



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

Presidente

Al Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle
frontiere

Prefetto Massimo Bontempi

Dip.to della P.S. - Ministero dell'Interno

Via Tuscolana n. 1558

00173 ROMA

Egregio Prefetto,

desidero preliminarmente ringraziarLa per la richiesta di parere che ha sottoposto al Garante nazionale in veste di *Meccanismo nazionale di prevenzione*, nel pieno rispetto degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese con la ratifica (legge 9 novembre 2012 n. 195) del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat). Infatti, nel definire i poteri del *Meccanismo nazionale di prevenzione*, di cui ogni Stato che è parte del Protocollo si deve dotare, lo strumento internazionale stabilisce il suo potere/dovere di formulare proposte e osservazioni in ordine alla legislazione vigente e ai progetti di legge inerenti alle materie di propria competenza (articolo 19 lettera c).

In merito all'attuazione delle nuove disposizioni introdotte dal decreto sicurezza in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione esprimo le seguenti considerazioni.

Come noto, il legislatore ha introdotto la possibilità che lo straniero espulso, destinatario di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, in attesa della definizione del procedimento di convalida, sia trattenuto temporaneamente *in strutture diverse* (dai Centri di cui all'articolo 14) e *idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza*. Il presupposto è che *non vi sia disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 ubicati nel circondario del Tribunale competente* e che il Giudice di Pace, nel decreto di fissazione dell'udienza di convalida, su richiesta del Questore, esprima la propria autorizzazione. Qualora le condizioni che hanno determinato il trattenimento *in strutture diverse e idonee* permangano anche dopo l'udienza di convalida, il giudice, in sede di convalida, *può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida*.

Il Garante nazionale, in sede di audizione al Senato nel corso dell'iter di conversione del decreto legge, ha espresso forte preoccupazione per la formulazione eccessivamente generica della norma, che oltre a non individuare in maniera puntuale i nuovi luoghi destinati al trattenimento, rinvia a una generica nozione di *idoneità* per la loro determinazione. A parere del Garante il principio di tassatività della norma privativa della libertà e che, quindi, pone in gioco la previsione dell'articolo 13 della Costituzione è fortemente a rischio.

Fatta salva l'indicazione che dette strutture e locali garantiscano condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona, il testo del decreto convertito in legge è rimasto invariato.



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

Presidente

Nella fase applicativa, appare pertanto fondamentale scongiurare i rischi di arbitrarietà insiti nel dettato della norma procedendo, come da Lei indicato, alla definizione preliminare di parametri oggettivi di idoneità degli ambienti evocati, che abbiano una valenza uniforme per tutti gli Uffici del territorio.

Prima di addentrarsi nel contenuto di tali criteri è importante svolgere due ulteriori premesse.

1. Appare pacifico che le due locuzioni, *strutture diverse* e *locali idonei presso gli Uffici di frontiera*, pur indicando strutture da individuarsi fisicamente in luoghi diversi, facciano riferimento allo stesso concetto di idoneità.
2. A prescindere da come venga a definirsi la nozione di idoneità dei locali di trattenimento (questione tutt'altro che secondaria naturalmente) è necessario per l'autorità politico-amministrativa che ha la responsabilità dei luoghi, rendere pubblico l'elenco completo dei locali individuati all'esito del giudizio di idoneità affinché gli organismi di garanzia possano esercitare la propria funzione di controllo indipendente.

Ciò detto, si tratta quindi di articolare gli standard ovvero le caratteristiche strutturali, organizzative e procedurali che possano definire l'idoneità o meno di un luogo normativamente (pre)scelto quale luogo di detenzione amministrativa tenendo presente i due seguenti presupposti.

Il primo consiste nella consapevolezza che tali luoghi di detenzione amministrativa riguardano persone non soggette a una misura penale.

Come già evidenziato dal Garante nazionale nella relazione al Parlamento 2018, a proposito delle c.d. "camere di sicurezza" in uso alle Forze di Polizia, che per analogia potremmo accostare ai "locali idonei", le persone trattenute non sono state ancora processate e quindi sono "presunti innocenti". Nel caso dei "locali idonei" a fini di detenzione amministrativa non ci troviamo nemmeno di fronte a una persona accusata o sospettata di aver commesso un reato di natura penale, bensì di un soggetto che ha violato una norma amministrativa relativa al soggiorno sul territorio e quindi destinato al rimpatrio. Quindi, gli standard nazionali e internazionali che saranno richiamati più avanti, validi e applicabili per le camere di sicurezza, devono valere a maggior ragione per i locali idonei ovvero per i cittadini stranieri ivi trattenuti ai fini di rimpatrio. Da ciò discende la notevole conseguenza che, in tal caso, lo Stato è obbligato a mitigare il più possibile la perdita di libertà assicurando che l'ambiente e le condizioni di detenzione (amministrativa) siano rispettose della dignità e dello status non-criminale dello straniero trattenuto.

