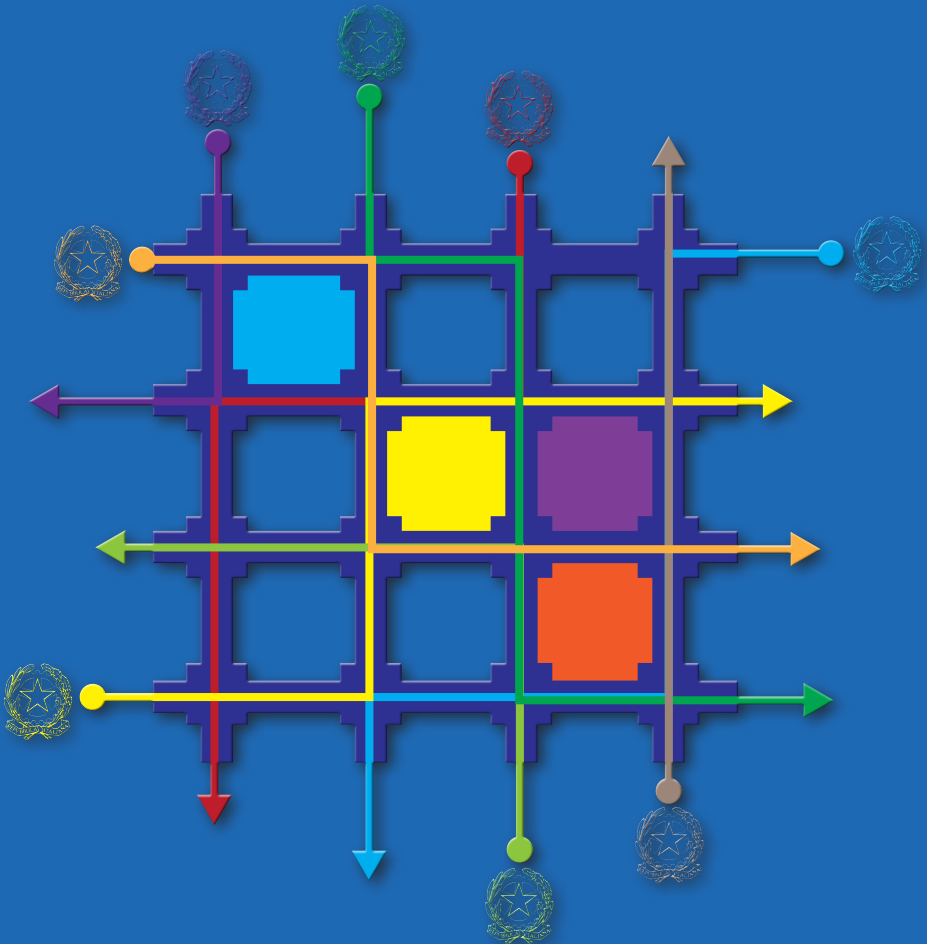




Garante Nazionale dei diritti delle persone private
della libertà personale

**Le visite di monitoraggio del
Garante nazionale dei diritti delle persone private
della libertà personale**

Vademecum per le Forze di polizia



La stesura del Vademecum è stata curata dall'Unità organizzativa "Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia" dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, con il coordinamento del Collegio.

In particolare, la redazione dei paragrafi e la predisposizione delle schede di approfondimento sono state realizzate da Anna Rita Di Vittorio e Gaspare Giglio, con il contributo degli esperti del Garante nazionale per l'Area Polizie.



ISBN 9788894577396

Progetto grafico:
Fondazione vincere insieme

Stampa:

VADEMECUM PER LE FORZE DI POLIZIA

Indice

Presentazione	5
1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale	7
Chi è	7
Come è organizzato	12
Poteri e azioni	12
2. Gli altri Organismi di garanzia	14
In ambito sovranazionale	14
In ambito nazionale	17
3. Il sistema delle visite preventive del Garante nazionale	19
La visita	19
Le tipologie di visita	19
Chi le può effettuare e relativi poteri	20
Gli esiti della visita	21
4. Le visite del Garante nazionale ai locali delle Forze di polizia	22
Il diritto a essere informati dei propri diritti: il Foglio dei diritti	24
I registri delle persone in custodia	24
Le condizioni materiali e i requisiti infrastrutturali degli ambienti	25
I mezzi di contenzione e l'uso della forza	26
I mezzi e le modalità di trasferimento	27
Il sistema di videosorveglianza	28
Gli eventi critici	28

Presentazione

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha il mandato di visitare ogni luogo in cui le persone sono private della libertà. Tra questi anche i locali presso i presidi delle Forze di polizia. Tale monitoraggio si inserisce in un obiettivo più ampio: la costruzione di un sapere comune in un contesto in cui il Garante nazionale è solo uno degli attori di una trama più complessa.

L'arresto e il fermo sono, infatti, soggetti a precisi limiti che attengono alla liceità della loro adozione e alle modalità con cui la misura viene attuata. Il rispetto dei diritti delle persone fermate o arrestate costituisce un limite invalicabile per tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo e con differenti funzioni in tale procedura coercitiva.

