



Relazione
al Parlamento
2023

Garante Nazionale
dei diritti
delle persone
private della libertà
personale

Raccomandazioni
Pareri
Atti d'intervento
2019-2023



Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà
personale



Mauro Palma (*Presidente*)
Daniela de Robert (*Componente*)
Emilia Rossi (*Componente*)

Relazione
al Parlamento
2023

**Raccomandazioni
Pareri
Atti d'intervento
2019-2023**

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono della *Fondazione Vincere Insieme*

Stampa: EUROLIT s.r.l.- ROMA

Indice

1. Il Collegio alle Corti

7

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso *Matteo Lavorgna v. Italy*

Amicus curiae alla Corte Edu nei casi *Y.A. and Others v. Italy, B.G. and Others v. Italy, M.S. and J.M. v. Italy*

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso *Ciotta v. Italy*

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso *S.B. and Others v. Italy*

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso *H.A. v. Italy*

Amicus curiae nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, co. 1, e 58-ter, L. n. 354 del 1975 e dell'art. 2, d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni in L. n. 203 del 1991

Atto di intervento nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, co. 1, L. 26 luglio 1975 n. 354 nella parte in cui esclude l'ammissione al permesso premio ai sensi dell'art. 30-ter o.p. in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter o.p.

2. Il Collegio al Parlamento e alle Amministrazioni

96

Parere del Garante nazionale sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1 (17 febbraio 2023)

Nota del Garante nazionale sullo schema di decreto-legge dal titolo "Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori e la semplificazione procedimentale in materia di immigrazione" (30 dicembre 2022)

Nota sulla Nuova revisione della bozza di Regolamento dei Cpr (23 dicembre 2021)

Prime annotazioni del Garante nazionale sulla Revisione del Regolamento Cie 2014 (17 agosto 2021)

Parere del Garante nazionale sul decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (5 novembre 2020)

Parere del Garante nazionale sul decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (30 luglio 2019)

Parere del Garante nazionale sulla Proposta di emendamenti al d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (8 luglio 2019)

Parere del Garante nazionale sull'attuazione dell'articolo 45, comma 4, dell'ordinamento penitenziario (28 dicembre 2022)

Parere del Garante nazionale sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2022 n. 162 (29 novembre 2022)

Parere del Garante nazionale sulla bozza di circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per la detenzione nel Circuito di media (15 novembre 2021)

Proposta di emendamenti del Garante nazionale alle norme relative alla detenzione in carcere del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137 (10.11.2020)

Parere del Garante nazionale sulla revisione della Convenzione per i diritti umani e la biomedicina, nota come Convenzione di Oviedo (26 maggio 2021)

Parere del Garante nazionale sui quesiti posti da una Unità Operativa Complessa del Pronto Soccorso della Azienda sanitaria locale Roma 1 (21 ottobre 2022)

Parere del Garante nazionale davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge sull'istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni

e sull'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

Second contribution from the Italian NPM in response to the Subcommittee's request to provide further observations on the Draft general comment No.1 on places of deprivation of liberty (article 4) (20 aprile 2023)

First contribution from the Italian NPM in response to the Subcommittee's request to provide further observations on the Draft general comment No.1 on places of deprivation of liberty (article 4) (25 maggio 2021)

3. Il Collegio alle Istituzioni

212

Per un'analisi dei suicidi negli Istituti penitenziari nell'anno 2022

Secondo Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

Nota di Raccomandazione del Garante nazionale al Ministro della Giustizia a seguito degli eventi nell'Istituto di Santa Maria Capua Vetere di aprile 2020

Raccomandazioni del Garante nazionale a seguito delle deliberazioni di ricusazione del visto di legittimità di alcuni decreti di approvazione dei contratti per la somministrazione e la fornitura di vitto e sopravvitto alle persone detenute pronunciate dalla Corte dei conti il 7 settembre 2021

Pre-rapporto tematico sui Centri di permanenza per il rimpatrio, anche alla luce del monitoraggio dei Garanti territoriali delegati dal Garante nazionale nel periodo gennaio - marzo 2023

Rapporto tematico sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri nel periodo luglio 2021 - settembre 2022

Rapporto tematico sulle visite alle "strutture diverse e idonee" utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm. nel periodo dicembre 2020 - gennaio 2021

Raccomandazione alla Procura del Tribunale di Lecco - Volontaria giurisdizione per l'adozione di un'istanza nell'interesse di C. G., sottoposto ad Amministrazione di sostegno e a ricovero in Residenza sanitaria assistita

Lettera-Rapporto sulla visita al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell'Azienda Ospedaliera San Camillo - Forlanini del 30 dicembre 2021

Sigle e acronimi Relazione al Parlamento 2023

Adir	Altro diritto	Iom	<i>International organization for migration</i>
Ads	Amministratore di sostegno	Ipm	Istituto penale per minorenni
Agenas	Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali	Iris	<i>Institutional Research Information System</i>
Anac	Autorità nazionale anticorruzione	Iss	Istituto superiore di sanità
Anft	Associazione nazionale funzionari del trattamento	Msna	Minore straniero non accompagnato
Apt	<i>Association pour la prévention de la torture</i>	Nhri	<i>National Human Rights Institution</i>
Atsm	Articolazione per la salute mentale	Npm	<i>National Preventive Mechanism</i>
Cat	<i>Committee against Torture</i>	Odihr	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
Cc	Casa circondariale	Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ccep	Codice etico europeo di Polizia	Ong	Organizzazione non governativa
Ced	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata	Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	O.p.	Ordinamento penitenziario
Cerc	<i>Centre for governmentality and disability studies</i>	Opeat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>
Cesp	Centro studi per la scuola pubblica	Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Cespi	Centro studi di politica internazionale	Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Cidu	Comitato interministeriale per i diritti umani	Ospdh	<i>Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans</i>
Cie	Centro di identificazione ed espulsione	Pcd	Persone con disabilità
Cnf	Consiglio nazionale forense	Pos	<i>Place of safety</i>
Ci Edu	Corte europea dei diritti dell'uomo	Ptpct	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Cpia	Centro provinciale per l'istruzione degli adulti	Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri	Rpct	Responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione
Cri	Croce rossa internazionale	Rpd	Responsabile della protezione dei dati personali
Cpt	Comitato europeo per la prevenzione della tortura	Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Cr	Casa di reclusione	Rsd	Residenza sanitaria per disabili
Crpd	Convenzione per i diritti delle persone con disabilità	Rssa	Residenza socio-sanitaria assistenziale
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria	Sai	Servizio di assistenza intensificata
Deaf	<i>Geneva Centre for Security Sector Governance</i>	Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Dgmc	Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità	Sop	<i>Standard operating procedure</i>
Dpcm	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Dpo	<i>Data Processing Officer</i>	Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica	Ssn	Servizio sanitario nazionale
Dudu	Dichiarazione universale dei diritti umani	Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
EuroMed Right	<i>Euro-Mediterranean Human Rights Network</i>	Tsv	Trattamento sanitario volontario
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione	T.U. Imm.	Testo unico sull'immigrazione
Fish	Federazione italiana per il superamento dell'handicap	Ue	Unione europea
Fra	<i>Fundamental Rights Agency</i>	Uiepe	Ufficio interdittoriale di esecuzione penale esterna
Frem III	Forced return monitoring III	Unhcr	<i>United Nation high commissioner for refugees</i>
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Uo	Unità operativa
Hrc	<i>Human Rights Council</i>	Uoc	Unità operativa complessa
Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri		
Icmpd	<i>International Center for Migration Policy Development</i>		



The background features a series of concentric circles in various shades of blue, creating a spiral effect. A vertical dotted line runs down the right side of the page, intersecting the text.

Raccomandazioni
Pareri
Atti d'intervento
2019-2023





Nel corso di questi sette anni, il Garante nazionale ha esercitato il proprio mandato anche attraverso interventi presso le Alte Corti, la formulazione di pareri su proposte di legge che riguardavano la privazione della libertà, la stesura di Rapporti e la formulazione di Raccomandazioni, l'elaborazione di studi tematici relativi ad aspetti specifici dei contesti in cui la libertà personale è privata.

Come ogni atto del Garante nazionale, si tratta di documenti già resi accessibili attraverso la loro pubblicazione sul sito del Garante stesso. Tuttavia, la loro presentazione organizzata in maniera sistematica e ordinata per aree tematiche può contribuire a offrire un quadro complessivo di un'attività che impegna l'Autorità garante e che, proprio per la sua stessa natura, a differenza di altri pareri e altre relazioni tematiche, parte proprio dall'osservazione diretta del diritto applicato e delle sue criticità, offrendo uno sguardo che possiamo definire del diritto osservato.

A differenza del diritto normato e del diritto applicato, il diritto osservato porta con sé anche l'esperienza del vedere la norma agita, affiancandosi ai primi due affinché l'astrattezza della norma non sconfini nell'astrazione. Il diritto osservato, infatti, rigira la direzione dello sguardo per valutare se nell'interpretazione e nella espressione applicata della norma si ritrova quel principio che la formulazione definitoria intendeva accogliere e rendere agito; per capire se il diritto osservato rende coerente quello applicato a quanto normato e soprattutto se tutti e tre rendono giustizia. Il diritto osservato in qualche modo aiuta la Giustizia, e per essa il diritto, a togliersi la benda dagli occhi con cui è spesso raffigurata e a tenere, al contrario, gli occhi ben aperti, a non far confondere Dike con Tyche, come talvolta sembra succedere quando ci si misura con i diritti degli ultimi.

Lo sguardo del diritto osservato è anche quello degli Organismi di vigilanza internazionali o nazionali, come il Garante nazionale. Tuttavia, per aiutare a togliere la benda, tali Organismi devono saper dirigere bene il proprio sguardo, devono farsi guidare dalla necessaria capacità di distinguere legalità e legittimità e comprendere come, talvolta, la seconda possa risultare negata dalla concreta attuazione della prima.



Raccomandazioni Pareni Atti d'intervento 2019-2023

I. Il Collegio alle Corti

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso Matteo Lavorgna v. Italy

Rome, 16 february 2022

Third party intervention by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty under Rule 44, §3 (a), (b) of the Rules of Court

Application No. 8436/21
Matteo Lavorgna v. Italy

Part I (legal issues)

§ 1. The European Court of Human Rights (hereafter, the Court) is once again called upon to address the issue of the legitimacy of the use of mechanical restraint measures in the context of a psychiatric hospital ward.

First of all, it is necessary to correctly define restraint, which falls into the *genus* of coercive measures, i.e. those interventions that disregard or lack the patient's consent. Coercive measures are applied according to a progressive degree of incisiveness, from its least coercive forms (forcing a patient to stand up, to eat, to participate in a therapeutic session) all the way to applying clearly effective limitations of a person's freedom, especially when they concern freedom of movement (restraint, confinement in a closed institution, solitary confinement measures).

§ 2. However, with reference to restraint and its different forms, the criterion of greater or lesser incisiveness on the sphere of a person's freedom is not the only one nor even the one that best describes the concrete conditions in which such measures are imposed. It seems more useful to refer to the distinction between mechanical restraint and environmental restraint of psychiatric patients, as well as geriatric patients or drug addicts in recovery communities. Mechanical restraint refers to the use of devices applied to the body or to the space surrounding the person, in order to limit his or her freedom of voluntary movement: more specifically, the means applied to the patient who is bed-



ridden or seated, the means of restraint of body parts and those that determine a forced posture¹. On the other hand, environmental restraint includes all those measures that affect the living environment of a person to limit or control his movements, with reference to the organisation of spaces according to para-detentive criteria, which predetermine the assessment of personal vital areas, with the aim of controlling their duration, manifestations and concrete expressions, in both physical and mental terms. Finally, there are other forms of restraint in health care practice that are no less limiting, such as pharmacological restraint that, compared to mechanical and environmental restraint, is difficult to define, since the borderline between restraint and therapeutic aspects in the administration of drugs is blurred, especially in psychiatry².

§ 3. The prevailing international literature defines restraint as a safety measure, excluding its insertion in the conceptual context of medical acts (therapeutic techniques, medical acts), even when ancillary or aetiologically functional to health treatments³. The use of restraint does not pursue therapeutic aims, on the contrary, as will be seen below (Part II), the World Health Organisation and available studies describe a variety of possible adverse effects, including alterations in cardiac and hepatic function and, in the most serious cases, death of the patient by strangulation or pulmonary embolism⁴.

§ 4. As regards the Italian legal system, on the one hand, it must be emphasised that the medical act enjoys constitutional coverage, since it serves a purpose that can be therapeutic, diagnostic and palliative (Crim. Court of Cass., sec. I, 21 January 2009, no. 2437; Crim. Court of Cass., sec. IV, 26 May

1. U.S. Code of Federal Regulations: physical restraint is “Any manual method, physical or mechanical device, material, or equipment that immobilizes or reduces the ability of a patient to move his or her arms, legs, body, or head freely” [U.S. Code of Federal Regulations 2013, Title 42 – Public Health, Chapter IV, Part 482 Conditions of participation for hospitals, § 482.13 Condition of participation: Patient’s rights, § 482.13 (c)(1)(i)(A)-(B)]. This definition recalls the terminology used by the U.S. Federal Agency Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS), Department of Health and Human Services.

2. World Health Organization (WHO), *Mental health, disability and human rights*, Handbook, 12 November 2019.

3. See, M. Sjöstrand, G. Helgesson, *Coercive treatment and autonomy in psychiatry*, in *Bioethics*, 2008, 22(2), 113-120; M. Trachsel, V. Wild, N. Biller-Andorno, T. Krones, *Compulsory treatment in chronic anorexia nervosa by all means? Searching for a middle ground between a curative and a palliative approach*, in *Am J Bioeth*, 2015, 15, 55-6; A. Molodynski, J. Rugkåsa, T. Burns (ed.), *Coercion in Community Mental Health Care: International Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 13 ss.; M. Chieze et al., *Coercive Measures in Psychiatry: A Review of Ethical Arguments*, in *Frontiers in psychiatry*, 2021, 12, 1-17.

4. WHO, “Guidance on Community Mental Health Services: Promoting Person-Centered and Rights-Based Approaches,” 10 June 2021, p. 8: “coercive psychiatric practices are pervasive and are increasingly used in services in countries around the world, despite the lack of evidence that they offer any benefits, and the significant evidence that they lead to physical and psychological harm and even death”. See, X. Kersting, S. Hirsch, T. Steinert, *Physical Harm and Death in the Context of Coercive Measures in Psychiatric Patients: A Systematic Review*, in *Frontiers in Psychiatry*, 2019, 10; L. Deichmann Nielsen et al., *Construct validity of the Mechanical Restraint – Confounders, Risk, Alliance Score (MR-CRAS): a new risk assessment instrument*, in *Nordic Journal of Psychiatry*, 2019, 73, 6, 331-339; M. Chieze et al., *Effects of Seclusion and Restraint in Adult Psychiatry: A Systematic Review*, in *Frontiers in Psychiatry*, 2019, 10.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

2010, no. 34521; Crim. Court of Cass., sec. V, 24 November 2015, no. 16678)⁵. As highlighted by the *Mastrogiovanni* judgment (Criminal Court of Cassation, sec. V, 7 November 2018, no. 50497), it is precisely the aim of achieving a health benefit and safeguarding the patient's state of well-being, rights protected under Article 32 of the Italian Constitution, that provides the medical act with constitutional cover.