Sempre in relazione a tale aspetto, come indicato dagli standard internazionali in materia, il trattenimento in un Istituto penitenziario deve essere escluso (vedi "Direttiva rimpatri") e in ogni caso deve essere garantita la separazione tra migranti irregolari e persone detenute del circuito penale, incluse persone in custodia cautelare (CPT, Extract from the 7th General Report of the CPT, pubblicato nel 1997)¹.

¹ In proposito il Gruppo di lavoro ONU sulla detenzione amministrativa nella sua deliberazione rivisita il 7 febbraio 2018: *The detention of asylum seekers or other irregular migrants must not take place in facilities such as police stations, remand institutions, prisons and other such facilities since these are designed for those within the realm of the criminal justice system. The mixing of migrants and other detainees who are held under the remit of the criminal justice system must not take place.*



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

Presidente

Il secondo presupposto è che tali luoghi per definizione normativa debbono essere considerati in tutto e per tutto surrogato dei Centri di permanenza per il rimpatrio e quindi debbano avere gli stessi standard in termini di tutela di diritti di chi vi è ospitato. L'ipotesi di trattenimento in strutture/locali idonei viene infatti disposta esclusivamente sulla base della circostanza che non vi siano posti disponibili nei CPR. Ne consegue che da tale situazione oggettiva di saturazione delle strutture dedicate alla detenzione amministrativa, del tutto indipendente dalla condotta del soggetto, non possa conseguire alcuna compressione dei diritti stabiliti a tutela di chi sia sottoposto a una misura di trattenimento amministrativo (in qualunque luogo la persona sia chiamato a scontarla). In via interpretativa devono quindi ritenersi applicabili le medesime modalità di trattenimento previste per i CPR, con l'unico limite della loro compatibilità rispetto alle temporaneità della misura.

Malgrado, dunque, le condizioni materiali siano chiaramente l'elemento marcatore di questa ipotesi di trattenimento *extra ordinem* – da eseguirsi, appunto, presso strutture e locali diversi dai Centri dedicati – nella considerazione delle caratteristiche che tali ambienti devono soddisfare, tenuto conto dell'impatto evidente che dette modalità possono avere, sia in termini di configurazione degli spazi che di allestimento di servizi, non si può prescindere dalle modalità di trattamento delle persone trattenute al loro interno.

A questo punto, si può entrare più nel dettaglio, indicando una serie di criteri utili a guidare il vaglio di idoneità sulla base degli standard europei e internazionali elaborati, sia specificatamente in materia di detenzione amministrativa delle persone straniere, sia in linea generale per tutti i casi in cui una persona è privata della propria libertà personale.

ASPETTI MATERIALI ²

- metratura e arredi adeguati al numero delle persone ospitate: superficie del locale di almeno 7 mq con larghezza di almeno 2 m e altezza di almeno 2,5 m per una persona (CPT/Inf (92)3);
- illuminazione adeguata, naturale e artificiale, nonché areazione e riscaldamento idonei;
- illuminazione artificiale azionabile anche dall'interno;
- attrezzatura per il riposo nelle ore notturne: letto o brandina e dotazione di un materasso pulito e di coperte e lenzuola pulite (CPT, 12° rapporto annuale);
- servizi igienici ben mantenuti e attrezzati (la persona deve potersi lavare, fare una doccia (CPT, 12° rapporto annuale) senza limiti di accesso anche durante le ore notturne;
- locali doccia dotati di acqua calda;
- locali igienici adeguati rispetto alle specifiche esigenze femminili;
- ambienti all'aria aperta accessibili quotidianamente (vedi oltre);
- campanelli di chiamata azionabili dall'interno di tutte le aree detentive in cui il personale non è continuamente presente (CPT, 2017);

² Rif. Codice europeo per la Polizia adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001, CEEP e CPT - Condizioni materiali adeguate al trattenimento per tempi di permanenza più lunghi superiori alle 24 ore.



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

Presidente

- scaffalatura e armadietti chiudibili a chiave in cui poter riporre i propri effetti personali;
- disponibilità di locali per le visite di familiari;
- disponibilità di locali per colloqui, in modalità confidenziale, con i legali e gli Enti di tutela impegnati nel contrasto alle vittime di tratta.