Nell'azione di chi compie un arresto, infatti, si assicura allo Stato la persona e nel contempo si assicurano la complessità delle sue facoltà e l'effettività dei suoi diritti. Queste azioni sono compenstrate tra loro e imprescindibili perché lo Stato, nel momento in cui esercita il primo atto del suo potere coercitivo e prende in custodia una persona, ne assicura dignità, integrità fisica e psichica, nonché effettività dei diritti. La forza costringente che mette la persona improvvisamente nella disponibilità dell'Autorità pubblica è infatti legittima solo se sostenuta dalle garanzie a favore di chi questa forza subisce e dall'accesso ai diritti di cui è titolare.

Una molteplice funzione che è assegnata a ogni operatore di polizia, così essenziale da trovare il suo fondamento in ciò che la Costituzione prevede, al suo articolo 13, in tema di restrizione della libertà personale e che discende dalla premessa che «la libertà personale è inviolabile». Questo fondamento si proietta nelle diverse Convenzioni sui diritti delle persone fermate o arrestate e ha trovato una sua esplicitazione anche nei diversi Codici di comportamento che regolano l'azione e l'intervento delle Forze di polizia.

Tre sono i diritti fondamentali da assicurare alla persona sin dal primo momento del suo fermo o arresto, oltre a quello preliminare di ricevere informazione

sui diritti disponibili, in una lingua che sia in grado di comprendere e con una modalità che vada al di là della semplice comprensione linguistica, estendendosi all'ambito dei significati. Essi sono il diritto di notificare a una terza persona la propria situazione di privazione della libertà, il diritto di avere accesso a un avvocato, il diritto di essere visitato da un medico. Nella premessa di tali diritti, si colloca l'azione dell'assicurare alla giustizia la persona ricercata o improvvisamente fermata o che sia stata segnalata per il pericolo che sta rappresentando con il suo agire per le altre persone: è l'azione dell'arresto, spesso difficile, denso di emotività e potenzialmente segnato dal rischio di azioni di risposta impulsiva. Vale il principio assoluto che quando la persona è stata ricondotta sotto il controllo di chi ha il potere di fermarla e contenerla, nessuna ulteriore azione di forza è legittima.

Spetta alla capacità professionale di chi agisce il sapere controllare ogni eventuale impulso, anche se reattivo. Spetta a chi vigila sulla correttezza di tali azioni il saper debitamente individuare chi sbaglia perché sia sanzionato. Spetta al sistema nel suo complesso la scrupolosa registrazione di chi ha in ogni momento la responsabilità della persona privata della libertà, del luogo ove sia custodita, delle singole situazioni che si verifichino durante tale periodo. Così si garantisce l'*accountability* dell'esercizio del compito di polizia.

In tal senso, nello svolgimento del proprio compito di visita, il Garante nazionale esercita la sua "naturale" funzione, propria di ogni meccanismo di garanzia extragiudiziale, di prevenire possibili violazioni e collaborare con le Istituzioni affinché i principi e gli standard che determinano la legittimità di un'operazione siano preventivamente e chiaramente tenuti in considerazione.

Questo Vademecum vuole essere uno strumento di supporto per le Forze di polizia per illustrare finalità, metodo di lavoro e poteri del Garante nazionale, con particolare riferimento alle visite ai luoghi di privazione della libertà delle Forze di polizia.

Il Collegio del Garante nazionale

Mauro Palma

Daniela de Robert, Emilia Rossi

I.

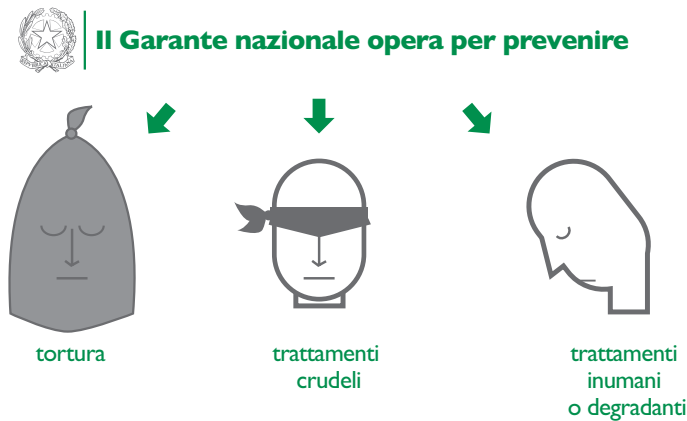
Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Chi è

Il Garante nazionale è un'Autorità indipendente di garanzia.

Ha il compito di vigilare in maniera preventiva sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà personale.

figura I. **Compiti del Garante nazionale**



Scheda I

La legge istitutiva del Garante nazionale

Decreto-legge 3 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10

Art. 7 - Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

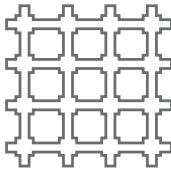
I. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

I-bis. Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di pre-

venzione 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.

Il suo ambito di azione si estende a tutti i contesti di privazione della libertà, sia quella attuata su provvedimento di un'autorità giudiziaria o amministrativa, sia quella che è tale di fatto.

figura 2. Cosa si intende per privazione della libertà



detenzione



custodia



collocazione

di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente

Scheda 2

Cosa si intende per privazione della libertà

Il Garante nazionale ha assunto come propria la definizione di privazione della libertà del Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura delle Nazioni unite, secondo cui

«... 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».