On the other hand, established case law holds that restraint constitutes “a restrictive measure of personal liberty which has neither a curative purpose nor materially produces the effect of improving the patient's state of health [...] performing a mere “precautionary” function, aimed at safeguarding the physical integrity of the patient or of those who come into contact with him/her, when there is a situation of concrete danger to their safety” (see also Crim. Court of Cass., sec. V, 20 June 2018, no. 11620; Crim. Court of Cass., sec. V, 17 December 2019, no. 50944; Crim. Court of Cass., sec. V, 27 April 2021, no. 25481; Crim. Court of Cass., sec. VI, 27 September 2021, no. 35591)⁶.

§ 5. Consequently, restraint, in the Italian legal system, being excluded from inclusion as a medical treatment (art. 32 Const.), inevitably falls within the sphere of application of art. 13 Const., which imposes, for any restriction of personal liberty, a legal reservation (which is absolute in nature) and a judicial review (which requires a reasoned act of the judicial authority).

Implementing a coercive measure must, therefore, take place in compliance with Art. 13 of the Constitution, which “provides a protection that is central to the constitutional intent, having as its object an inviolable right, that of personal liberty, included among the supreme values, as an indefectible essential nucleus of the individual, not different from the contiguous and strictly connected right to life and to physical integrity, with which it concurs to constitute the primary matrix of every other right, constitutionally protected, of the person”. In this perspective, any exception to the legal reservation “implies the need to define the “cases and methods” in which personal freedom can be legitimately compressed and restricted”, and is not satisfied by a mere reference of the law itself to the discretion of the competent authority, “requiring instead a regulatory provision capable of anchoring the restriction of personal freedom to objectively recognisable criteria”⁷.

§ 6. Still as regards the Italian legal system, until the approval of Law no. 180 of 13 May 1978 (the so-called “Basaglia Law”), the mechanical restraint of psychiatric patients was governed by art. 60 of Roy-

5. See also European Union of Medical Specialists (UEMS), European definition of the Medical Act, 25 April 2009: “The medical act encompasses all the professional actions, e.g. scientific, teaching, training and educational, organisational, clinical and medico-technical steps, performed to promote health and functioning, prevent diseases, provide diagnostic or therapeutic and rehabilitative care to patients, individuals, groups or communities in the framework of the respect of ethical and deontological values. It is the responsibility of, and must always be performed by a registered medical doctor/physician or under his or her direct supervision and/or prescription”.

6. Thus restraints are also defined as «interventions that may infringe [on] a person's human rights and freedom of movement, including observation, seclusion, manual restraint, mechanical restraint and rapid tranquillisation» (National Institute for Health and Care Excellence [NICE], Violence and Aggression: Short-Term Management in Mental Health, Health and Community Settings, Nice guideline 2015, 10). See also M.H. Goulet, C. Larue, Post-Seclusion and/or Restraint Review in Psychiatry: A Scoping Review, in *Archives of Psychiatric Nursing*, 2016, 30, 120-128.

7. Constitutional Court, 9 July 1996, no. 238, but see also Constitutional Court, 10 April 2001, no. 105, Constitutional Court, 25 July 2001, no. 298, Constitutional Court., 6 December 2001, no. 388.



al Decree no. 615 of 16 August 1909, being the implementing regulation to the Asylum Law no. 36 of 14 February 1904. The psychiatric reform of 1978 abrogated this provision (hence the *Mastrogiovanni* judgment cited above, in particular, p. 46), leaving a legal vacuum, the only existing legislative reference on the use of means of restraint being addressed by prison regulations (art. 41 of the 1975 Prison Regulations Act)⁸.

§ 7. This legal vacuum has fundamental implications for restraint as practised in the Italian legal system and its compatibility with the Convention. In particular, there is a clear *vulnus* with reference to Art. 5 (“Right to liberty and security”, “Droit à la liberté et à la sûreté”), under which personal liberty may be “deprived” or “privé” only “in accordance with a procedure prescribed by law” or “selon les voies légales” (see especially, among others, *Giulia Manzoni v. Italy*, 10 July 1997, Recueil 1997-IV, § 25; *Velinov v. former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 16880/08, 19 September 2013, § 49).

According to the Court’s well-established case, the primary purpose of safeguarding personal liberty is to protect the individual against arbitrariness (*Herczegfalvy v. Austria*, 24 September 1992, no. 10533/83, § 63, Series A no. 244; *Stanev v. Bulgaria*, 17 January 2012, no. 36706/06, § 143; *Del Río Prada v. Spain [GC]*, no. 42750/09, 21 October 2013, § 125; *L.M. v. Slovenia*, no. 32863/05, 12 June 2014, § 121).

Any deprivation of liberty must therefore have a legal basis in domestic law, which means guaranteeing the primacy of law, a notion inherent in all articles of the Convention (*Amuur v. France*, 25 June 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, § 50; *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, no. 30471/08, 22 September 2009, § 130).

In this perspective, it is particularly important to satisfy the general principle of legal certainty: the law of the States parties to the ECHR must not only clearly define the conditions of deprivation of liberty, but also ensure that it is foreseeable in its application (*Baranowski v. Poland*, no. 28358/95, §§ 50-52, 2000-III; *Steel and Others v. the United Kingdom*, 23 September 1998, § 54, Recueil 1998-VII; *Ječius v. Lithuania*, no. 34578/97, § 56, 2000-IX; *Paladi v. Moldova [GC]*, no. 39806/05, § 74, 10 March 2009; *Mooren v. Germany [GC]*, no. 11364/03, § 76, 9 July 2009).

§ 8. None of this exists under Italian law. There is no specific provision clearly and foreseeably regulating mechanical restraint, which, as stated, is not a medical act but a measure of deprivation of personal liberty. On the contrary, there is an effective legal vacuum, which exposes persons (particularly in psychiatric wards) to arbitrary choices, thus violating the primacy and certainty of the law, two principles which certainly cannot be attributed solely to the provisions of Article 5, since they also concern all the other Articles of the Convention (see §§ 11, 16 below).

§ 9. The question of the legitimacy or otherwise of the use of restraint in psychiatric settings is closely connected to the issue of the professional duties and responsibilities of psychiatric health workers,

8. Sec. G. Dodaro, Il problema della legittimità giuridica dell’uso della forza fisica o della contenzione meccanica nei confronti del paziente psichiatrico aggressivo o a rischio suicidario, Riv. it. med. leg., 2011, 1483 s.; M. Massa, Contenzione, in Digesto, disc. civ., sez. dir. priv., Utet, Milan, 2016, 2 ss.; A. Algotino, Per una interpretazione costituzionalmente orientata della contenzione meccanica, in M. Cardano et al., La contenzione del paziente psichiatrico. Un’indagine sociologica e giuridica, il Mulino, Bologna, 2020, 49 ss.; in Crim. Cass. Case law, sec. V, no. 50497/2018; Constitutional Court, 2019 no. 99, § 3.1.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

in both cases deeply affected by the above-mentioned law no. 180/1978, which, in Italy, achieved a “gentle revolution”, capable of dismantling the asylum institution, placing at the centre of attention the person, no longer identified by his illness, nor reduced within the paradigm of a merely presumed dangerousness.

While it is not disputed that the psychiatrist, as a medical practitioner, has therapeutic duties and basic obligations of supervision (the so-called secondary obligations), the existence of custodial duties is excluded, especially if carried out in a coercive way, against potential harmful acts of the patient (to others and self-directed): this is the majority opinion in jurisprudence⁹ and in doctrine¹⁰.

§ 10. The Italian legal system does not legitimise means of physical coercion unless they represent the only available means of providing the medical treatment necessary to avert the danger of serious damage to the patient's health.

For this reason, “the conduct of those who use means of restraint consisting in tying the passive subject to the bed, outside the limits strictly necessary to avoid that the latter, through reactions or unpredictable movements, may fall or otherwise incur accidents and inflict personal injuries, integrates the crime of kidnapping” (Criminal Court of Cassation, sec I, 28 October 2004, no. 409; Criminal Court of Cassation, 10 June 2014, no. 24358).

Specifically, the Court of Cassation has stated that, in order to invoke absence of liability (state of necessity), a mere “need” is not sufficient, for it must also be “compelling and imperative” (Criminal Court of Cassation, sec. VI, 10 December 1987, no. 12655). When the necessity concerns avoiding the danger, the agent must be left with no other alternative but to offend the right of the other (Criminal Court of Cassation, sec VI, 16 March 2021, no. 24255), provided that there is a cogent relationship of proportion between the feared prejudice and the defensive action.

In the wake of this orientation, the interpretation has been consolidated by which the actualization of the danger, suitable for the subsistence of the state of necessity, must be understood as “impending” danger (Criminal Court of Cassation, Sec. VI, 24th May, 2004, No. 39529; Criminal Court of Cassa-

9. Criminal Court of Cassation, sec V, no. 50497/2018, according to which “Nor, finally, can the use of restraint be considered lawful tout court - and not only as a last resort - merely because the mental health professional holds a position of guarantee in relation to the psychiatric patient, which triggers in the health professional the legal obligation, under Art. 40, para. 2, Criminal Code, to take action to neutralise the danger of aggressive acts to self and others by the patient or, in any case, of serious damage to his health. It is true that this Court (Sect. 4, no. 48292 of 27/11/2008, rv. 242390) has affirmed that the psychiatric doctor, when there is a real risk of self-harming or even suicidal behaviour on the part of the patient, has not only the power but also the duty to take specific precautions. There is no doubt, however, that the position of guarantor held by the doctor, and the obligations of protection and custody that arise from it, do not however justify exceeding the above-mentioned limits provided by law for the use of restraint, and this because of the nature of the constitutionally protected rights providing this protection affects, identifiable not only in terms of personal freedom, but also in physical integrity (given the physical and psychological suffering associated with it) and in human dignity”; Criminal Cass., sec. V, no. 50944/2019; Criminal Cass., sec. VI, no. 35591/2021.

10. G. Dodaro, Posizione di garanzia degli operatori dei servizi psichiatrici per la prevenzione di comportamenti auto o etero-aggressivi del paziente. Gli orientamenti della giurisprudenza penale (1978-2010), in Id. (a cura di), La posizione di garanzia degli operatori psichiatrici. giurisprudenza e clinica a confronto, Franco Angeli, Milan, 2011, 33 ss.; C. Cupelli, La responsabilità penale dello psichiatra. Sui rapporti tra obblighi impeditivi, consenso e regole cautelari, Esi, Naples, 2013, 27 ss.



tion, Sec. VI, 17 May, 2001, sec. VI, 17 May 2001, no. 29126; Criminal Court of Cassation, sec. VI, no. 24358/2014), in this way excluding that the state of necessity can be envisaged as against a future and feared danger, lacking in this case an appropriate temporal context.

For example, in the *Mastrogiovanni* judgment, it was held that “the maximum deprivation of personal liberty can and must be ordered by the doctor only in extraordinary circumstances and for a time that is strictly necessary, having exercised the utmost vigilance over the patient”¹¹.

It follows that the behaviour of a medical practitioner who resorts to restraint, a practice that constitutes a complete sacrifice of an inviolable freedom, cannot be justified unless it is done in order to face a proportionate danger, which is actual and not merely possible and which cannot be otherwise avoided.

§ 11. In conventional jurisprudence the use of mechanical restraint measures on patients also presupposes their use as a last resort (*extrema ratio*) when their application is the only available means, in the face of imminent danger, to prevent immediate or imminent harm to the patient or third parties.

According to the Court, mechanical restraint must (a) be supported by adequate safeguards against any abuse, (b) provide sufficient procedural protection and (c) be supported by sufficient justification that the requirements of (ultimate) necessity and proportionality are met and that all other reasonable options would not satisfactorily contain the risk of harm to the patient or third parties (*M.S. v. Croatia* (no. 2), no. 75450/12, 19 February 2015, § 104; *Bureš v. Czech Republic*, no. 37679/08, 18 January 2013, § 87; *Aggerholm v. Denmark*, no. 45439/18, 15 December 2020, §§ 84, 95).

It is also necessary to show that the coercive measure has not been extended beyond a period of time that is strictly necessary (*M.S. v. Croatia* (no. 2), § 105). While it is undisputed that the assessment of the need to resort to restraint constitutes first and foremost a medical assessment (*M.S. v. Croatia* no. 2, § 98 and, *mutatis mutandis*, *Herczegfalvy v. Austria*, no. 10533/83, § 82), such necessity must be convincingly demonstrated (*Herczegfalvy v. Austria*, §. 82), in particular with regard to a temporally limited application aimed at preventing, in a proportionate manner, cases of imminent danger to the patient or others (*Aggerholm v. Denmark*, § 109-110).

§ 12. In addition to recalling the importance of the “Relevant International Materials” cited by the Court in *M.S. v. Croatia* no. 2 (quoted above, §§ 45-49 United Nations, §§ 50-54 Council of Europe, and §§ 55-61 European Union), and in particular the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ratified in Italy by Law No. 18/2009 (see the articles 14 and 15, and on article 14 the Guidelines of the CRPD Committee, 14th Session, September, 2015), a comparative analysis is valuable in that the solutions put in place show how the States have been guided by the need to provide the broadest possible protection of fundamental rights¹².

In the British legal system, there is the nationally valid discipline dictated by the Code of Practice, annexed to the Mental Health Act (1983), which prescribes criteria and standards of psychiatric care. The primary objective of the regulations is to seek the patient’s consent, possibly favouring de-escalation

11. Crim. Court of Cass., sect. V, n. 50497/2018; see also Crim. Court of Cass., sect. V, 14 April 2015, n. 28704.

12. J. Raboch J, L. Kalisová et al., Use of coercive measures during involuntary hospitalization: findings from ten European countries, in *Psychiatric Serv.*, Oct, 2010, 61, 10, 1012-17.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

and enhanced observation techniques. Only if these are unsuccessful is the application of restrictive interventions allowed (§§ 26-36 ff.), among which mechanical restraint, regulated in a meticulous and peremptory way¹³ appears as *extrema ratio*.

§ 13. The French experience is also interesting. Law No. 2016-41 of 26 January 2016 innovated articles L3211-1 to L3251-6 of the *Code de la Santé Publique* and outlined the principles and guarantees to be ensured in the application of restraint techniques, which were in turn specified by the *Haute Autorité de Santé* (HAS) in recommendations of good practice adopted in 2017¹⁴. In particular, Article 3222-5-1 provided that “*L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision d'un psychiatre, prise pour une durée limitée. Leur mise en oeuvre doit faire l'objet d'une surveillance stricte confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin*”.

