrittivi sottoposti al loro scrutinio. Altri, invece, hanno continuato ad autorizzare trattenimenti e relative proroghe, come nel caso di un Giudice di pace che la scorsa settimana ha autorizzato la proroga di ulteriori 10 giorni, gli ultimi consentiti dalla norma, in quanto il cittadino marocchino interessato era già stato trattenuto per

170 giorni. Eppure, il giudice doveva sapere che il Marocco aveva chiuso le frontiere con l'Italia fin dal 10 marzo scorso.

Anche sul fronte dei richiedenti asilo, ristretti nei Cpr, si registrano decisioni di segno opposto. Le sezioni specializzate dei Tribunali di Roma e di Trieste si sono pronunciate in senso contrario alla convalida tenendo in considerazione diversi elementi. In primo luogo, il venir meno del nesso di funzionalità della misura restrittiva con la tempestiva trattazione della domanda di protezione internazionale, dovuto alla sospensione delle audizioni (provvedimento del 10 marzo 2020). In secondo luogo, l'inadeguatezza degli ambienti ad assicurare esatta osservanza delle misure previste a garanzia della salute dei singoli. Infine, in prospettiva, le reali possibilità di effettivo rimpatrio. Tre elementi che, ciascuno per conto proprio e soprattutto cumulati insieme, rendono ben difficile comprendere come in questo momento possa essere prorogata una misura privativa della libertà giustificata soltanto dalla sua funzionalità a un possibile rimpatrio. Tuttavia, invece, l'orientamento espresso dalla sezione specializzata del Tribunale di Cagliari in un recente provvedimento è stato di ritenere comunque sussistenti i presupposti del trattenimento, nonostante la sospensione dei termini dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il sistema non è nuovo ad asimmetrie di questo tipo, soprattutto nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti, ma in questo momento storico l'ampiezza e il peso dei fattori di rischio in gioco rendono urgenti misure di armonizzazione.

Infine, Il Garante nazionale auspica che alle indicazioni date dal Procuratore generale della Corte di cassazione corrisponda una reazione in ampiezza e tempi, che renda effettivamente l'esercizio della giurisdizione in grado di contribuire al comune obiettivo di tutela della salute. Centro degli interventi deve essere la capacità di dare efficacia a quel principio di *extrema ratio* della privazione della libertà, altrimenti relegato a consolatoria etichetta in sede di convegni.

Va rilevato comunque che le presenze nei Cpr si stanno leggermente riducendo. Oggi nei nove Cpr erano presenti 307 persone, di cui 19 donne. Tuttavia, tale calo riflette la disomogeneità delle decisioni assunte in sede di convalida o proroga: infatti, in netta diminuzione è il Centro di Roma, mentre gli altri subiscono solo piccole variazioni.

Permane ancora, invece, una presenza significativa negli *hotspot*, con 184 persone ospitate nelle tre strutture siciliane di Lampedusa, che accoglie 34 migranti sbarcati ieri nell'isola, Pozzallo, con 93 persone in fase di trasferimento verso altri Centri, e Messina con 57 persone destinate al ricollocamento in altri Stati, secondo gli accordi che erano stati raggiunti prima dell'emergenza sanitaria.

Rete internazionale

Tra il 2018 e il 2019, il tasso globale di detenzione in Europa, ovvero il numero di detenuti ogni 100.000 abitanti, è rimasto stabile, secondo le Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa per il 2019 (Space I) pubblicate oggi. Ricordiamo che le statistiche Space esaminano le linee tendenziali dei dati e non fotografano la situazione puntuale al momento della loro uscita.

Al 31 gennaio 2019, si contavano 1.540.484 detenuti nelle 50 Amministrazioni penitenziarie (su 52) degli Stati membri del Consiglio d'Europa per le quali sono disponibili tali dati, il che significa che il tasso globale di detenzione, un indicatore principalmente determinato dalla durata delle pene di reclusione, era di 106 detenuti ogni 100.000 abitanti. Nelle 45 amministrazioni penitenziarie che hanno fornito dati per gli anni 2018 e 2019, il tasso globale di detenzione è rimasto stabile, registrando solo un lievissimo aumento (da 104 a 104,5 detenuti ogni 100.000 abitanti). È rimasto stabile anche il numero di detenuti senza condanna definitiva (22%).

<https://www.coe.int/it/web/portal/-/new-survey-europe-s-rate-of-imprisonment-remained-stable-in-2019>

Residenze per persone con disabilità o anziane

Il team dell'Istituto superiore di sanità che sta conducendo la ricerca sulle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) ha comunicato che oggi sono 577 le Rsa che hanno risposto ai questionari. Sono in fase di elaborazione i dati di questa settimana. Si sta procedendo alla messa in comune delle Rsa presenti nel data base del Garante nazionale con quelle dell'Iss in collaborazione con i partner del Protocollo sulla disabilità.

Nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza visiterà in questi giorni due distinte Rsa.