Le varie aree di privazione della libertà sono schematicamente le seguenti: la detenzione penale, la custodia da parte delle Forze di polizia, il trattenimento e il rimpatrio forzato dei migranti irregolari, il ricovero in Servizi psichiatrici di diagnosi e cura, la residenzialità in strutture socio-sanitarie o assistenziali tendenzialmente chiuse.

figura 3. **Aree di privazione della libertà****Scheda 3****Strutture che il Garante nazionale visita nelle diverse aree della privazione della libertà. L'elenco è indicativo e non esaustivo**

Nell'ambito della detenzione penale: gli Istituti penitenziari; le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems); le Comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private dove si trovino persone sottoposte a misure restrittive alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari; gli Istituti penali minorili (Ipm), i Centri di prima accoglienza e le Comunità per minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria; ogni altra struttura anche mobile destinata ad accogliere persone sottoposte a misure penali privative della libertà.

Nell'ambito della custodia di polizia: le camere di sicurezza delle varie Forze di polizia, ogni locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive (locali per la permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica in attesa della stesura degli atti relativi all'applicazione delle misure di arresto e fermo o dove le persone private della libertà personale possono essere sentite o perquisite; le strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza

per il trattenimento delle persone straniere previste dal Testo unico sull'immigrazione, locali in uso presso gli Uffici della Polizia frontiera).

Nell'ambito del trattenimento amministrativo dei migranti: i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) e anche i cosiddetti *hotspot*, senza dimenticare le operazioni di rimpatrio forzato. Va ricordato che, per motivi connessi al proprio mandato, il Garante ha comunque visitato 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.

Nell'ambito del ricovero sanitario: i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura, dove le persone non hanno possibilità di uscire dall'area destinata al Servizio e dove peraltro, oltre a essere non rara la pratica di ricorso a strumenti contenitivi, possono essere attuati i Trattamenti sanitari obbligatori (Tso).

Nell'ambito della residenzialità socio-assistenziale: le strutture residenziali per persone anziane o con disabilità, che comprendono anche le residenze sanitarie assistenziali (Rsa) e quelle per persone con disabilità (Rsd) al fine di prevenire e monitorare situazioni nelle quali i limiti posti all'autodeterminazione delle persone ospitate determinino *de facto* una privazione della libertà.

Infine, la pandemia ha reso evidente che i luoghi di quarantena, inclusi i cosiddetti "alberghi Covid" e le "navi quarantena", sono considerabili a pieno titolo luoghi di privazione della libertà e come tali ricadono nel mandato dei Meccanismi di prevenzione della tortura nazionali o sovranazionali.

Il Garante nazionale è il Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) italiano nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat).

Pertanto, in qualità di Npm, al Garante nazionale sono attribuiti tutti i poteri, le garanzie e gli obblighi previsti da tale Protocollo: accesso a ogni luogo di privazione della libertà; accesso a ogni informazione sul numero di persone private della libertà in ogni luogo di privazione della libertà, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione; accesso a ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione o trattenimento; accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature; 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 na-

zionali di prevenzione ritenga possa fornire informazioni rilevanti; la libertà di scegliere i luoghi che intenda visitare e le persone con cui avere un colloquio.

Scheda 4

I Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)

Articolo 4 Opcat: visite degli Npm

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 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.

Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat), siglato a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012, n. 195.

Il Garante nazionale è l'organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati effettuati dallo Stato nei confronti dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in attuazione della Direttiva dell'Unione europea sui rimpatri (Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008).

figura 4. Mandato del Garante nazionale



Il Garante nazionale è



Autorità di garanzia
nell'ambito della
privazione della libertà



Meccanismo nazionale
di prevenzione (Npm)
in ambito Onu



Organismo di monitoraggio
dei rimpatri forzati
in ambito dell'Unione europea

Come è organizzato

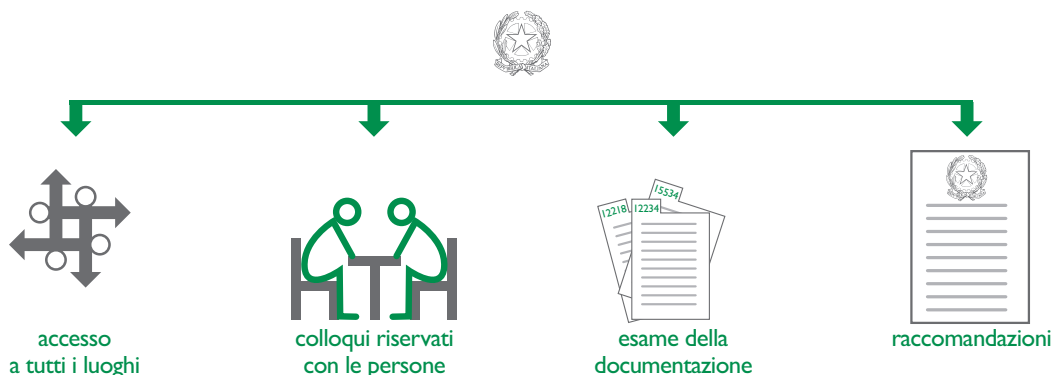
Il Garante nazionale è costituito in un **Collegio**, composto da un Presidente e due membri. I componenti del Collegio non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici; sono scelti tra persone con specifiche competenze nella tutela dei diritti umani, non dipendenti della Pubblica Amministrazione, a garanzia dell'indipendenza e autonomia dell'Organismo; sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, sentite le Commissioni giustizia di Camera e Senato.