This provision, following a referral by the Court of Cassation (décision du 5 mars 2020, pourvoi n° 19-40.039), was declared unconstitutional by the Conseil Constitutionnel (judgment n° 2020-844 QPC of 19 June 2020), according to which the legislator cannot allow isolation or restraint measures beyond a certain duration without judicial control. The basis of the decision was Article 66 of the French Constitution (“*Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*”).

The judgment at § 8 in fact stresses that: “*En revanche, la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible. Or, si le législateur a prévu que le recours à l'isolement et à la contention ne peut être décidé par un psychiatre que pour une durée limitée, il n'a pas fixé cette limite ni prévu les conditions dans lesquelles au-delà d'une certaine durée, le maintien de ces mesures est soumis au contrôle du juge judiciaire. Il s'ensuit qu'aucune disposition législative ne soumet le maintien à l'isolement ou sous contention à une juridiction judiciaire dans des conditions répondant aux exigences de l'article 66 de la Constitution*”.

Consequently, Article L.3222-5-1 was rewritten by Act No. 2020-1576 and subsequently supplemented by Decree No. 2021-537 of 30 April 2021, providing for an obligation to inform the *juge des libertés et de la détention* and prescribing the procedure in the event of a judicial review¹⁵.

Nevertheless, the reform was again censured by the Conseil Constitutionnel, which gave the legislator until 31 December 2021 to revise the text. According to the Conseil Constitutionnel, “*aucune disposition législative ne soumet le maintien à l'isolement ou sous contention au delà d'une certaine*

13. F. Sethi et al., Restraint in mental health settings: Is it time to declare a position?, in *Brit. Journ. of Psych.*, 2018, 212(3), 137-141; S. George, Physical restraint and the law in England, in *Brit. Journ. of Mental Health Nursing*, 2018, 3, 6-13; M. Caredda, C. Pardini, La contenzione e il trattamento obbligatorio nei paesi europei, in M. Cardano et al., *La contenzione del paziente psichiatrico*, cit., 89 s.; K.R. Cratsley et al., Human Rights and Global Mental Health: Reducing the Use of Coercive Measures, in A.R. Dyer, B.A. Kohrt, P.J. Candilis (ed.), *Global Mental Health Ethics*, Springer, 2021, 247-268.

14. HAS, *Recommandation de bonne pratique. Isolement et contention en psychiatrie générale*, février 2017, Paris, 10 ss.

15. In the context of Law no. 2020-1576, solitary confinement can be ordered for 12 hours, renewable up to 48 hours, with 12-hour increments per single renewal, and restraint measures for 6 hours, renewable up to 24 hours, with 6-hour increments per single renewal. Each renewal is accompanied by specialist assessments.



durée à l'intervention systématique du juge judiciaire, conformément aux exigences de l'article 66 de la Constitution»¹⁶.

It should be added that the principle expressed by the Conseil Constitutionnel is totally aligned with the ECHR jurisprudence, according to which one of the main requirements for limiting the risk of arbitrariness in the field of psychiatric treatment is precisely a rapid, effective and pertinent intervention by the judicial authority (*Winterwerp v. Netherlands*, no. 6301/73, 24 October 1979, § 37; *LR v. France*, no. 33395/96, 27 June 2002, § 34; *Mathieu v. France*, no. 68673/01, 27 October 2005, § 35; *Patoux v. France*, no. 35079/06, 14 April 2011, § 71).

§ 14. While it is not possible to offer here an exhaustive picture of the German legal system, since different regulations are in force in each Land¹⁷, it is however important to recall that the *Bundesverfassungsgericht*, in its judgment of 24 July 2018, very clearly outlined the framework of (federal) guarantees that the Lander regulations must respect, declaring unconstitutional the *Psychisch-Kranken-Gesetz* of Bavaria and Baden-Württemberg¹⁸.

In particular, the *BVerfG*, having stated that “the restraint of a patient represents a violation of his fundamental right to personal liberty (art. 2, § 2.2, in conjunction with art. 104 of the Grundgesetz)”¹⁹, subjects its examination to a judicial review²⁰, providing rigorous prerequisites to justify the intervention: “The closed nature of the psychiatric facility and the consequent limited possibility of external support and accompaniment for all those involved place the person accommodated in a situation of extraordinary dependence requiring special protection”²¹. It follows, in this perspective, that: (a) restraint must be ordered by a doctor, for the sole purpose of avoiding serious and imminent damage to the health of both the person concerned and third parties, such as nursing or medical staff; (b) while the measure is in force, health or nursing care must in any event be guaranteed (c) the restraint must be strictly related to the psychiatric treatment envisaged for the illness and applied under medical supervision; (d) the measure is of a residual nature and therefore the need for its application must also be assessed taking into account other psychiatric treatment measures, such as the chances of success of a conversation or medication, and be reassessed at short intervals²².

§ 15. Finally, in Spain, specific principles and criteria aimed at limiting its use can be found in the legislation of the Autonomous Communities, generally affirming the “right not to be subjected to any kind of physical immobilisation or restraint or pharmacological treatment without medical prescription and supervision, un-

16. See, G. Raoul-Cormeil, L. Mauger-Vielpeau, Isolement, contention et soins psychiatriques. Point d'étape entre deux réécritures (CSP, art. L. 3222-5-1), in *Annales Médico-psychologiques, revue psychiatrique*, 2021, 179, 8, 713-721; J.P. Vauthier, Plus de contention ni d'isolement sans contrôle du juge judiciaire, in *Médecine & Droit*, 2021, 166, 11-16.

17. T. Henking, J. Vollmann (Hrsg.), *Gewalt und Psyche. Die Zwangsbehandlung auf dem Prüfstand*, Nomos, Baden-Baden, 2014.

18. Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2018): Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 – 2 BvR 309/15 – Rn. (1-131)

19. BVerfG 24. Juli 2018, §. 64.

20. BVerfG 24. Juli 2018, §. 69 except in cases where restraint is for a duration of 30 min. or less.

21. BVerfG 24. Juli 2018, §. 82.

22. BVerfG 24. Juli 2018, §. 83.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

less there is an imminent danger for the physical safety of the patient or third parties”²³.

§ 16. The comparative perspective again confirms the limits of the Italian system. In the absence of a specific substantive and procedural regulation, at present not detectable neither at legislative/regulatory level nor at jurisprudential level, mechanical restraint, which, we repeat, is not a medical act, but a restriction of personal liberty, does not satisfy the principles of primacy and legal certainty, in short, the general principle that informs the whole Convention, legal security (*sécurité juridique*). From this point of view, the Italian legal system is therefore unable to avoid strong territorial and social discrimination, each time seriously jeopardising the human dignity of persons. Quite clearly, the failure to respect the primacy and certainty of the law exposes the Italian legal system to violations of the dignity of every human being.

In other words, the violation of Art. 5 inevitably has repercussions also in the field of application of Art. 3, since mechanical restraint is inhuman and degrading, if it is ordered without explicit and precise time limitations and without the necessary, timely and procedural judicial intervention, aimed at reviewing the reasons behind the use of this coercive measure of personal freedom²⁴.

Using the (recent) words of the Court: “*La Cour rappelle que l'article 5 de la Convention garantit un droit de très grande importance dans “une société démocratique au sens de la Convention”, à savoir le droit fondamental à la liberté et à la sûreté. Avec les articles 2, 3 et 4, l'article 5 de la Convention figure parmi les principes dispositions garantissant les droits fondamentaux qui protègent la sécurité physique des personnes, et en tant que tel il revêt une importance primordiale. Il a essentiellement pour but de protéger l'individu contre toute privation de liberté arbitraire ou injustifiée*” (Sy v. Italy, no. 11791/20, 24 January 2022, § 93).

The violation of Article 5 is also a violation of Article 3 precisely because both guarantee the “*sécurité physique*” of persons. Without a clear and predictable frame of reference, laying down substantive and procedural limits and imposing surveillance and monitoring obligations (see below, §§ 22-26), the Italian legal system is unable to adequately guarantee and protect the “*sécurité physique*” of persons.

23. Ley Foral Navarra, n. 15/2016 de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, art. 8.1. lett. k); Ley Cantabria n. 2/2007 de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, art. 6; Ley n. 12/2008 de 5 diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, art. 91.1.; Ley n. 7/2009 de 22 diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, art. 85 lett. b).

24. It is true that the Court of Cassation has now ruled out that restraint is a medical act and likewise has ruled out that it can be used outside situations of necessity. Nevertheless, even in this perspective, apart from all the other shortcomings (time limitations, procedural aspects, and then, as will be discussed in Part Two, surveillance and monitoring), the ambiguity of the legal framework of the justification remains (fulfilment of duty or state of necessity?), which in turn feeds a state of absolute legal uncertainty. In the relevant case law, in fact, the justification for restraint is still not univocal. If the justification is to be found in art. 51 of the Criminal Code (exercise of the right or fulfilment of the duty), then the doctor exercises a power (even if not properly medical) that is proper to his profession. In this case, unlike what happens with reference to Art. 54 of the Criminal Code (state of necessity), the very concept of necessity is weakened.



Part II (medical issues)

§ 17. If mechanical restraint is analysed from a more specifically medical point of view, it is appropriate to highlight first of all the damage it can cause to health. An up-to-date review is provided by Angelo Fioritti, President of the College of Directors of Mental Health Departments in Italy:

“it is a degrading practice for those who undergo it, but also for those who perform it (Wynn et al., 2011). Most of the clinical studies that have investigated the subjectivity of those who undergo compulsory health treatment (Priebe et al., 2009; O’Donoughe et al. 2010; O’Donoughe et al., 2011; Katsakou et al., 2012; Smith et al., 2014) find that after some time at least half of the people express a positive opinion of the treatment they received and acknowledge that they benefited from it. Between 10 and 20 % felt they had suffered harm, while about one third considered it a mixed experience. But all the studies on the subjectivity of those who have undergone restraint document a unanimously negative opinion, a degrading and traumatic experience. Physical restraint is a risky practice, for physical and mental health (Husum et al., 2010; Steinert et al., 2010). The physical risks range from osteomuscular consequences, to the risk of being subjected to physical and sexual violence without being able to defend oneself, to thromboembolic complications related to bed restraint, all the way to death for these and other reasons, which is occasional but unfortunately not rare. Death due to restraint has more or less the same incidence as death due to transfusion accidents, which is considered a national Sentinel Event and is subject of an important has an imposing and rightly costly ministerial monitoring system. But it is also a risky practice for people’s mental health. Post-traumatic stress disorder in people in physical restraint is well known, though less well studied but probably just as significant in people undergoing or assisting in physical restraint. Restraint very often undermines the person’s future relationship with services and the health care system in general, constituting a factor of distancing from treatment, thus resulting in a risk factor of deterioration of the person’s condition (Jaeger et al., 2013; Myklebust et al., 2012; Priebe et al., 2011). Considering how human behaviour tends to be repetitive, it is not an exaggeration to say that restraint generates restraint. Especially in subjects with intellectual disabilities the loops of repeated restraint are well known, often beyond the intentions and wishes of the operators, producing among other things devastating effects on staff motivation and psychology. (...). Finally, restraint increases incident rates in psychiatric wards. The practice of restraint increases the general level of tension and violence in wards, raising the bar of human relations, transferring it from the dialectical dimension to the physical one and does so by reducing a person to powerlessness, with all the resentment, anger, frustration and resentment it implies. Moreover, it is observed and recorded by other patients and visitors, who then bear its indelible trace²⁵.”

§ 18. The world’s leading psychiatric organisation, in October 2020, summarised the damage of coercive practices in an official document as follows:

“The use of coercive practices, such as those listed above, carries the risk of harmful consequences, including trauma. People who have experienced coercion first-hand in mental health services, as well

25. Fioritti A. (2017) La storia infinita di libertà e coercizione in psichiatria, in AUSL Bologna, (a cura di), Liberi dalla contenzione. Maggioli, Rimini; Fioritti A., Marcacci T. 2016 Coercion in Europe in Molodynski A, Rugdasa J, Burns T. Coercion Care :International Perspectives. Oxford University Press.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

as their family members and supporters, and psychiatrists promoting quality care have drawn attention to some of the harms of those practices through testimony and advocacy. Individuals subject to physical coercion are susceptible to harm that include physical pain, injury, and death. Individuals who have experienced trauma in the past (such as family violence, sexual assault, or other abuse) are especially vulnerable to coercive practices. The use of coercive measures can traumatize or re-traumatize patients, undermine therapeutic relationships, discourage trust in mental health systems, and dissuade service users and family members from seeking help in the future. Coercion may also traumatize other service users, damage morale among or traumatize mental health workers, and contribute to tarnishing the image of psychiatry as a medical discipline”²⁶.

§ 19. It should also be stressed that coercive practices favour the de-socialisation of a person, worsen their prognosis and make psycho-social rehabilitation more difficult.

“In the person being restrained, during the long hours in which they are subjected to this coercion, even in the knowledge of the violence they are undergoing in those hours (or days, or weeks), the idea eventually dawns that they «deserved» this treatment. And so even that sort of undoubted torture finds a modicum of meaning for them. The final result, always on the level of the primary biological-existential damage, is that of “*Entwertung*”, of an «ontological disqualification»”²⁷.

In fact, the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of their Liberty has repeatedly insisted on the need to avoid improperly long sojourns, which are also due to the alternation between periods of compulsory and optional hospitalisation²⁸.

§ 20. Secondly, it must be stressed again that mechanical restraint is not a medical or health care act. For an agitated person it may certainly be necessary to resort to forms of restraint. Some of these constitute a medical act, and more generally a health care act, others do not. The former include emotional containment, which can use empathic relationships, listening and verbal communication, and bodily containment, such as holding, a form of firm embrace that must never result in a suffocating embrace or cause the agitated person to feel completely at the mercy of the embracer. This technique aims to give the person a feeling of protection that facilitates relaxation.

Pharmacological treatment of agitation and psychotic anxiety also belongs to the medical acts of treatment. It must be considered, however, that the meaning attributed to it by the therapist may be unbalanced as regards the meaning attributed by the patient. For this reason, the pharmacological prescription cannot simply be imposed, but must be justified, informing the patient of the dosage and mode of administration chosen, the expected effects, the possible side effects, with the aim of maximising the former and minimising the latter, as well as the presumable duration of treatment. Resorting to medication to induce anaesthesia in the patient (or explicitly pointing out its punitive use) is not to

26. World Psychiatric Association, 2020 October, Position Statement and Call to Action: Implementing Alternatives to Coercion: A Key Component of Improving Mental Health Care, Maria Rodrigues, Helen Herrman, Silvana Galderisi and John Allan (in consultation with taskforce and others).

27. Rossi G., Toresini L, 2015 SPDC aperti e senza contenzioni per i diritti inviolabili della persona in “Il nodo della contenzione. Diritto, psichiatria e dignità della persona” a cura di Rossi S. Alfabeta Verlag Merano.

28. See in particular, the Reports to Parliament of 2019 (§§ 24-25), 2020 (§ 36) and 2021 (p. 244). For a specific case, see the Report on the TSO monitoring visit to the SPDC of Colferro (Lazio), published on 3 June 2019.



be considered useful in building a relationship of care; on the contrary, if repeated over time, it can generate mistrust to the point of a refusal even for its therapeutic function.