MODALITA' DI TRATTAMENTO/ASPETTI GESTIONALI

- accesso a personale medico che accerti le condizioni di salute e fornisca assistenza medica, inclusa la previsione di una visita da un medico della Sanità pubblica all'ingresso e all'uscita dal locale che verifichi le condizioni di salute, anche al fine di poter garantire un'eventuale continuità terapeutica in ingresso o in uscita (art. 3 cosiddetto Regolamento unico CIE);
- accesso a un avvocato, incluso il diritto di poter svolgere con il medesimo colloqui riservati (art. 21 DPR 394/1999);
- disponibilità di acqua da bere e di cibo in orari appropriati (deve essere garantito almeno un pasto completo al giorno e non un semplice sandwich o panino nell'arco delle 24 ore, CPT/Inf (2002)15), tenuto conto dei dettami religiosi e delle abitudini alimentari dei cittadini stranieri;
- ricambio di abiti e biancheria intima, fornitura di un kit qualora il trattenuto sia sprovvisto di biancheria di ricambio;
- libertà di corrispondenza, anche telefonica (art. 14, comma D. L.vo 286/1998 e art. 20 DPR 394/1999),
- possibilità di ricevere visite e avere colloqui, in particolare, con i propri familiari e i servizi consolari in condizioni di idonea riservatezza e privacy (art. 21 DPR 394/1999);
- informazione sui propri diritti, sulle condizioni di trattenimento (tempi e modalità, diritti e doveri) compresi i tempi e le modalità di un'eventuale rimpatrio forzato direttamente dal locale di trattenimento che va comunicato almeno 24 ore prima per un'adeguata preparazione materiale e psicologica; sono predisposti moduli informativi multilingua e l'intervento di un mediatore culturale messo a disposizione dalla locale Questura;
- informazioni/accesso alla procedura di protezione internazionale, garantendo l'accesso ai locali da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati;
- informazioni sulla possibilità di disporre di un termine per la partenza volontaria e sui programmi di rimpatrio volontario assistito (art. 14 ter, commi 5 e 5.1 D. L.vo 286/1998);
- esercizio del potere di visita da parte dei soggetti di cui all'articolo 67 o.p. (art. 19 Decreto legge 13/2017), in aggiunta, ovviamente al controllo esercitato dal Meccanismo nazionale di prevenzione;
- disponibilità di interpreti e comunque traduzione dei provvedimenti concernenti l'espulsione (art. 2, comma 6 D. L.vo 286/1998);
- accessibilità dei locali da parte degli enti di tutela per l'identificazione delle vittime di tratta, dei ministri di culto, del personale della rappresentanza diplomatica o consolare, e gli appartenenti a enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale, ammessi a svolgervi attività di assistenza a norma dell'articolo 22 ovvero sulla base di appositi progetti di collaborazione concordati con il prefetto della provincia in cui è istituito il centro (art. 21 DPR 394/1999);



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

Presidente

- adozione di modalità operative che prevedano i controlli sulla persona al momento dell'ingresso nel locale sono consentiti solo se strettamente necessari e sono annotati sull'apposito registro (vedi avanti);
- adozione di uno o più registri in cui siano annotati l'orario di ingresso e di uscita del cittadino straniero trattenuto, gli eventi critici, le visite mediche, i pasti serviti con indicazione degli orari di somministrazione, le attività compiute con indicazione degli orari nonché l'indicazione del personale operante e del responsabile o capo turno;
- adozione di un registro degli effetti personali ritirati e di quelli lasciati nella disponibilità del cittadino straniero, con redazione verbale di presa in consegna e di restituzione, debitamente controfirmato dal cittadino straniero;
- possibilità di esercizio all'aria aperta per almeno un'ora nelle 24 ore (MR, UNHCR DG2, CPT, EPR);
- possibilità di accesso ai mezzi d'informazione;
- disponibilità di un meccanismo di reclamo effettivo sulle condizioni del trattenimento;
- personale di Polizia addetto alla sorveglianza con una specifica formazione in materia di tutela dei diritti umani, di uso proporzionato e necessario della forza e dei mezzi di coercizione, di utilizzo di strategie di gestione non violenta dei conflitti (de-escalation).

Ovviamente l'Ufficio è disponibile per ogni eventuale chiarimento riteniate necessario. L'occasione mi è grata per porgere un cordiale saluto

Mauro Palma