L'**Ufficio** del Garante nazionale è composto da 25 unità. Il personale, che proviene dai Ministeri della giustizia e dell'interno e da Enti del Servizio sanitario nazionale, è selezionato direttamente dal Collegio.

Il Garante nazionale si avvale, inoltre, di una rete di **esperti** esterni e di esperti selezionati per espletare la propria attività nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati.

Poteri e azione

figura 5. **Poteri e azioni**



Il Garante nazionale è un organismo che entra nei luoghi, parla con le persone, studia la documentazione, in una prospettiva collaborativa e cooperativa: con le Amministrazioni coinvolte condivide il fine di superare le criticità di carattere generale o le situazioni che richiedano un'immediata azione o soluzione e di innalzare gli standard di tutela dei diritti.

Ha il mandato di verificare direttamente che la privazione della libertà personale e la custodia delle persone soggette a provvedimenti restrittivi avvengano secondo i principi e con le modalità fissate dalla Costituzione e dalle leggi nazionali, nonché dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Il Garante nazionale ha potere di accesso a tutti i luoghi di privazione della libertà, a tutta la documentazione inerente alle situazioni di privazione della libertà, a colloqui riservati con le persone private della libertà.

2. Gli altri Organismi di garanzia

In ambito sovranazionale

Oltre al Garante nazionale, vi sono altri organismi di garanzia che operano nel quadro di un sistema strutturato di visite di monitoraggio preventive di tutti i luoghi privativi della libertà personale.

figura 6. **Altri organismi internazionali di garanzia (per visite e monitoraggi)**



SPT
Nazioni Unite
25 componenti



CPT
Consiglio d'Europa
47 componenti

A livello globale, in ambito Onu

Sottocomitato per la prevenzione della tortura e degli altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Spt)

Operativo dal 2007, è composto da 25 esperti indipendenti e imparziali eletti dai Paesi firmatari del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), tra i quali anche l'Italia. Ha il compito di predisporre un sistema di visite regolari agli Stati parti nei luoghi in cui le persone sono private della libertà, da svolgere in collaborazione con gli Organismi nazionali di prevenzione indipendenti e di «formulare raccomandazioni agli Stati parti in merito alla protezione delle persone private della libertà nei confronti della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».

Le delegazioni del Spt incaricate della visita sono costituite da componenti dell'Organismo di garanzia, eventualmente accompagnati da esperti e/o interpreti.

Nel corso delle visite le delegazioni del Spt hanno diritto di accesso illimitato ai luoghi di privazione della libertà, all'interno dei quali possono spostarsi con assoluta libertà. Possono intrattenersi senza testimoni con le persone private della libertà e comunicare liberamente con chiunque possa essere in grado di fornire informazioni pertinenti.

Al termine, il Spt redige un rapporto con le sue osservazioni e le sue raccomandazioni che invia, in forma riservata, allo Stato parte, che, a sua volta, può rispondere con proprie osservazioni. Il rapporto, insieme agli eventuali commenti dello Stato parte, è pubblicato sul sito di Spt (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/visits>).

Il Spt produce annualmente un rapporto pubblico sulle sue attività, che presenta al Comitato contro la tortura e all'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York.

Per la prevenzione della tortura, il Spt collabora con gli Organismi delle Nazioni Unite e con istituzioni o organizzazioni internazionali, regionali e nazionali.

Il Protocollo opzionale Onu contro la tortura (Opcat) prevede la protezione delle vittime o di coloro che denunciano o sono testimoni di atti di tortura, da ogni maltrattamento o intimidazione come conseguenza della collaborazione con il Spt.

Scheda 5

Visite del Spt in Italia

Il Spt ha effettuato una visita in Italia dal 16 al 22 settembre 2015.

In quanto Npm il Garante nazionale è in contatto continuo con il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) di cui è espressione a livello nazionale.

A livello sovranazionale, nel contesto del Consiglio d'Europa

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt)

Operativo dal 1989, Il Cpt visita i luoghi di privazione della libertà dei Paesi membri. Il Comitato è tenuto a notificare allo Stato interessato la propria intenzione di effettuare una visita nel Paese. Dopo tale notifica, la delegazione del Cpt può recarsi in qualsiasi momento in ogni luogo del Paese dove vi siano persone private della libertà.

Le delegazioni del Cpt incaricate della visita sono costituite da componenti dell'Organismo di garanzia, eventualmente accompagnati da esperti e interpreti.

Nel corso delle visite le delegazioni del Cpt hanno diritto di accesso illimitato ai luoghi di privazione della libertà personale, all'interno dei quali possono spostarsi con assoluta autonomia. Possono intrattenersi senza testimoni con le persone private della libertà e comunicare liberamente con chiunque possa essere in grado di fornire informazioni pertinenti.

Dopo ogni visita, il Cpt invia un rapporto dettagliato al Governo dello Stato interessato, contenente i risultati emersi nel corso della visita, nonché le raccomandazioni, i commenti e le eventuali richieste di informazioni complementari. Il Cpt invita inoltre lo Stato a fornire una risposta dettagliata alle questioni sollevate nel rapporto. I rapporti e le risposte fornite sono pubblicati sul sito (<https://www.coe.int/it/web/cpt>) e costituiscono la base del dialogo permanente con gli Stati membri.