§ 21. Instead, neither mechanical restraint nor spatial isolation (seclusion) can ever be considered medical acts. This is the widespread position both among health care service providers (starting with the Regions and Autonomous Provinces that in Italy are responsible for the organisation and management of health care services) and among professional and scientific associations (Federations of the Orders of Physicians and Nursing Sciences, Order of Physiotherapists, Italian Society of Psychiatry).

Since neither mechanical restraint nor seclusion are medical or health care acts, they can be evaluated according to the principle of effectiveness. This principle consists of the maximum use, in the real context, of all available scientific knowledge, so that the right patient (appropriateness) at the right time (timeliness) receives the right treatment (evidence). The principle of effectiveness in practice makes it possible to assess the benefit/risk ratio for each medical act and each health care procedure.

This ratio cannot be calculated for mechanical restraint precisely because it is never a medical or health care act. In principle, since it is an act that is highly likely to cause a damage to health, mechanical restraint should not be used in health care. And should it ever be necessary to use it, for reasons of necessity and urgency in the presence of immediate danger, the principle of proportionality and minimisation of pathogenic risk must be applied.

Moreover, since as already mentioned, as far as Italy is concerned this is a non-regulated act, it is critical that each restraint be subjected to individual assessment by third parties, who should be placed in a position to intervene from the very first moment the restraining intervention is carried out²⁹.

§ 22. Thirdly, mechanical restraint in Italy is widespread and unmonitored³⁰.

In health care, surveillance systems detection of Sentinel Events is of particular importance, because it provides a reasonably accurate picture of malfunctioning in the health care system.

Mechanical restraints, given their high probability of damaging the health of the person undergoing them, should also a Sentinel Event, yet there is no active surveillance system at national level in place. Even if limited to the period 2002-2003, a study (*“Progress Acuti”*) concluded, with reference to a

29. One proposal could be to involve the national Guarantor of prisoners' rights and the regional Guarantors. This is the thesis of the “Club Spdc No Restraint”, which represents those services that have abandoned the practice of mechanical restraint. The aim of the association is to share the methodologies and operational tools developed by the individual services, making them available to all other services wishing to implement a project to overcome restraint and practices respectful of people's rights and dignity.

30. Senate of the Republic. XVII Legislature Extraordinary Commission for the Protection and Promotion of Human Rights. Mechanical restraint. Final report (2017); Dell'Acqua G., Norcio B., de Girolamo G., Barbato A., Bracco R., Gaddini A., Miglio R., Morosini P., Picardi A., Rossi E., Rucci P., Santone G. (2007), Caratteristiche e attività delle strutture di ricovero per pazienti psichiatrici acuti: i risultati dell'indagine nazionale “Progress Acuti”, *Giornale Italiano di Psicopatologia*, 13: 26-39; Terzian E., Tognoni G. (2003), Indagine sui servizi psichiatrici di diagnosi e cura, *Rivista Sperimentale di Freniatria*, vol 127, suppl 2.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

specific sample, that there were tools of mechanical restraint in 88% of cases³¹.

§ 23. With the transfer of responsibility for the management of health care services to the Regions and Autonomous Provinces, National Health Care was progressively transformed into twenty-one Regional Health Care Services or Systems, all very different in terms of organisation as well as prevention, treatment and rehabilitation activities.

For this reason, and also following the 16th Report of the CPT of the Council of Europe, which addressed the issue of mechanical restraints in psychiatric services³², on 29 July 2009 the Conference of Regions approved a document outlining seven possible strategies for the prevention of physical restraint³³.

In fact, the very first recommendation had the objective of monitoring: “to monitor at regional level the phenomenon of restraint through the systematic collection of information suited to enable the preparation of improvement actions”.

§ 24. Subsequently, a survey by the self-same Conference of Regions conducted in 2017 noted that, in most of the regional administrations, there was no monitoring of the phenomenon of mechanical restraints, let alone indications on how to address the problem³⁴.

Only Emilia Romagna and Lombardy perform regular monitoring. With the former, monitoring supports regional initiatives (result objectives, training actions) that are progressively reducing the problem, to the point of making the objective of “zero restraint” concretely possible. With the latter, the focus is instead on the “accuracy” of the monitoring with a generic request to reduce restraint.

§ 25. Indeed, in 2015, the National Bioethics Committee wrote: “at a national level, it is not known how many patients have been mechanically restrained, nor the number of restraints, nor the total number of hours of restraint in a year”³⁵.

§ 26. For the 2021 monitoring the situation remained unchanged. Only Emilia Romagna³⁶ and Lom-

31. See Dell'Acqua G., Norcio B., de Girolamo G., Barbato A., Bracco R., Gaddini A., Miglio R., Morosini P., Picardi A., Rossi E., Rucci P., Santone G. (2007), *Caratteristiche e attività delle strutture di ricovero per pazienti psichiatrici acuti: i risultati dell'indagine nazionale “Progres Acuti”*, cit. e Terzian E., Tognoni G. (2003), *Indagine sui servizi psichiatrici di diagnosi e cura*, *Rivista Sperimentale di Freniatria*, vol 127, suppl 2.

32. CPT, *General report on CPT's activities*, 16/10/2006.

33. Conference of Regions and Autonomous Provinces (2009), “*Contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione*”, Rome, 29 July 2009.

34. Conference of Regions and Autonomous Provinces (2017), *Document to be submitted to the extraordinary commission for the protection and promotion of human rights. in the framework of the cognitive investigation on the levels and mechanisms of protection of human rights, in force in Italy and internationally, on mechanical restraint*.

35. Comitato Nazionale per la Bioetica. *La Contenzione*. *Problemi Bioetici* 23/04/2015.

36. The number of cases of coercive restraint fell from 972 in 2011 to 277 in 2018. The number of persons restrained, respectively, from 383 to 154. See: Emilia Romagna Region, *Territorial Assistance Service Mental Health and Pathological Addictions Area*.



bardy³⁷ carried out monitoring activities. In Friuli Venezia Giulia, where restraints have been reduced to zero, a surveillance system is in place.

§ 27. If we consider that every year about 1000 persons are restrained in Lombardy and that the population of this Region represents a significant sample, being one sixth of the national population, we can estimate that in Italy mechanical restraint is applied to about 6000 persons every year.

This phenomenon is therefore anything but sporadic and should lead the State and the Regions to take strong initiatives against those administrations that fail to monitor it. For example, it would be auspicious for the monitoring of restraints to be conducted through the inclusion in the SDO-NSIS form (the hospital discharge form of the new health care information system).

§ 28. A Ministry of Health's document "Doing away with mechanical restraint in mental health care settings" is currently under consideration by the Regions³⁸.

The document, in its proposals, develops, once again, seven recommendations: 1) Activate paths for the recognition of those practices limiting personal freedom. 2) Take initiatives to know and monitor restraint. 3) Respect people's rights and dignity. 4) Organise integrated, inclusive and locally-based mental health services. 5) Guarantee the quality of health care facilities and accessibility of services. 6) Promote teamwork and networking. 7) Guarantee training activities for all workers.

The document proposes that the Regions set themselves the objective of eliminating restraint within three years. The Minister of Health has also voiced a hypothesis of providing specific funding for the achievement of this objective.

§ 29. Finally, it is worth highlighting existing best practices, which demonstrate the possibility of overcoming restraint and seclusion once and for all.

The Italian Society of Psychiatry has made a proposal to the professional community for the adoption of a pragmatic strategy to implement alternative practices to coercive restraint and points out some examples of alternative strategies, such as 'Safewards'³⁹, 'Six Core Strategies'⁴⁰, 'open door policies'⁴¹ and the WHO's "Quality Rights Initiative"⁴². In all cases, cultural and organisational changes (stimulated by audit and training tools) and both structural and process improvement projects are proposed.

§ 30. Two Italian Regions, Friuli Venezia Giulia and Emilia Romagna, have implemented strategies for the elimination of mechanical restraint in psychiatric services.

37. There were 3014 incidents of restraint in 2019 and 2174 in the first eleven months of 2020. During the same periods, the number of people restrained was 1173 and 923. See: Mental Health Information System, Lombardy Region, Psicheweb).

38. Ministry of Health, D-G for Health Care Prevention, Overcoming mechanical restraint in mental health care settings and outline agreement, forwarded to the Conference of Regions on 9 April 2021.

39. <https://www.safewards.net/>

40. <https://restraintreductionnetwork.org/latest-news/keynote-preview-six-core-strategies/>

41. Kalagi, J., Otte, I., Vollmann, J. et al. Requirements for the implementation of open door policies in acute psychiatry from a mental health professionals' and patients' view: a qualitative interview study. *BMC Psychiatry* 18, 304 (2018). <https://doi.org/10.1186/s12888-018-1866-9>.

42. <https://www.who.int/publications/i/item/who-qualityrights-guidance-and-training-tools>



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Friuli Venezia Giulia, with resolution 1904/2016, adopted recommendations for the overcoming of restraint in all health and social care facilities. It states that “from a health point of view, restraint is to be considered a non-therapeutic act: it does not cure, it does not prevent and it does not rehabilitate and it can cause injuries, severe disability and death of the person assisted”. The document provides precise indications on how to operate in various critical situations (psychomotor agitation and escape attempts, sleep-wake rhythm alterations, hallucinations and delusions, health treatments, even compulsory ones) and on what should be done to avoid the associated risks in this context. Friuli Venezia Giulia is the only Italian region to have eliminated mechanical restraint in all psychiatric services

§ 31. Emilia Romagna, with two successive deliberations (“circolari”), has regulated the use of mechanical restraint with a view to its eradication⁴³. The impetus for this initiative came from a Commission of Enquiry that in 2008/2009 dealt with the death of an elderly person restrained over several days.

To quote Fioritti, President of the College of Directors of Mental Health Care Departments in Italy:

“What emerged there motivated us to reject all the theoretical and practical formulations previously codified and to consider restraint as a non-medical act, exceptional, to be carried out in conditions of necessity, for the shortest possible time, rigorously documented and subject to external audits whenever it lasts for more than twelve hours (later reduced to six in the second memo). The analysis carried out through clinical audits has also shown that most of the restraints take place during the night or in holiday on-call shifts, when medical staff from outside the ward are present, thus associating the problem with environmental and not psychopathological issues concerning the person under treatment”⁴⁴.

The reduction of the number of hours of restraint (from 12 to 6) for a compulsory audit is part of the step by step implementation strategy adopted by Emilia Romagna. When the number of restraints is reduced, it becomes realistic to extend the audit to cover a lower number of hours of restraint. At present, throughout the Region the use of restraints has been reduced with percentages between 60% and 80%. In some Provinces (Ravenna, Modena, Parma), restraints have been reduced to zero for one or more years in the last three years. In the metropolitan city of Bologna, one of the three SPDCs (Psychiatric Service for Diagnosis and Treatment) has not practised restraint for years, the other two carry out less than twenty a year each, almost all of which are cases of patients arriving in a state of substance intoxication from the Emergency Ward or patients with serious intellectual disabilities⁴⁵.

Emilia Romagna and Friuli Venezia Giulia, after dealing with restraint in psychiatry, have extended the goal of ‘zero restraint’ to the entire network of hospital wards and residences for the elderly and disabled. The former, in February 2021, approved the document “Good practices for the prevention of restraint in hospital”. With the latter, projects are in place that address all health and social care facilities in each health care sector. For example, the project “Trieste free from restraints” is promoted by the local health authority and the Trieste Medical Association.

43. Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Sanità, Circolare nr. 16/2009, Disciplina delle contenzioni fisiche presso i Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura dei DSM-DP e Circolare nr. 1/2015, Disciplina delle contenzioni fisiche presso i Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura dei DSM-DP

44. Fioritti cit.

45. Emilia Romagna Region, Service for Territorial Assistance for Mental Health and Pathological Dependencies.



§ 32. The Psychiatric Diagnosis and Treatment Service (Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura, SPDC) is the hospital branch of the Mental Health Care Department. It admits persons in critical psychopathological conditions who require urgent treatment, including (health) involuntary treatment (Trattamenti Sanitari Obbligatorii, TSO). Almost all mechanical restraint in psychiatry is concentrated in these facilities.

The association “Club Spdc No Restraint” assembles those Italian SPDCs that do not practice mechanical restraint. The No Restraint services are present in the Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Puglia and Sicilia regions and in the autonomous provinces of Trento and Bolzano. In all cases, the No Restraint experience has developed from the bottom up, in operator working groups and with the participation of associations and people who have or have had mental health problems. Currently (January 2022) in Italy 5 million people do not risk being restrained in case of psychiatric hospitalization.

This is a significant sample of services, twenty-one in total. There is therefore a sufficient critical mass to support the practicability of the No Restraint approach. Nevertheless, the majority of people living in Italy are still exposed to the risk of being tied up if they were to be admitted to a psychiatric hospital. And one has to consider that the processes of agglomeration of services over large areas have been particularly damaging with regard to the issue of restraint. The No Restraint SPDCs are for the most part located in central-northern areas, in medium-sized cities (between 20,000 and 200,000 inhabitants). This is an important indication because a non-excessive size favours integration between social-health care services and the hospital and the use of the social capital and civic networks present in the territory. This is the case for Trieste, San Giovanni in Persiceto (Bologna), San Bonifacio (Verona), Mantova and Merano, which opened in 2001.

Over the years the SPDCs of Mantova, San Severo, Pescia, Udine, Trento, Ravenna, Carpi, Terni, Prato, Caltagirone, Grosseto, Siena, Melegnano, Castiglione delle Stiviere, Parma, Modena, Asti and Vercelli have activated a project of zero mechanical restraints.

In the No Restraint SPDCs, environmental aggressiveness is low. Attention is paid to the quality of the rooms (the prevalent type is two beds per room, there are also many single rooms) and of the living areas, the availability of outdoor spaces and gardens. Cleaning and maintenance are satisfactory. There are no cameras or security doors, and the use of personal telephones and computers is permitted. In the No Restraint SPDCs the number of operators is not high, but it is in balance with the territorial teams. The number of operators varies between 20 and 30 units, a far cry from, for example, the 85 operators present in Bergamo’s restraint psychiatric ward. In the No Restraint SPDCs, alongside the professionals, there are experts who have experienced illness either directly or as family members and who, after training, are placed alongside both operators and patients. One of the most significant experiences is that of the UFE (Users and Family Experts) of Trento.



Raccomandazioni Pareni Atti d'intervento 2019-2023

Part III conclusion

§ 33. With regard to mechanical restraint, the Italian legal system does not respect articles 3 and 5 ECHR, which constitute, together with articles 2 and 4, the main Convention provisions aimed at guaranteeing and protecting the “*sécurité physique des personnes*”. The legal vacuum in the Italian legal system therefore violates the primacy and certainty of the law (Art. 5), principles that inspire the basis of all the articles of the ECHR, including Art. 3.

As has been shown, the shortcomings of the Italian legal system not only concern fundamental aspects of a substantive and procedural nature, but are of a general nature, so much so that it can be considered a problem of a structural nature.