Inoltre, se nel corso della visita emerge una situazione palesemente in contrasto con l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – che vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti –, la delegazione del Cpt può emettere una osservazione immediata atta a interrompere quanto riscontrato e contattare le Autorità responsabili affinché agiscano in tale senso (articolo 8 comma 5 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti).

Il Cpt prepara ogni anno un rapporto generale sulle proprie attività.

Scheda 6

Visite del Cpt in Italia

Il Cpt ha realizzato in Italia otto visite periodiche (nel 1992, 1995, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2022) e sette visite *ad hoc* (nel 1996 al carcere di San Vittore, nel 2006 ai Centri per il trattenimento amministrativo dei migranti, nel 2009 sui respingimenti in mare, nel 2010 ad alcuni Istituti penitenziari e a locali delle Forze di polizia, nel 2015 sui voli di rimpatrio forzato, nel 2017 sulla privazione della libertà dei migranti irregolari, nel 2019 sulle sezioni a regime speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario).

In ambito nazionale

Garanti territoriali: regionali, provinciali o comunali.

Hanno poteri diversi dal Garante nazionale da cui non dipendono. Tuttavia, il Garante nazionale può delegare i propri poteri ai Garanti territoriali per un periodo massimo di sei mesi relativamente agli ambiti della salute e dei migranti.

Scheda 7

I Garanti territoriali

I Garanti regionali o delle Province autonome sono previsti in tutte le Regioni e Province autonome, ma non ovunque sono stati nominati o eletti (nei primi mesi del 2023 mancavano il Garante della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano).

I Garanti provinciali, diversi da quelli delle Province autonome, sono poco diffusi.

I Garanti comunali o delle città metropolitane sono diffusi sul territorio, seppure in maniera non omogenea.

Il Garante nazionale ha firmato un Protocollo con l'Associazione nazionale Comuni italiani (Anci) per definire delle linee guida per la nomina dei Garanti comunali e assicurare in tale modo standard comuni.

I Garanti territoriali possono svolgere visite senza necessità di autorizzazione agli Istituti penitenziari, ai Centri di permanenza per i rimpatri, ai locali delle diverse Forze di polizia del proprio territorio di riferimento. Le visite agli altri luoghi (come quelli della salute) dipendono invece dallo specifico mandato assegnato all'atto istitutivo a ogni singolo Garante.

Scheda 8

Le visite dei Garanti territoriali

Visite agli istituti penitenziari

L'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) prevede che gli Istituti penitenziari possano essere visitati senza autorizzazione, tra gli altri, dai garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati e che l'autorizzazione non occorra nemmeno per coloro che li accompagnano per ragioni del loro ufficio.

Visite alle camere di sicurezza

L'articolo 67-bis dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) prevede che le disposizioni dell'articolo 67 sopra citato si applichino anche alle camere di sicurezza delle Forze di polizia.

Visite ai Centri di permanenza per i rimpatri:

L'articolo 19 comma 3 del decreto-legge 13 del 17 febbraio 2017 stabilisce che ai Centri di permanenza per i rimpatri si applicano le disposizioni dell'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario sopra citato. Stabilisce inoltre che il Garante nazionale esercita tutti i poteri di verifica e di accesso previsti dalla sua norma istitutiva.

3. Il sistema di visite preventive del Garante nazionale

La visita

Il Garante nazionale svolge visite presso tutti i luoghi e gli spazi privativi della libertà personale o adibiti a qualunque esigenza di tipo restrittivo; anche presso siti che non sono abitualmente destinati a tale finalità, come per esempio gli *hotspot* o i locali per gli interrogatori.

Lo svolgimento di visite in tutti i luoghi e contesti privativi della libertà costituisce la *core activity* del Garante nazionale che esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano in qualsiasi luogo, compresi i mezzi di trasporto utilizzati per i loro spostamenti.

Scopo della visita è di individuare preventivamente eventuali criticità e, in collaborazione con le rispettive Amministrazioni responsabili, attuare modalità per risolverle.

Le tipologie di visita

Le visite possono essere:

- *regionali*, svolte con periodicità in ognuna delle Regioni del territorio nazionale;
- *tematiche*, con lo scopo di controllare categorie omogenee di contesti di privazione della libertà personale;
- *ad hoc*, sulla scorta di situazioni contingenti o di informazioni raccolte;

- di *follow up*, per la verifica di quanto eseguito in conseguenza delle raccomandazioni formulate in sede di precedenti visite.

Le visite sono programmate dal Garante nazionale sulla base di criteri di rotazione territoriale o tematica. Non sono quindi di carattere reattivo, cioè dopo che la violazione è avvenuta, bensì preventive, per fornire indicazioni sul piano legislativo, regolativo e operativo, al fine di rimuovere le situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali di chi è privato della libertà personale.

figura 7. Le visite del Garante nazionale



Chi le può effettuare e relativi poteri

Le visite sono realizzate da una delegazione del Garante nazionale composta da almeno un membro del Collegio, da componenti dell'Ufficio e talvolta da esperti del Garante stesso.

Sono effettuate senza preavviso, generalmente nelle ore diurne, ma sono possibili anche nelle ore serali o notturne, soprattutto nei locali di arresto o fermo delle Forze di polizia, che avvengono spesso proprio nelle ore notturne.

All'atto dell'ingresso presso la struttura di polizia, la delegazione del Garante nazionale, una volta riconosciuta (i componenti del Collegio sono dotati di uno specifico tesserino), viene fatta immediatamente accedere senza alcuna limitazione.

La delegazione può accedere a:

- qualunque luogo o spazio utilizzato per esigenze correlate alla privazione della libertà personale (vedi Scheda 3);
- tutta la documentazione riferibile a situazioni limitative della libertà, comprese le immagini delle telecamere di sicurezza;
- colloqui riservati con le persone private della libertà.

Gli esiti della visita

Al termine della visita il Garante nazionale redige – con finalità collaborativa – un rapporto in cui riporta le proprie osservazioni e formula, ove necessario, specifiche raccomandazioni finalizzate al miglioramento della tutela dei diritti delle persone private della libertà. Il rapporto viene inviato, in forma riservata, all'Amministrazione responsabile che, entro il termine indicato dal Garante nazionale, che solitamente è di 30 giorni, è tenuta a rispondere. Quindi il rapporto e la risposta dell'Amministrazione interessata sono pubblicati sul sito istituzionale del Garante nazionale: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>.

Le osservazioni e le criticità rilevate confluiscono, inoltre, nella Relazione al Parlamento che l'Autorità garante presenta ogni anno relativamente all'ambito del proprio mandato, unitamente alle raccomandazioni che rivolge al Legislatore.

figura 8. L'iter della visita



4.

Le visite del Garante nazionale

Il presente Vademecum riguarda specificamente le visite agli ambienti all'interno delle strutture delle Forze di polizia, o comunque da esse gestiti (vedi Scheda 3), e sono finalizzate a verificare che le condizioni di custodia siano conformi al rispetto dei diritti della persona.

Scheda 9

Le visite ai presidi di polizia secondo il Cpt

«50. Infine, l'ispezione di una stazione di polizia da parte di un'autorità indipendente può fornire un contributo importante alla prevenzione dei maltrattamenti delle persone tenute in custodia dalla polizia e, più in generale, aiuta ad assicurare condizioni soddisfacenti di detenzione. Per essere pienamente efficaci, le visite di questa autorità dovrebbero essere sia regolari che inaspettate e l'autorità in questione dovrebbe avere il potere di intervistare in privato le persone detenute. Inoltre, essa dovrebbe esaminare ogni questione relativa al trattamento delle persone in custodia: il registro della detenzione; le informazioni fornite alle persone detenute sui loro diritti ed il reale esercizio di tali diritti (in particolare i tre diritti a cui si fa riferimento nei paragrafi 40-43); i reclami rispetto alle regole che disciplinano l'interrogatorio dei sospetti criminali; le condizioni materiali di detenzione. I riscontri della suddetta autorità dovrebbero essere inoltrati non solo alla polizia ma anche ad un'altra autorità che sia indipendente dalla polizia».

Estratto dal 12° Rapporto Generale del Cpt, pubblicato nel 2002

La delegazione del Garante nazionale accerta, tra l'altro, che tutti i locali siano liberi da qualsiasi situazione o oggetto che possa far ipotizzare condotte improprie da parte degli operanti (come bastoni, mazze da baseball, armi); eventuali corpi di reato sequestrati devono essere opportunamente registrati/etichettati e custoditi in appositi locali, secondo la norma.

Scheda 10

Gli standard del Cpt sulla custodia degli oggetti nei presidi delle Forze di polizia

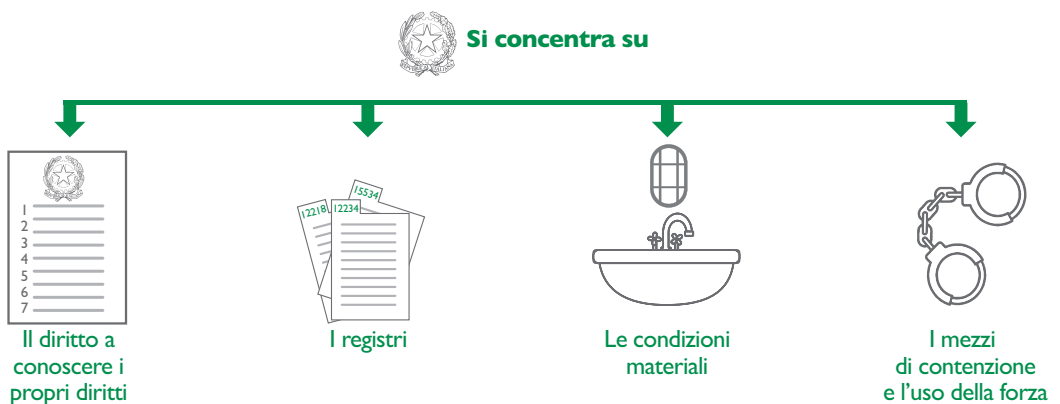
«39. Non è insolito per il CPT trovare oggetti sospetti nelle sedi della polizia, come bastoni di legno, manici di scopa, mazze da baseball, aste di metallo, pezzi di spessi cavi elettrici, armi da fuoco finte o coltelli. La presenza di questi oggetti ha in più di un'occasione dato credito alle denunce che le delegazioni del CPT hanno ricevuto secondo le quali le persone tenute negli stabilimenti in questione sarebbero state minacciate e/o colpite con oggetti di questo tipo.