For this reason, we ask the Court, having declared the violations of art. 3 and art. 5, to indicate to the Italian State, pursuant to art. 46, the appropriate general measures to put an end to these violations, which can no longer be tolerated because they concern the physical safety of persons (art. 5) and their human dignity (art. 3).

Rome, 31 March 2022

Mauro Palma

Italian National Guarantor for the rights of persons deprived of liberty (National Preventive Mechanisms of the OPCAT), former President of the CPT-Council of Europe, and past Chair of the Council for Penological Co-operation (CP-CP, Council of Europe).

This Amicus Curiae is signed by:

Italian Association of Penal Law Professor (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, AIPDP)

Emilio Dolcini, Emeritus Professor of Penal Law, University of Milan, *Giovanni Maria Flick*, Emeritus Professor of Penal Law, Luiss University, and former President of the Italian Constitutional Court, *Sergio Moccia*, Emeritus Professor of Penal Law, University of Naples Federico II, *Francesco Palazzo*, Emeritus Professor of Penal Law, University of Florence, *Antonio Ruggeri*, Emeritus Professor of Constitutional Law, University of Messina, *Gaetano Silvestri*, Emeritus Professor of Constitutional Law, University of Messina, and former President of the Italian Constitutional Court, *Paolo Zatti*, Emeritus of Private Law, University of Padua.

Marco Pelissero, Professor of Penal Law, University of Turin, *Vittorio Manes*, Professor of Penal Law, University of Bologna Alma Mater, *Glauco Giostra*, Professor of Procedural Penal Law, University of Rome La Sapienza, *Stefano Canestrari*, Professor of Penal Law, University of Bologna Alma Mater, *Adolfo Ceretti*, Professor of Criminology, University of Milan-Bicocca, *Giandomenico Dodaro*, Professor of Penal Law, University of Milan-Bicocca, *Roberto Bartoli*, Professor of Penal Law, University of Florence, *Silvia Buzzelli*, Professor of Procedural Penal Law, University of Milan-Bicocca, *Francesco Centonze*, Professor of Penal Law, Università Cattolica, *Claudia Pecorella*, Professor of Penal Law, University of Milan-Bicocca, *Davide Petrini*, Professor of Penal Law, University of Turin, *Marta Bertolino*, Professor of Penal Law, Università Cattolica,



Francesco Marco De Martino, Professor of Penal Law, University of Naples Federico II, *Francesco Schiaffo*, Professor of Penal Law, University of Salerno, *Adelmo Manna*, Professor of Penal Law, University of Foggia, *Antonio Cavaliere*, Professor of Penal Law, University of Naples Federico II, *Matteo Caputo*, Professor of Penal Law, Università Cattolica.

Amedeo Santosuosso, Professor of Law, Science and New Technologies, University of Pavia, and member of the World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST, UNESCO).

Oreste Pollicino, Professor of Constitutional Law, Bocconi University, and member of the Executive Board, European Union Agency for Fundamental Rights.

Federico G. Pizzetti, Professor of Public Law, University of Milan, and President of Italian Society of Neuroethics and for the Philosophy of Neurosciences (SINe).

Antonio Marchesi, Professor of International Law, University of Teramo, and former President of Amnesty International (Italy).

Andrea Pugiotto, Professor of Constitutional Law, University of Ferrara, *Marco Ruotolo*, Professor of Constitutional Law, University of Rome Tre, and Director of the European Penological Center, University of Rome Tre, *Paolo Veronesi*, Professor of Constitutional Law, University of Ferrara, *Carlo Casonato*, Professor of Comparative Public Law, University of Trento, *Alessandra Algostino*, Professor of Constitutional Law, University of Turin, *Giuditta Brunelli*, Professor of Public Law, University of Ferrara, *Stefano Rossi*, Ph.D. in Public and Tax Law in the European Dimension, University of Bergamo.

Patrizio Connella, Professor of Philosophy of Law, University of Roma Tre, and President of Antigone, *Patrizia Borsellino*, Professor of Philosophy of Law, University of Milan-Bicocca.

Gilda Ferrando, Professor of Private Law, University of Genoa, *Mariassunta Piccini*, Professor of Private Law, University of Padua, *Daniele Rodriguez*, Professor of Forensic Medicine, University of Padua.

Benedetto Saraceno, Psychiatrist, and Professor of Global Health, University of Lisbon, and former Director of the Mental Health Department, World Health Organization (WHO), *Fabrizio Starace*, Psychiatrist, and President of the Italian Society of Psychiatric Epidemiology (SIEP), and member of the Consiglio Superiore di Sanità (CSS, Italian Health Ministry), *Angelo Fioriti*, Psychiatrist, and President of the National College of the Mental Health Departments, *Giovanni Rossi*, Psychiatrist, and President of Club SPDC No Restraint, *Fabrizio Ramacciotti*, Emeritus Director of the Mental Health Department, Ulss 12 veneziana, *Maurizio Davi*, Vice-President of Club SPDC No Restraint, *Pietro Pellegrini*, Psychiatrist, and Director of the Mental Health Department, AUSL Parma, *Luigi Benevelli*, Psychiatrist, and member of the Scientific Committee of the Unasam (National Union of the Associations for Mental Health).

Luigi Manconi, President of A Buon Diritto, and former President of the Special Committee for the guarantee of Human Rights, Italian Parliament, *Valentina Calderone*, Director of A Buon Diritto, *Grazia Serra*, promoter of the committee Verità e Giustizia per Franco Mastrogiovanni.

Club SPDC No Restraint, *ITALIASTATODIDIRITTO*, *Cittadinanzaattiva*, *A Buon Diritto*, *Antigone*.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Amicus curiae alla Corte Edu nei casi Y.A. and Others v. Italy, B.G. and Others v. Italy, M.S. and J.M. v. Italy

Rome, 16 february 2022

Third party intervention by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty under Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court

Application No. 5504/19

Y.A. and Others v. Italy

Application No.5604/19

B.G. and Others v. Italy

Application No.20561/19

M.S. and J.M. v. Italy

Introduction

1. On 21 December 2021 the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (hereinafter: 'the National Guarantor') requested leave to intervene as a third party, in accordance with Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court, in the proceedings in the cases of *Y.A. and Others v. Italy*, *B.G. and Others v. Italy*, and *M.S. and J.M. v. Italy*. Following the letter of 4 February 2022, in which leave to intervene is granted, the National Guarantor is hereby submitting his written observations.

2. It is the National Guarantor's task to monitor the situation of persons who are deprived of personal liberty. His mandate is set out in article 7 of Law-Decree no. 146/2013 (converted into Law no. 10/2014), according to which he is entrusted with the task of verifying whether the issuance and enforcement of detention orders is carried out in compliance with principles and norms established by the Italian Constitution, international conventions on human rights to which Italy is a party, EU Directives, as well as by national laws and regulations. Furthermore, by virtue of his appointment as National Preventive Mechanism (NPM) under the Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), ratified by Italy in 2013, the National Guarantor regularly examines the treatment of the persons held in places of detention, as defined in article 4 of OPCAT, and makes recommendations to the relevant authorities with the aim of improving their conditions and preventing their subjection to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The National Guarantor has also been entrusted with the task of monitoring forced return operations under art.8 par.6 of EU directive 115/2008.

2. In the fulfillment of these mandates, the National Guarantor has monitored a number of cases in which the



indication of a place of safety (POS) to vessels with rescued migrants on board has been denied or delayed by Italian authorities, resulting in the forcible stay of the rescued persons on the ship. Rescue operations monitored by the National Guarantor include *inter alia*:

- the operation carried out by Italian Coast Guard (ICG) ship “U. Diciotti”, on which 190 migrants rescued by ICG patrol boats on 16 August 2018 were transferred, most of whom were allowed to disembark only on 26 August 2018, 10 days after their rescue;
- the operations carried out by NGO vessel “Sea Watch 3” on 12 and 15 June 2019, bringing a total of 50 migrants on board, who were eventually disembarked on 29 June 2019, respectively 14 and 17 days after their rescue;
- the operation carried out by ICG ship “Gregoretto”, which on 25 July 2019 rescued 135 migrants who were allowed to disembark on 31 July 2019, approximately one week after their rescue;
- the operations carried out by NGO vessel “Open Arms” which, on 1 and 2 August 2019, rescued a group of 124 migrants, and, on 10 August, another group of 39 migrants; the last group of migrants on board was allowed to disembark on 20 August, approximately 20 days after their rescue;
- the operation carried out by NGO vessel “Mare Jonio”, which rescued 98 migrants on 28 August 2019, the last group of which were allowed to disembark on 3 September, about 6 days after their rescue.

3. The number of cases and the similarities between them suggest the existence of a general practice of delayed indication of a POS over which the National Guarantor has repeatedly expressed his concern to the Italian authorities – administrative and/or judicial, depending on the circumstances. He reiterated his views on the matter in a letter sent to the Italian Government on 28 January 2019 concerning the case which is the object of the complaints above. In his letter, the National Guarantor expressed the opinion that the persons on board the rescue vessel, which was at the time within Italian territorial waters, fell under Italian jurisdiction and that Italy was under an obligation to respect their rights under the European Convention on Human Rights. He pointed out that the situation resulting from the lack of authorization to disembark the rescued migrants amounted to a *de facto* deprivation of liberty of the persons concerned, raising questions regarding its lawfulness under art.5 of the Convention, which allows deprivation of liberty only in specific cases and in accordance with a procedure prescribed by law. In his letter to the Italian authorities the National Guarantor’s also expressed concern over possible violations of art.3, prohibiting torture and inhuman or degrading treatment or punishment, based on information received on the conditions in which the migrants were forced to live during the period of time in which they were not allowed to disembark, highlighting the special situation of fragile and vulnerable persons. He therefore made an urgent request for information concerning the personal features of the rescued migrants, as well as their accommodation and the overall material conditions in which they were in. The National Guarantor concluded his letter urging the Government to allow the rescued migrants to disembark, thus avoiding any possible responsibility for the violation of one or more provisions of the European Convention.

4. The following intervention develops the arguments raised, *inter alia*, in the above mentioned letter by the National Guarantor to the Italian Government. It is divided into four sections. Section I addresses issues of jurisdiction and attribution. In section II *de facto* deprivation of personal liberty is addressed. Section III deals with inhuman or degrading treatment in the context of rescue operations. Section IV contains summary of conclusions.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Section I – Jurisdiction and attribution

5. State territory, according to customary international law, includes territorial waters, over which the coastal State exercises its full sovereignty, subject only to other States' right of innocent passage. This rule is confirmed in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), art.2, par. 1, according to which "The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea" and is restated in art.2 of Italy's navigation code (Regio Decreto 30 marzo 1942, n.327 and following amendments). Sovereignty involves the exercise of jurisdiction by the coastal State over ships which are present within its territorial waters. Conversely, the jurisdiction of the flag state, which is limited to the high seas, ceases when the vessel enters the territorial waters of another state. This is confirmed in UNCLOS, art.92, par.1, according to which "Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas". Under article 1 of the European Convention, a State party is under an obligation to respect the human rights of all persons subject to its jurisdiction which, according to the Court's case-law, is primarily territorial and is presumed to be exercised normally throughout the State's territory which – as mentioned – encompasses territorial waters.

6. The practice of denying or delaying the indication of a POS to a ship which, after carrying out a rescue operation, is present within the territorial waters of a State is usually accompanied by the exercise of public powers *vis-à-vis* the vessel in question and the persons on board, carried out through a variety of actions, both of a prescriptive and of an adjudicative nature. These actions typically include orders issued to the captain of the ship to remain in a specific location, not being authorized to move from that location in order to disembark the rescued migrants. Such an order may be supplemented by other measures aimed at ensuring compliance, including prohibitions to other vessels from approaching the ship. Other actions by the coastal State may include the initiation of procedures aimed at protecting unaccompanied foreign minors who are on board the ship, in conformity with its legislation, thus implying that the minors in question are considered to fall within its jurisdiction; or the initiation of judicial proceedings against those in charge of the rescue vessel or against those who have responsibility for the indication of a POS with a view to ascertaining whether any criminal offence has been committed. These actions provide further evidence of the existence of the coastal State's jurisdiction over all those who are on board a vessel which has carried out a rescue operation once the ship has entered its territorial waters.

7. The coastal State's jurisdiction over a ship with rescued migrants on board which has entered its territorial waters is not, in principle, dependant on developments which may have occurred before the entrance. Search and Rescue (SAR) operations are regulated by the international law of the sea, which should be interpreted in a way which allows full compliance with the human rights obligations imposed on State parties to the European Convention. In this respect, the National Guarantor agrees with the position of those who do not consider Libyan ports, at present, to be a POS, on account of the serious violations of human rights which migrants forcibly returned to Libya face a risk of being subjected to. Having said this, while the captain of a ship which has carried out a rescue operation is under an obligation to comply with the norms governing his activity and may be held accountable for not doing so, this should not result in a lack of protection of the human rights of the rescued persons on board the ship. If a ship is within the territory of a State, which includes territorial waters, the exercise of sovereign powers by that State brings with it responsibility for the people on board the ship. If the State in question is a party to the European Convention it will have jurisdiction over the persons under art.1 of the Convention.



8. The conduct of a coastal state which refrains from or significantly delays indication of a POS, making it impossible to disembark the rescued migrants, may be construed as an omission. Indication of a POS is the object of obligations under the international law of the sea. In addition to a violation of the law of the sea, refraining from doing so may also result in a violation of positive obligations under the European Convention. Article 5 of the European Convention lays down a positive obligation on State parties not only to refrain from active infringement of the rights it protects, but also to take appropriate steps to provide protection against an unlawful interference with those rights to everyone within its jurisdiction. When not authorizing disembarkation of the rescued migrants is combined with the objective impossibility for the ship to resume navigation, thus preventing them from leaving the vessel and forcing them to live in whatever space and conditions are available, this may possibly result in their subjection to inhuman or degrading treatment under art.3 too.

9. The denial or postponement of the indication of a POS, depending on the circumstances, may also be construed as an active conduct by the coastal State. This is the case when specific “refusal of entry” orders are issued and could also be the case when a formal notice is sent to the captain of the ship according to which authorization to move from the assigned location in order to disembark is denied. Whether the coastal State’s conduct is qualified as an omission or as an action, denial or significant postponement of an indication of a POS can be attributed to it under general international law according to which an internationally wrongful act may consist in (Art.2 of the International Law Commission’s Articles on State Responsibility).

Section II – Deprivation of liberty

10. The difference between deprivation of liberty under art.5 of the European Convention and a restriction on freedom of movement under Article 2 of Additional Protocol No. 4 is, according to the Court’s case-law, a difference of degree or intensity, not one of nature or substance. In order to determine whether a person has been deprived of liberty, one must look at his or her concrete situation and take into account a variety of criteria including the type, the duration, the effects and the manner of implementation of the measure in question. According to the National Guarantor, when rescued migrants are forced to remain on board a ship, not being allowed to disembark for several days, this may amount to a deprivation of liberty. This is most likely to be the case when disembarkation is the only possible way of leaving a ship which, due to the presence on board of persons in numbers which go well beyond its normal capacity, is not in a position to resume navigation in conditions of safety. In addition, a high number of rescued migrants who are forced to remain on board is likely to lead to conditions of overcrowding, in which the capacity of the ship to provide adequate living conditions is far over-stretched, and these conditions will be aggravated when they last for a significant amount of days. While these conditions are relevant to the extent that they may amount to inhuman or degrading treatment under art.3 of the Convention, they also contribute towards the fulfillment of the criteria for the existence of a deprivation of liberty under art.5.