Una spiegazione comune fornita dagli ufficiali di polizia riguardo questi oggetti è quella secondo la quale sarebbero stati confiscati ai sospetti e verrebbero usati come prova. Il fatto che tali oggetti siano immancabilmente senza etichetta, e frequentemente sono trovati sparsi nella struttura (a volte riposti dietro tende o armadi) può solo provocare scetticismo nei confronti di tale spiegazione. Per dissipare congetture su condotte improprie da parte degli ufficiali di polizia e per rimuovere potenziali fonti di pericolo per lo staff e anche per i detenuti, gli oggetti scelti con il proposito di usarli come prove, devono sempre essere opportunamente etichettati, registrati e tenuti in un posto appropriato adibito a tale uso».

Estratto dal 12° Rapporto Generale del Cpt, pubblicato nel 2002

Nei locali delle Forze di polizia lo sguardo del Garante nazionale si concentra su diversi aspetti.

figura 9. – **Lo sguardo del Garante nazionale**



Il diritto a essere informati dei propri diritti: il Foglio dei diritti

Il primo diritto di ogni persona è quello di essere informato sui propri diritti. Nel corso delle sue visite, pertanto, il Garante nazionale si accerta della sua effettività, assicurandosi che il *Foglio dei diritti* sia consegnato alle persone fermate o arrestate, in una lingua a lei accessibile.

La delegazione del Garante nazionale verifica la disponibilità del *Foglio dei diritti*, tradotto in diverse lingue, e la sua effettiva consegna alle persone fermate o arrestate, secondo quanto riportato nei registri da cui deve risultare la ricezione o l'eventuale rifiuto; l'effettuazione delle comunicazioni all'avvocato, a una persona di proprio riferimento ed eventualmente all'Autorità consolare; l'eventuale intervento di personale sanitario e/o il trasporto presso luoghi di cura e l'eventuale prescrizione di terapie e/o medicinali.

I registri delle persone in custodia

Oltre a quanto detto sopra, nei registri delle camere di sicurezza devono essere riportate le informazioni relative alla custodia e alle ragioni di tale misura: quando è avvenuta la privazione della libertà, accertando in particolare gli orari di ingresso e uscita dalla struttura di polizia e dalle camere di sicurezza, compresi eventuali trasferimenti per gli interrogatori e ogni altro movimento; la somministrazione dei pasti e l'eventuale rifiuto all'alimentazione; la registrazione degli effetti personali ritirati e della avvenuta restituzione; l'eventuale verificarsi di eventi critici.

Il Garante visita altresì le «strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza» in cui possono essere trattenuti cittadini stranieri in attesa della convalida del procedimento di espulsione, qualora non vi siano posti disponibili nei Centri di permanenza per i rimpatri; i locali presso gli Uffici di frontiera in cui – su autoriz-

zazione del giudice – il cittadino straniero sia trattenuto sino all'esecuzione dell'allontanamento per un tempo non superiore alle 48 ore o dove sia trattenuto in attesa dell'esecuzione del respingimento. Per la loro specifica finalità, che non può essere assimilata a quella delle camere di sicurezza, il Garante nazionale verifica la presenza di registri distinti.

Tali registri devono essere accuratamente compilati e custoditi.

Le condizioni materiali e i requisiti infrastrutturali degli ambienti

Pur non essendo assimilabili a luoghi di detenzione, anche per le camere di sicurezza delle Forze di polizia il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha indicato degli standard da rispettare.

Scheda 11

Le camere di sicurezza secondo gli Standard del Cpt

«42. In linea di principio la custodia di polizia è di durata relativamente breve. Di conseguenza, non ci si può aspettare che le condizioni materiali di detenzione nelle stazioni di polizia siano buone come in altri luoghi di detenzione dove le persone possono essere trattenute per periodi lunghi. Tuttavia, devono essere soddisfatti alcuni requisiti concreti fondamentali.

Tutte le celle di polizia devono essere di grandezza ragionevole rispetto al numero di persone che solitamente le occupano e avere illuminazione adeguata (per esempio sufficiente per poter leggere, escluse le ore di sonno) e aerazione; preferibilmente, le celle devono godere di luce naturale. Inoltre, le celle devono essere attrezzate con mezzi di appoggio (per esempio sedie fisse o panche) e le persone obbligate a trascorrere la notte in custodia dovrebbero essere dotate di materasso e coperte puliti.

Alle persone in custodia deve essere permesso di soddisfare quando necessario i propri bisogni naturali in condizioni di pulizia e decenza e devono essere offerte loro strutture adatte per lavarsi. Devono ricevere il cibo in orari appropriati e almeno un pasto completo (per esempio qualcosa di più sostanzioso di un panino) ogni giorno.

43. La questione di quale sia la grandezza ragionevole di una cella di polizia (o qualsiasi altro luogo di sistemazione di un detenuto/prigioniero) è complessa. Molti fattori devono essere presi in considerazione in tale valutazione. Comunque, le delegazioni del CPT hanno avvertito il bisogno di una bozza di linee guida in questo campo. Il criterio che segue (considerato come un livello auspicabile piuttosto che uno standard minimo) è attualmente usato nel valutare celle di polizia intese per essere occupate da una sola persona che resti al massimo qualche ora: nell'ordine di 7 metri quadrati, 2 metri o più tra le pareti, 2 metri e mezzo tra il pavimento e il soffitto».