11. It may be noted that this understanding of deprivation of liberty is consistent with the understanding of deprivation of liberty adopted in defining the mandate of monitoring bodies under the Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture (OPCAT). According to art.4 of OPCAT, visits by the Subcommittee for the Prevention of Torture (SPT) or by National Preventive Mechanisms (NPMs) may be carried out in “any place ... where persons are or may be deprived of their liberty”, deprivation of liberty meaning “any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority”.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

12. According to art. 5, par.1, of the European Convention no one shall be deprived of his or her liberty unless specifically listed circumstances arise. These include, under letter f, the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition". While, according to the Court's case-law, Article 5 par. 1, lett. f, "permits the detention of an asylum-seeker or other immigrant prior to the State's grant of authorisation to enter ... such detention must be compatible with the overall purpose of Article 5, which is to safeguard the right to liberty and ensure that no one should be dispossessed of his or her liberty in an arbitrary fashion" (Saadi v. the United Kingdom [GC], par. 66).

13. Whether or not deprivation of liberty resulting from a denial or delay in authorizing disembarkation from a ship may, in general, be considered a dispossession of liberty carried out "in an arbitrary fashion" will be addressed in the following paragraphs of this section. Before, however, the National Guarantor wishes to point out that there may be specific cases in which the circumstances envisaged in art.5, par.1, lett. f, are not applicable to the deprivation of liberty of rescued migrants. One of these may be the case of unaccompanied minors, to the extent that the legislation of the coastal State does not permit denying them authorization to enter and/or prohibits their deportation. In other words, the forcible stay of unaccompanied minors on board a ship may *in itself* lead to a violation of art.5 when the legal order of the coastal State rules out *a priori* the possibility of pursuing the aims justifying deprivation of liberty provided in art.5, par.1, including the prevention of unauthorized entry under lett. f.

14. In addition to being aimed at specifically listed purposes, in order to be lawful under the Convention deprivation of liberty must, under art.5, par.1, "be in accordance with a procedure prescribed by law". A procedure under Italian law, i.e. the law of the coastal State in the proceedings which this intervention is referred to, including rules on timing, physical spaces and judicial supervision, is in place. Relevant norms are to be found in art.13 of the Italian Constitution, according to which "No one may be detained, inspected, or searched, or otherwise subjected to any restriction of personal liberty, except by a reasoned order of a judicial authority and only in such cases and in such manner as provided by law. In exceptional circumstances and under such conditions of necessity and urgency as shall be precisely defined by law, the police may take provisional measures that shall be referred within 48 hours to a judicial authority and which, if not validated by the latter in the following 48 hours, shall be deemed withdrawn and ineffective". This rule is reaffirmed with specific reference to the administrative detention of irregular migrants in art.14 of Decree law n.286 of 25 July 1998, according to which all measures depriving an irregular migrant of his or her personal liberty must be notified within 48 hours to the judicial authority, which must eventually confirm the measure within additional 48 hours, bringing the maximum number of hours in which deprivation of liberty without judicial confirmation is allowed under national law to 96. Furthermore, deprivation of liberty must take place within specifically designated spaces indicated in Decree-law n.286 itself, as well as in other norms, which must comply with adequate standards. Finally, it should be noted that rules on judicial supervision of deprivation of liberty are also to be found in Article 15 of the "Return directive" (Directive 2008/115/EC), according to which "When detention has been ordered by administrative authorities, Member States shall: (a) either provide for a speedy judicial review of the lawfulness of detention to be decided on as speedily as possible from the beginning of detention; (b) or grant the third-country national concerned the right to take proceedings by means of which the lawfulness of detention shall be subject to a speedy judicial review to be decided on as speedily as possible after the launch of the relevant proceedings".

15. While the norms in question appear to be in conformity with the prohibition of arbitrary deprivation of liberty under art.5 of the European Convention, the National Guarantor is concerned that the practice of deprivation of liberty as a result of the denial or delay of authorization to disembark from a ship may be implemented outside this legal framework. Evidence suggests that existing rules governing deprivation of



liberty – setting time limits in the absence of judicial confirmation, establishing that it can only take place in specific places, etc. – have been set aside, leading to a *de facto* rather than to a *de jure* deprivation of liberty. A *de facto* deprivation of liberty is, by definition, not “in accordance with a procedure prescribed by law”.

16. According to art.5, par.2, “Everyone who is arrested shall be informed promptly, in a language which he understands, of the reasons for his arrest and of any charge against him”. The Court has clarified that the term “arrest” extends beyond the realm of criminal law measures and that the words “any charge” do not indicate a condition of applicability but an eventuality which is taken into account. Thus, the provision is applicable to all forms of deprivation of liberty under article 5. That any person should know why he or she is being deprived of his liberty is an “elementary safeguard” and “an integral part of the scheme of protection afforded by Article 5” (*Khlaifia and Others v. Italy* [GC], par. 115). This right is closely connected to the right to have the lawfulness of a deprivation of liberty measure decided under art.5, 4, as the latter cannot be exercised if the person concerned is not informed of the reasons for which he or she has been deprived of liberty.

17. Once again, legislation does not appear to be the problem. Italian legislation provides not only that a foreign citizen held in administrative detention must be placed in specifically designated centers in which adequate living standards are ensured, but also that he or she be given all the necessary information concerning his or her status (d.lgs. 286/98, art.14, c. 2). The fact that the practice amounting to the deprivation of liberty of rescued migrants on a ship described above should be implemented outside this legal framework leads to the unavoidable consequence that no adequate and timely information concerning the reasons of their deprivation of liberty is provided to the migrants who are forced to remain on board.

18. According to article 5, par.4 of the European Convention, “Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful”. Once again, it appears unnecessary to examine the meaning of “lawfulness” as well as the requisites that the proceedings in question must have according to the Convention. The type of deprivation of liberty suffered by the complainants, being the consequence of a prolonged denial of a POS, was not the object of a motivated decision according to “a procedure prescribed by law”. Consequently, the remedies provided by national rules referred to above appear to be neither available nor useful for the purpose of challenging the conduct leading to the deprivation of liberty to which the rescued migrants were subjected.

19. In conclusion, the National Guarantor is of the opinion that the practice of denying or significantly delaying the indication of a POS results in a *de facto* deprivation of liberty which may be qualified as “arbitrary” in violation of article 5 of the European Convention. The context in which this practice is set, i.e. a political negotiation with other European states on the final destination of the migrants, raises the question whether it is indeed sufficiently connected to the purpose of preventing unauthorised entry of the person to the country, in accordance with art. 5, par. 1, lett. f. Furthermore, in the special situation of unaccompanied minors, their deprivation of liberty raises additional concerns, to the extent that Italian law may allow the authorities to pursue the aims referred to in letter f, which cannot therefore be invoked as a justification.

20. Be that as it may, the arbitrary nature of the deprivation of liberty arising from the practice described above is also due to the fact that the latter appears to fall outside the framework regulating deprivation of liberty within the legal order of the coastal State. The fact that it does not occur in a place specifically designated for the purpose, that it usually exceeds the time limits set out for deprivation of liberty without judicial supervision, that it does not comply with rules prescribing a specific and adequate motivation to be given to the interested persons and with the ones recognizing their right to challenge the lawfulness of their deprivation of liberty ... all these elements suggest that the practice in question amounts to an arbitrary deprivation of liberty in violation of article 5 of the European Convention.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Section III – Inhuman or degrading treatment

21. The conditions in which rescued migrants are forced to live on board a vessel which has rescued them, all the more so if the situation lasts for a significant number of days, raises the question as to whether they may have been subjected, as a result of the delay in allowing them to disembark, to inhuman or degrading treatment under the terms of art.3 of the Convention. To fall within the scope of Article 3, “ill-treatment must attain a minimum level of severity which depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment, its physical or mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim, etc.” (Ireland vs UK, 18 January 1978, par. 162). More specifically, “inhuman” treatment does not require intention or a specific purpose as torture does and, thus may consist in the mere infliction of physical or mental pain or suffering on condition that it is sufficiently severe. Treatment is considered “degrading”, according to the Court’s case-law, “when it is such as to arouse in its victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical or moral resistance or driving them to act against their will or conscience” (*Jalloh vs Germany*).

22. The practice of denying or delaying the indication of a POS has forced men, women and children to live, for a period of time which is not insignificant, in overcrowded spaces, with seriously inadequate sanitary facilities, frequently outdoors with low temperatures and bad weather conditions. The nature and equipment of the ships on which rescued migrants have been forced to live does not allow them to host such numbers of persons for a protracted period of time without the situation degenerating. While the presence of a ship within a coastal State’s territorial waters is clearly relevant for the purposes of establishing its jurisdiction, when it comes to the different purpose of assessing the condition of the people on board with a view to establishing whether they may have been subjected to inhuman or degrading treatment, the total number of days spent on board, both outside and inside territorial waters, should be taken into consideration.

23. The existence of inhuman treatment and degrading treatment is not based only on the objective conditions in which the victims find themselves. It also depends on the subjective condition of each individual: the fact that a rescued migrant may suffer, as is frequently the case, from physical and/or mental health problems, or may have undergone traumas, and that these issues should be aggravated by uncertainty about his or her future, should also be taken into account. As for minors, whether accompanied or unaccompanied, they are in themselves an especially vulnerable category of individuals deserving special attention, who are more likely to be the victims of inhuman or degrading treatment in the situation we have described.

24. In view of the above, while each case requires a specific assessment of the living conditions to which the alleged victim is subjected to, it is the opinion of the National Guarantor that to force large groups of individuals who have faced considerable hardship to live for a significant number of days on the ship that rescued them at sea, in conditions of overcrowding, with little or no shelter and seriously inadequate facilities, is likely to amount to inhuman or degrading treatment in violation of art.3 of the European Convention. This is especially so in the case of vulnerable persons, including persons suffering from physical or mental illness as well as in the case of minors. In assessing the condition of migrants who are forced to live on board the ship which has rescued them, the fact that administrative detention of foreign citizens is only exceptionally allowed and should be considered a measure of last resort, and that unlike other forms of detention is not punitive in nature, should also be considered.



Section IV – Summary of conclusions

When migrants are confined on board a ship within territorial waters and, due to the conduct of the coastal State - albeit in combination with the objective impossibility for the ship to resume navigation in conditions of safety - , they are *de facto* deprived of their liberty and forced to live for a significant period of time in difficult conditions, issues of compliance with articles 5 and 3 of the European Convention arise. This concern has been repeatedly expressed by the National Guarantor in his correspondence with Italian authorities, with a view to putting an end to conduct which, in his view, was likely to render Italy accountable in front of the European Court of Human Rights for possible violations of the Convention.

De facto deprivation of liberty, resulting from the conduct – be it an action or an omission – of a State is not, as such, founded on a legal basis under domestic law. It is thus hard to see how the authorities could have adequately informed the applicants of the legal reasons for their deprivation of liberty under art.5, 2, allowing them to challenge them according to art.5.4. As for the living conditions of migrants who are forced to remain on board the vessel which has rescued them for a significant number of days, these, considering the objective situation on board in combination with the conditions of fragility and vulnerability of at least some of the rescued persons, raise serious concerns under the prohibition of inhuman or degrading treatment according to art.3.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso Ciotta v. Italy

Rome, 14 september 2021

Third party intervention

Joint observations by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (National Preventive Mechanism), the Latium Region Guarantor for the Rights of Persons Detained, the City of Rome Guarantor for the Rights of Persons Detained

Application no. 368/21

Ciotta v. Italy

Introduction

1. On 18 August 2021, the submitting Third Party [the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (from now on 'National Guarantor'), the "Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della regione del Lazio" (from now on 'Regional Guarantor', and the "Garante dei diritti delle persone private della libertà personale di Roma" (from now on 'Municipal Guarantor')], was asked to send joint observations to the Court, after having been granted leave to intervene as Third Party concerning the case *Ciotta v. Italy*, in accordance with Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court. The decision was made in order to ensure the consistency of the information provided to the European Court of Human Rights (hereinafter: 'the Court'). The case relates to an Italian citizen with mental disorders who has been detained in 'Regina Coeli' prison in Rome while awaiting for a place to be available in the facility provided for the accommodation of persons subjected to court-ordered detention security measures, namely the *Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza* (from now on 'REMS'), and the alleged human rights violation resulting from his continued imprisonment.
2. According to their mandates, the three guaranteeing Institutions monitor places of deprivation of liberty through a scheme of regular visits, thus assessing the effectiveness of fundamental rights in such places, as enshrined in our Constitution and in international Conventions and Treaties, in particular the European Convention on Human Rights (hereinafter: 'the Convention'). These guaranteeing Institutions give account of the results of their visits in Reports sent to the relevant authorities and then put in the public domain together with the received replies. In the case of the National Guarantor, are sent to the Governmental Bodies having responsibilities on the visited facilities, so to enhance their commitment to comply with obligations under the Convention,



so identifying possible shortcomings in law, bylaws and – last, but not least – in the observed practices.

3. In addition, the National Guarantor, was designated as National Mechanism for the prevention of torture (NPM) under the UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or degrading Treatment or Punishment (OPCAT), which Italy ratified in 2012, as provided for in article 7 paragraph 1-bis of decree-law no. 146 of December 23, 2013. Relevant to its remit, pursuant to Article 19 letter c) of the OPCAT, the National Guarantor provides advice on draft legislation. Moreover, it can recommend revisions to draft legislation and amendments to the existing law. The authorities are firmly requested to open a dialogue with the National Guarantor on its recommendations.
4. The Regional or local Guarantors yearly present a Report on their activity to the relevant local Authorities, regional or municipal. The National Guarantor presents its Annual Report to Parliament. The President of the Parliament and the concerned Ministries attend the presentation in a public event, widely broadcasted; on occasion, the President of Republic attends the presentation.
5. As regards the case under scrutiny of the Court, the National Guarantor coordinated a group in order to offer a shared opinion to the Court, together with the similar bodies at regional and local level. The Regional Guarantor's contribution to the following written observations related mainly on the Regional Healthcare Service, in particular in prison, as the healthcare responsibility in Italy is under the competence of the Regions. The National authorities have only a coordinating role as regards the minimum level of assistance that should be provided for to any person in its jurisdiction (the so called "Livelli essenziali di assistenza", namely "minimum standards of health care", in acronym 'LEA'). The Municipal Guarantor contributed to the present intervention as Third Party giving significant information about the specific case and the alleged violation of the Convention claimed by the applicant during his imprisonment.
6. All these 'Actors' regularly visited the REMS (at local, regional and national level)⁴⁶ since their full opening in 2015, according to the law adopted in 2012, the implementation of which was postponed for three years. On its side, the European Committee for the Prevention of Torture (hereinafter: 'CPT') visited a few REMS during its periodical visit to Italy from 8 to 21 April 2016.
7. The present case refers to the period of Covid-19 pandemic. Therefore, the peculiarity of the measures adopted has to be taken into account as well as the increased vulnerability of persons accommodated in places of deprivation of liberty. However, during this period the National Guarantor did not put on hold its visits, although taking into account the principle of "do no harm", when carrying out its monitoring.
8. Such activity is at the basis of this Third Party intervention. The outcomes of the Third Party's visits were systematically discussed with the relevant Administrations, according to the principle

⁴⁶ In details,

- from 2017 to 2021, the National Guarantor conducted 17 visits to 16 REMS on a total number of 30 structures;
- since July 2016, the Regional Guarantor conducted 12 visits to the six regional REMS.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

of cooperation that is fundamental in the monitoring activity and the subsequent dialogue. As the REMS constitute a new pathway to address the problems given by mental and psychiatric disorders that supported the impossible liability of the offenders to prosecution for the committed crimes, the discussion about new problems, attempted solutions and new systems for regulating the life in these facilities was constant. The cornerstone of this discussion was how to adopt strategies aimed at complying with both therapy and full safeguard of the persons' rights. The discussion involved also stakeholders from the civil society, at large.

9. On the initiative of three Ministries – Health, Justice and Regional Affairs – the National Agency for Regional Health Services (Age.n.a.s.), by resolution 275/2021 and following the Constitutional Court's rulings 131/2021, set up the *Steering Committee on REMS*. The aim of the Committee is giving solutions to the serious problem of the non-execution of court decisions ordering the adoption of security measures consisting in the placement in REMS of persons non liable for prosecution and their consequent permanence in prison custody without any legal basis. The Committee started working acquiring information on each case and looking for individual solutions. The National Guarantor's President is member of the Committee.
10. In addition: a) the National Guarantor signed an agreement with the *Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli OPG – SMOP* – a portal created by the Campania Region to collect data on REMS⁴⁷; b) the Regional Guarantor acquired a robust knowledge on the different aspects pertaining the health care of REMS patients due to the fruitful collaboration with the regional facilities Directors and with the responsables at the Departments of Mental Health (Dipartimenti di Salute Mentale - DSMS); c) the Municipal Guarantor has gained a direct understanding on persons remaining in prison and awaiting the foreseen placement in REMS. These different levels of cooperation helped the Third Party collecting accountable data to be used for the present observations.
11. Briefly, the Third Party's intervention will illustrate: the rationale behind the law which established REMS and a general overview of the current state of play (**Section I**); the critical aspects stemming from the practical implementation of the provision and possible implications conducive to an alleged violation of Article 5 § 1 and Article 3 of the Convention (**Section II**); possible horizons to tackle issues and the Third Party's concluding observations (**Section III**).

⁴⁷. At present, the SMOP collects information about 19 out of 21 regions and autonomous provinces. Overall, the system uploads information from the current 30 operational REMS (out of a total of 32 opened since 2015, as one closed in March 2021 and one is temporarily under renovation). The IT system is fed fortnightly with updated information and can be inquired with queries on entry and exit flows (occupied beds, waiting lists, regional accommodation capacities, etc.), and on patients (socio-personal, legal, health data, etc.).



Section I

12. The Third Party recalls that the transfer of responsibility for the provision of prison health care from the Ministry of Justice to the regional health authorities (Aziende Sanitarie Locali – ‘ASLs’), including the provision of health care in the then Forensic Psychiatric Hospitals (Ospedali psichiatrici giudiziari – ‘OPGs’), became effective on 1 April 2008.
13. Law No. 9 of 17 February 2012 stipulated that all existing OPGs were to be closed down by 31 March 2015 and all patients transferred to **new health-care structures under the exclusive authority of the local health authorities**, more specifically, the DSMs, with particular emphasis on **the treatment and rehabilitation of patients in a non-custodial environment**. The full implementation of the law was postponed for a few years, as the Regions were not ready to identify places where to create the new facilities.
14. Law-decree No. 52 of 31 March 2014, converted into Law No. 81 of 30 May 2014 “Urgent provisions concerning the closure of the forensic psychiatric hospitals” (*Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari*), put an end to the postponement and established the total closure of OPGs on 31 March 2015. A Special Commissioner was appointed in order to support Regions in creating REMS on a regional basis, having a total bed capacity not exceeding twenty beds.
15. As already mentioned, REMS are assigned a specific **therapeutic-rehabilitative, and non-carceral task**⁴⁸, aimed at the patient’s recovery, which provides for the preparation of an individualized project for the internee that takes into account their care needs in close collaboration with the local mental health services and the judicial authorities⁴⁹. Furthermore, in the aforementioned reform, the general model of REMS was defined, consisting of a structure in close organizational and professional connection with the structures and services available in the region.
16. Therefore, a closer description of REMS would certainly take into consideration the following essential elements: 1) be an expression of the **principle of necessary medical treatments** for the patient which places REMS among the health measures that treat the psychiatric illness

48. With decision No. 253/2003, the Italian Constitutional Court had already ruled on the incompatibility of the OPGs, which we recall had a prevalent custodial character, with the imperative need to protect the health of the individual, guaranteed by Article 32 of the Italian Constitution. The sentence states that “The need for the protection of the community could never justify measures capable of causing harm, rather than advantage, to the patient’s health: and, therefore, if the coercive measure [...] proves to be such as to cause harm to the patient’s psychic health, it could not be considered justified even in the name of these needs». Furthermore, again on the subject of the management of a psychiatric patient in places provided for the execution of sentences, the same Court has recently ruled (with judgment No. 99 of 19 April 2019), declaring the constitutional illegitimacy of art. 47-ter, paragraph 1-ter, Law No. 354 of 26 July 1975 (Italian Penitentiary Law), in the part in which it does not provide that, in the event of serious mental illness, the Supervisory Court can decide for home detention, even in derogation of the limits referred to in paragraph 1 of the same art. 47-ter.

49. One of the developments introduced by law No. 81 of 30 May 2014 was an obligation to establish for each patient an Individual Therapeutic Rehabilitative Plan (*Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale* – ‘PTRI’), to be communicated to the Ministry of Justice and the relevant judicial authorities, within 45 days of the law entering into force with a view to the discharge of the person concerned (Article 1, comma 8, 8.1, 1-ter) for the discharge or transfer of the patient.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

with appropriate (individualised) and timely treatment. A treatment that cannot be offered to psychiatric patients, either quantitatively or qualitatively, in the prison environment, namely a place of custody, and not of care; 2) its remaining a **measure of last resort** (*extrema ratio*): the court judge shall apply a security measure other than custody “except when justified and acquired evidence result in any different measure not suitable for ensuring adequate care and tackle the patient’s ‘dangerousness’⁵⁰; 3) its being a **“non-permanent” measure**, which is intrinsically distant from its eventual, and actual, transformation into a “semi-stable” solution, not entirely distant from to the old-fashioned asylum philosophy; 4) the REMS basic **territorial principle**, functional to the patient’s community re-entry; 5) the validity of the **holistic approach** in processing a security measure with placement in REMS, which brings together the efforts of a network of actors all having the same goal of taking responsibility on the psychiatric patient, their care and re-adaptation to their social context.

17. Basically, notwithstanding the Third Party’s positive opinion on the current regulatory framework, which effectiveness must absolutely be strengthened, before reflecting on some aspects that will be the subject matter of the next sections of these observations, it is appropriate to point out some key points starting from the collection of updated data⁵¹ and the evolution of REMS in terms of quantity and quality. Today (9 September 2021), the REMS’ total bed capacity is of 674 beds nationwide on the 30 operational structures, with an increase of around 4% if compared to 2017, when the bed capacity was 644. The availability of places in REMS is indeed almost unchanged since 2018.

Table 1

	2017	2018	2020	2021*
No. of operational REMS	30	30	29	30
Bed capacity	644	655	653	674

*Data refer to situation on 9 September 2021.

18. In the same years, according to this Third Party, the most worrying data concerns both the exponential growth of waiting lists for entry into REMS – only three years after the completed transition from OPGs – and the figures concerning the psychiatric patients subjected to provisional or definitive detention security measures⁵² still present in the Italian prisons.

50. *Ibidem*, Article 1, comma 1(b).

51. All reported data refer to the National Guarantor’s survey and to the SMOP data.

52. The provisional security measure with placement in REMS or in another place of care differs from the definite ones in that it is applied during the trial, in place of the preventive custody in prison, and, therefore, when there is still no definite decision on the criminal responsibility of the offender. The provisional security measure, provided for in Article 206 of the Criminal Code, can be applied to cases of total or partial insanity.



Table 2

	2017	2018	2020	2021*
No. of patients in waiting lists	241	603	714	770
No. of patients detained in prisons		63	76	64
of which subject to provisional security measure		53	65	61
medium length of stay in REMS (in days)**	365	437	682	703

*Data refer to situation on 15 April 2021. **Data collected from a reduced sample of REMS which has responded to the National Guarantor's requests (in particular: 22 REMS in 2017; 23 REMS in the other considered years). The figure in year 2021 is updated to 9 September 2021.

19. The most interesting data for the present case, emerging from the data collected, is bound to the persistent issue, over the years, of the permanence in prison custody of persons subjected to security measures with placement in REMS and among said data the high percentage of individuals under provisional security measure (95% in 2021) in prison wings.

Section II

20. The closure of the OPGs in 2015 must also be interpreted in its cultural value. Over the years, such a cultural significance needed acceptance from the communities which, sometimes, were fearful of hosting REMS on their own territory⁵³. The creation of facilities dedicated to the placement of persons recognised by law as not responsible for their conducts, has granted us the possibility to overcome the application of a double level of total institutions on these offenders: that of the prison institution and that of the mental institution, typical of the OPG, where offenders with psychiatric pathologies of different nature were accepted without distinction and regardless of their liability by reason of inability of understanding and volition at the time of the act or if they had developed a mental illness following their conviction. The closure of the OPGs is part of the long tradition of de-institutionalization that, starting from the seventies, has characterized the "Italian model" of mental health care and treatment (Law 180/1978 has in fact sanctioned the closure of psychiatric institutions in Italy, while the OPGs remained the "last insane asylum" still foreseen in the Italian legal system).
21. These positive assessments, which this Third Party continues to consider sustainable and indeed

53. «In many cases, at regional level, delays were determined by the mayors' and the concerned communities' opposition rejecting the opening of the *Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza* (REMS) on their territories». Semester Report on the activity carried out by the Single Commissioner for the Closure of the OPGs, Franco Corleone, 19 February - 19 August.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

indispensable for outlining the future horizons of the practical application of a security measure with placement in REMS, must not, however, divert the attention from the critical aspects deriving from an interpretation of the reform not fully adhering to legislative principles and guidelines. These, in fact, as already highlighted, refer to the placement in REMS as a last resort with respect to the measures imposing a placement in residential or semi-residential facilities with the application of the so called 'libertà vigilata' (on probation)⁵⁴, in case of a security measure, or house arrest in a nursing facility, if it involves a preventive measure ordered by the court.

22. From the constant monitoring activity of this Third Party, however, the objective data of the progressively more frequent resort to the application of the provisional security measure with placement in REMS emerges, in particular, by the sentencing judges, during a trial. An application that does not take into account the need to contain the adoption of this measure within the margins of the actual capacity of the existing structures and, above all, of the "last resort" character of this measure compared to others, also provided for by law and, therefore, available, such as probation combined with the assignment to a therapeutic community or, in the field of preventive measures, house arrest in a health-therapeutic facility⁵⁵.
23. Data from survey give us the picture of fully-occupied structures and security measures with placement in REMS not implemented due to the lack of accommodation. They also tell us of the reason for such limited capacity related to the application of the provisional security measures. Currently, 621 patients are placed in the 30 operational REMS: >50% are under a provisional security measure. This value, in addition to contrasting with the real nature of REMS, intended for the execution of definite security measures, also indicates a certain devaluation of the task of 'taking care' of patients, an identity characteristic of this structure with health and rehabilitation features, hardly compatible with any provisional determination of a security measure. Therefore, the reflection that is here required concerns the effectiveness of the application of the principle expressed by law according to which security measures depriving persons of their liberty must be ordered by the judge only if the other measures are not effectively adequate to tackle their 'dangerousness'⁵⁶ – not conceivable, however, from the conditions of the offender's life.
24. In this regard, further reflection is needed: the two aspects of "extrema ratio" and "temporality" should govern the operational trends locally or the interventions by the Judiciary which, it was found, still differ from the provisions established by law. What was observed during the monitoring visits of REMS is a heterogeneous picture of structures, some still marked by the old insane asylum model, and their uneven distribution with some Regions, such as Umbria, Molise and Valle d'Aosta that do not have any such structures. Furthermore, although the security measure must be aimed at rehabilitating the person and overcoming the offender's 'dangerousness', the cases of absence of the PTRI⁵⁷ are not isolated, which indicates a failure to take full charge over the person by the local services before the patient's release to the community.

54. Article 228 of the Penal Code.

55. Article 285 of the Code of Criminal Procedure.

56. Cf. footnote No.5 of the current observations.

57. Out of the 612 patients in the REMS on 9 September 2021, around 70% had a PTRI established.



Article 5 § 1

25. «The key purpose of Article 5 is to prevent arbitrary or unjustified deprivations of liberty [...] The right to liberty and security is of the highest importance in a “democratic society” within the meaning of the Convention»⁵⁸. In these written observations, the Third Party acknowledges as well-founded a violation of Article 5 § 1 in all cases where a person who has been recognised not guilty by reason of insanity at the time of the offense due to his/her mental incapacity, to whom a security measure with placement in REMS was decided, has remained detained not by reason of a conviction ruled by a competent court, as provided for in Article 5 § 1 (a) of the Convention, but by reason of a lack of available beds in the dedicated structures. Indeed, as established by the Court «Article 5 § 1, first sentence, lays down a positive obligation on the State not only to refrain from active infringement of the rights in question, but also to take appropriate steps to provide protection against an unlawful interference with those rights to everyone within its jurisdiction. [...] The State is therefore obliged to take measures providing effective protection of vulnerable persons, including reasonable steps to prevent a deprivation of liberty of which the authorities have or ought to have knowledge»⁵⁹.
26. In summary, the data presented so far clearly indicate the systemic criticality element in the application of the REMS regulatory framework, substantially determined by the tendency of judicial bodies to adopt the security measure with an unbalanced intervention more on the need to contain the ‘danger to society’ posed by the individual with mental illness rather than to «creating the intended therapeutic environment under a wholly new philosophy of care»⁶⁰ and providing interventions for the patient’s rehabilitation. Therefore, the problem of bed shortages in REMS and the factually connected problem of the permanence in prison ‘sine titulo’ of persons who were ordered to be placed in REMS, is not to be referred to the accommodation capacity of these facilities, but the criteria established to enter REMS and to be released from them which – in some regions – are causing a high number of patients admitted in the structures, and some enduring difficulties in leaving the establishments.