Estratto dal 2° Rapporto generale del Cpt, pubblicato nel 1992

I mezzi di contenzione e l'uso della forza

Il Garante nazionale, che è Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, verifica le modalità di intervento adottate dagli operatori di polizia nei casi di necessario contenimento delle persone in stato di alterazione psicofisica o di aggressione nei confronti degli operatori.

In particolare,

- verifica il ricorso, in via preliminare, al dialogo da parte degli operatori, teso ad attenuare progressivamente lo stato di agitazione e/o aggressività della persona fermata;
- esamina le modalità con cui è stato attuato l'uso progressivo della forza da parte degli operatori, in un'ottica – strettamente commisurata a vincere la resistenza – di progressività e proporzionalità della difesa rispetto all'offesa;
- valuta – in caso di arresto/fermo – la necessità/opportunità del ricorso all'eventuale utilizzo delle cosiddette opzioni *less-than-lethal*.

Scheda 12

Opzioni *Less than lethal*

Le opzioni non letali, dette anche *less than lethal option*, sono strumenti progettati per bloccare o respingere le persone. Devono la loro connotazione di non letalità a parametri non assoluti ma probabilistici. Infatti,

riducono la probabilità di causare morte o lesioni permanenti, anche se tali ipotesi non possono essere preventivamente stimate; esse, infatti, possono dipendere dalla situazione di salute del destinatario e dall'assoluto controllo della modalità di impiego di tale strumento.

Lo scopo dichiarato di tali dotazioni è di scoraggiare, ritardare, impedire o rispondere ad attività ostili, attraverso il controllo preventivo dell'escalation o l'inabilitazione temporanea della persona.

Esempi di tali strumenti sono quelli a scarica elettrica (comunemente chiamati pistole taser). La categoria include anche altri strumenti di impatto minore, quali il gas lacrimogeno e lo spray al peperoncino, di più diffuso impiego. Anch'essi sono considerati non letali se subordinati a una scrupolosa correttezza nella modalità di impiego.

Tutti questi strumenti prevedono un regolamento specifico che ne definisce l'uso corretto.

I mezzi e le modalità di trasferimento

Il trasferimento da un luogo a un altro delle persone private della libertà personale da parte delle Forze di polizia è responsabilità, *in primis*, degli operatori che ricevono in consegna la persona sino a quando viene raggiunta la destinazione definitiva (palazzo di giustizia, istituto penitenziario, luogo di custodia, ecc.).

Nel corso della visita, il Garante nazionale verifica che:

- i trasferimenti avvengano a bordo di mezzi di servizio e che siano rispettate le regole sull'uso delle manette della persona arrestata/fermata (età, sesso, circostanze, modalità);
- le condizioni dei mezzi utilizzati siano adeguate, a seconda dei casi, al trasporto di una o più persone (spazio in relazione alla durata del trasferimento, pulizia, illuminazione, ventilazione, riscaldamento);
- le modalità utilizzate non incidano sulla dignità e sul rispetto della riservatezza dell'interessato (evitando ogni forma di esibizionismo, tutelando la persona ristretta da curiosità o riprese televisive e/o fotografiche).

Il sistema di videosorveglianza

Il sistema di videosorveglianza è uno strumento in grado di documentare le attività svolte in occasione della gestione delle persone private della libertà personale, in un'ottica generale di trasparenza e garanzia, anche a tutela degli stessi operatori di polizia.

Il Garante nazionale, nel corso delle visite, se presente il sistema di videosorveglianza, ne controlla la funzionalità, ponendo particolare attenzione anche alla presenza di telecamere lungo il tragitto tra la camera di sicurezza e i locali delle attività di polizia giudiziaria, solitamente percorso dagli operatori di polizia e dalla persona trattenuta.

Gli eventi critici

La gestione delle criticità connesse con le persone private della libertà personale richiede professionalità da parte degli operatori che devono affrontare situazioni talora molto complesse. I criteri di necessità e proporzionalità devono essere richiamati ogni volta che si affronta una situazione critica, qualunque sia la sua specifica caratteristica. Per questo la persona ristretta deve essere posta in locali “prestabiliti”, privi di elementi che possano acuire il rischio di gesti autolesionistici. Nel corso delle visite, il Garante verifica le modalità con cui viene gestita una eventuale situazione critica, ponendo l'attenzione:

- sugli episodi accaduti;
- sulle modalità di intervento degli operatori di polizia;
- sull'eventuale assistenza fornita dal personale sanitario;
- sulla tracciabilità di tutte le attività/azioni/refertazioni nel “registro” delle persone ristrette nelle camere di sicurezza, in un'ottica di trasparenza e tutela di tutti i soggetti che, a qualunque titolo, abbiano

partecipato all'evento;

– sulla possibilità di risalire all'identità di chi sia entrato in contatto con la persona arrestata.

Scheda 13

I rapporti del Garante nazionale

Il Garante nazionale dal 2016 al 2022 ha pubblicato alcuni rapporti tematici relativi all'ambito delle Forze di polizia: sulle strutture diverse e idonee utilizzate dall'autorità pubblica per il trattenimento della persona straniera; sulle operazioni di rimpatrio forzato; sui locali in uso alle Forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera.

Inoltre, all'interno dei rapporti sulle visite regionali vi sono paragrafi dedicati ai luoghi di privazione della libertà delle Forze di polizia.



12



Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà personale

Via San Francesco di Sales, 34
00165 Roma
Tel. 06.8791741
segreteria@garantenpl.it
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

www.garantenazionaleprivatiliberta.it