Article 3

27. Taking care of a psychiatric patient in prison custody is a difficult task and, in many cases, their detention may rise concerns of illegitimacy in light of the intrinsic incompatibility of their state of health with the prison environment. In fact, from one side, incarceration can trigger and worsen symptoms of mental illness; on the other hand, the prison health system is unsuitable for the treatment of psychiatric inmates. For years, mental health has certainly been the most frequently reported pathology in prison establishments and having a reliable mapping of mental illness in prisons is still difficult today.
28. The approach to the protection of mental health is built upon the following guidelines:

58. ECtHR Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights - Right to liberty and security. Updated on 30 April 2021.

59. *Ibidem*.

60. CPT/Inf(2017)23.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

- the equivalence of physical and mental illness, when the judge may consider the suspension of the execution of a prison sentence⁶¹, thus overcoming the disparity in treatments addressed to persons suffering from serious mental illness developed during their imprisonment and prisoners suffering from serious physical illness;
- the provision of prison wings specifically dedicated to those prisoners who have developed a mental disorder following their conviction, in addition to the already existing specialised services for intensive care (“Servizio di assistenza intensiva” – ‘SAI’) for physical illness; in this way the prison health services are boosted and the role of the ASLs becomes paramount while the rehabilitation purpose of any therapeutic intervention is not enhanced as such. Together with the definitive closure of the OPCs, and the opening of REMS, the law in fact provided for the establishment of dedicated prison sections called Articolazioni per la salute mentale – ‘ATSMs’ opened in some prison institutions which outcomes are somehow patchy and varied. They range from positive experiences in full connection with the ASLs to ATSMs where there has been a mere change of labels to sections specialised only for psychiatric observation at their very outset. On the other hand, the guiding provision provides for real detention units inside prison facilities with an exclusive health care approach, addressed to persons with mental illness. This also in order to overcome the tendency to set up external multifunctional structures far away from the function of REMS already mentioned;
- the need to strengthen coordination between prison and concerned local services. Article 11 of law No. 354/1975 (Italian Penitentiary Law) generically establishes the principle of therapeutic continuity, which is actually not guaranteed. In many situations, when the a person suffering from mental disorders is admitted to a prison establishment, there is not the handover of the patient’s health conditions to the prison health service and the custodial facility does no more interact with the local health services. In this way, an effective and real continuity of care is almost unattainable due the lack of information on the patient/prisoner which may result in an interruption of the pharmacological therapy taken before imprisonment or the risk of administering a different treatment. Briefly, what happens is that the prison health services are admitting a person whose clinical biography is unknown.

The ATSMs

29. From the monitoring carried out on the Italian prison establishments, it emerges that, though the purpose of the ATSMs is to guarantee continuity of care and an individualized therapeutic and rehabilitative treatment to patients, they are often lacking an appropriate medical care and resocialization plan. Thus nullifying the prospects of treatment that the legislator had set as the ultimate goal of the ATSMs’ healthcare services which consequently become fertile ground for the worsening of the pathologies of the those there assigned. Very often, in fact, the therapeutic approach in an ATSM is limited to containing the inmate in acute condition and administering pharmacotherapies, giving priority to reasons of order and security.
30. There are 32 operational ATSMs on a total of 190 prisons. As of 10 September 2021, 232 prisoners are

61. Cf. footnote No. 3 of the present observations.



accommodated in these psychiatric wings⁶². An availability of services that hardly meet the therapeutic needs of those who can be placed in these sections.

31. The framework described in this paragraph can only indirectly condition the present observations, considering that the ATSMs are structures specialised for persons who have developed a mental illness following their conviction or during their imprisonment. However, it may be used to counter the hypothesis, often suggested by the responsible authorities at different levels, that the person's permanence in prison pending the availability of places in REMS where they should be placed in accordance with a court-ordered decision, can be compensated in some way by the assignment to a ATSM. This solution, in fact, does not overcome the illegitimacy of a detention "sine titulo", as well as its not being practicable in terms of availability of places and not ensuring the therapeutic plan that can only be prepared and implemented in REMS. In short, there is no legal and operational reason to consider ATSM as "alternative" to placement in REMS: the rationale of the legislation on overcoming the OPGs is no doubt to keep prison custody and security measures rigorously distinct. Any unavailability of places in REMS should therefore be faced with the execution of other security measures provided by law (including the person's placement under probation in residential structures with high therapeutic purposes).

Section III

32. In light of the data and considerations reported so far, this Third Party believes that the solutions to the phenomenon of unlawful permanence in prison of persons who are ordered to be placed in REMS can be identified, in accordance with the current legislation, in the following measures:
 - strengthen and increase alternative forms of security measures – and their enforcement – which may be ordered by justices and supervisory judges that already exist, such as probation, also with placement in a therapeutic community or at the person's home and with the preparation of individualized therapeutic plans by the local DSMs;
 - set up an active collaboration between the tribunals and the Regions (competent in health care services) so that the latter is able to provide the court with a list of contacts at the DSM (which can thus provide useful information on therapeutic paths) and the updated list of dedicated structures. This collaboration, as occurs in some regions, is established as soon as possible after the perpetration of a crime, as it should be immediately understood whether a person was already known from the local mental health services and which "solutions" may be found to balance the offender's needs for care and security;
 - re-evaluate the psychiatric conditions of the patient who is in the REMS waiting list before their concrete placement in the structure; currently the law establishes that the supervisory judge can reassess the person's 'dangerousness' only when the security measure is to be carried out after the execution of their prison sentence (Article 679 of the Code of Criminal Procedure).

62. Re: Department of Prison Administration – data elaborated by the National Guarantor.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

33. To achieve these objectives, it is necessary to empower the network of institutional “actors” who are all involved in the implementation of security measures such as the judicial authority, psychiatric local services, the prison service and the REMS, the Department of Penitentiary Administration and the REMS themselves. The consolidation of the network of institutional relations is not carried out by increasing the number of psychiatric structures; on the contrary, it is based on the strengthening of all local interventions, which main objective is to take responsibility on the patient’s care and provide for their placement in REMS, be interpreted as a temporary phase along the person’s Individual Therapeutic Rehabilitative Plan (*Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale* – ‘PTRI’). Their placement in REMS is then supported by effective prospects of change of the patient’s health conditions, by returning the patient to the care of a network of local health services and by the patient’s full rehabilitation and reintegration in their social context. All in view of an overall rethinking of the regulatory system on detentive security measures – moreover already provided for in the provisions of the delegated-law No. 103 of 23 June 2017, Article 1, comma 16 (c) – which may consider their future overcoming while restoring full compliance with the principles of the ECHR to the criminal justice system and, in particular, with the obligation prescribed by Article 5 § 1, as this Third Party has long hoped for. In its 2021 annual Report to Parliament, the National Guarantor has reiterated proposals and observations on current legislation, in compliance with its powers given by Article 19 (c), of the OPCAT⁶³.

Mauro Palma

63. In 2021 Report to Parliament, National Guarantor. Horizons, Problematic aspects about REMS, page 227.



Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso S.B. and Others v. Italy

Rome, 2 November 2020

Third party intervention by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty under Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court

Application No. 12344/18
S.B. and Others v. Italy

Introduction

1. On 16 September 2020, the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (hereinafter: 'the National Guarantor') informed the European Court of Human Rights (hereinafter: 'the Court') of its decision to intervene as a third party in the Court's proceedings, in accordance with Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court (hereinafter: 'the Rules'), and to submit written observations concerning the case of *S.B. and Others v. Italy*. The case relates to a family of three from Tunisia, a father and two minors being fifteen and fourteen years old, their stay in the hotspot of Lampedusa, their separation after the two children's transfer to a centre for minors in Agrigento, and the alleged human rights violation resulting from this operation.

2. According to its mandate, the National Guarantor: visits all the places of deprivation of liberty, thus monitoring the safeguard of human rights and their effectiveness of being exercised in such places; makes recommendations stemming from its activities to the relevant authorities, so to enhance their commitment to comply with rights and freedoms enshrined in the European Convention on Human Rights (hereinafter: 'the Convention'); identifies possible shortcomings in the law concerning human rights. More specifically, the National Guarantor acts as National Mechanism for the prevention of torture (NPM) under the UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or degrading Treatment or Punishment (OPCAT), which Italy ratified in 2012. Pursuant to the powers granted by the national law, the National Guarantor carries out a scheme of regular visits to all places of deprivation of liberty, both *de jure* and *de facto*, give account of the results of its visits and controls in the Reports sent to the Administrations having responsibilities on the visited facilities. These Reports, in the spirit of collaboration among institutions, are embargoed for a set time during which it is possible for the Authorities concerned to reply to the various remarks. The set time expired, the Reports are published on the National Guarantor's website, with the possible letters or replies from the Authorities interested which received the Report. Relevant to its remit, pursuant to Article 19 letter c) of the OPCAT, the National Guarantor provides advices on draft legislation and



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

can urge revisions and amendments to enacted laws. Each year, it presents an Annual Report to the Italian Parliament on its activity. In the field of deprivation of liberty of migrant persons, the National Guarantor has been indicated as monitoring body for forced returns pursuant to Article 8, paragraph 6 of the European Directive 2008/115/EC.

3. In many occasions since their introduction, the hotspots have been visited by the National Guarantor⁶⁴, but they have also caught the attention of supranational monitoring bodies such as Committee for the Prevention of Torture (hereinafter: 'the CPT') and the UN Subcommittee for the Prevention of Torture (hereinafter: 'the SPT')⁶⁵. Moreover, the current health emergency – that risks changing their physiognomy by transforming them into improper places of quarantine – has introduced additional complicating elements with respect to their functioning, which, however, do not concern the subject matter of the case. Hence, they will not be tackled in this submission.

4. The present intervention is based on the outcomes of the National Guarantor's monitoring activity, which have been often and constantly discussed with the concerned administrations. They became the content of some reports on the structures that were sent to the interested authorities; they were debated in the Parliament when the National Guarantor provided advice on the subject matter and presented to the Parliament through its Annual Reports (all published on the National Guarantor's website⁶⁶). The impact on the fundamental rights of foreign nationals – the practices implemented within the hotspots had – was also considered during the forced return monitoring activity carried out by the National Guarantor⁶⁷.

64. In detail, the National Guarantor conducted the following monitoring visits to the hotspots:

- *Taranto (Apulia): 21 June 2016*
- *Lampedusa (Isle of): 3 October 2016, 14 January 2017, 23 January 2018 and 23 November 2019*
- *Trapani (Sicily): 7 March 2016, 15 January 2017 and 26 April 2017*
- *Pozzallo (Ragusa): 17 January 2017*
- *Hub/hotspot in Siciliana "Villa Sikania" (Agrigento, Sicily): 16 January 2017*
- *Messina (Sicily): 6 July 2018.*

65. The CPT visited some hotspots in Italy in June 2017 while the SPT carried out a visit to the Reception Centre in Pozzallo (Ragusa, Sicily) in September 2015. Among others, see also the EU Fundamental Rights Agency's *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy - February 2019*, 4 March 2019.

66. In particular:

- *Report to Parliament 2017 (also available in English),*
- *Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity), sent to the Ministry of the Interior on 15 May 2017,*
- *Report to Parliament 2018 (in particular, pages 226-248),*
- *National Guarantor's advice on law-decree no. 113 of 4 October 2018 "Urgent provisions on international protection and immigration, public security, as well as measures for the functionality of the Ministry of the Interior and the organisation and functioning of the National Agency for the administration and destination of assets seized and confiscated from organised crime" provided on 15 October 2018 to the Senate's session during its conversion into Law,*
- *Report to Parliament 2019.*

67. In particular:

- *Report on the forced-return chartered flight of Nigerian nationals implemented on 17 May 2017,*
- *Report on the monitoring of foreign nationals' forced-return operations, December 2017 – June 2018.*



5. Briefly, the National Guarantor's intervention will illustrate the most critical aspects identifying the hotspots, starting from their insufficient and inappropriate legal framework, which has fostered the diffusion of incisive practices affecting the freedom of the persons being "hosted" in those structures without the fundamental safeguards of *habeas corpus*. Except for a specific hypothesis introduced in the Italian legal system with law-decree no. 113 of 4 October 2018, converted into law no. 132 of 1 December 2018, of the migrant's stay in a hotspot does not belong to the *genus* of the administrative detention. Therefore, they should function as open centres that people can leave at will. On the other hand, in everyday practice, informal detention situations have been determined in some hotspots, which appear to be in contrast with Article 13 of the Italian Constitution (hereinafter: 'the Constitution') and pose problems when analysing their compliance with Article 5 of the Convention. Further problematic aspects observed by the National Guarantor concern: the inadequacy of the material conditions and services guaranteed in the event of retention periods longer than two to three days, the protection of vulnerabilities, the effectiveness of the communication on the rights to be granted to the "hosted" persons, as well as the absence of a complaint mechanism relevant to the modalities of the migrants' stay in the hotspots.

6. In **Section I** of the present submission, the National Guarantor provides an overview on the multipurpose nature of the hotspot and its "juridical limbo", by giving details on the inception of the new approach to migration flows and its evolution in Italy. **Section II** deals with the *de facto* deprivation of liberty in hotspots and any possible implications relevant to Article 5 of the Convention. **Section III** is about the migrant person's right to physical integrity and their basic needs. **Section IV** explores the Lampedusa hotspot's material conditions the National Guarantor observed during its monitoring visits. **Section V** is a comprehensive overview on the migrant person's right to lodge a complaint. **Section VI** wraps up on the subject matter and makes the National Guarantor's concluding observations.

I. The multipurpose nature of the hotspot and its "juridical limbo"

7. As is well known, the "hotspot approach" adopted in 2015 represents the main response of the European Union to the growing immigration flows of persons arriving to the countries of Southern Europe. *Sensu lato*, hotspots are «operational solutions to emergency situations» which were implemented to support Member States facing «disproportionate migratory pressure at their borders». Therefore, on one hand, they are a "function facility", where identification and photo fingerprinting are carried out in due speed; on the other, they are a "holding facility" where people are "hosted" waiting to be transferred elsewhere. If considered for their material dimension, they are centres near the landing places where migrants – arriving irregularly in the territory of European countries – receive relief and assistance, are identified and their possible vulnerabilities detected. Eventually, they are channelled to the asylum procedures, or to the specific protection procedures in case of specific needs, or to the removal procedures.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

8. In the Italian legal framework, their functional implementation⁶⁸ was not accompanied by any law provision that could clarify their nature and legal discipline under which they should work. Regulatory elements were found exclusively in some organisational and explanatory documents such as the “Standard Operating Procedures” (hereinafter: ‘the SOPs’) and the circular letters of the Ministry of the Interior, aimed at illustrating how to manage the procedures applicable in these “new” facilities. Since the first Report to Parliament in 2017, drafted in January and February and presented at the Chamber of Deputies on 21 March 2017, the National Guarantor has raised the problem on the “juridical limbo” of hotspots.

«They find themselves in a sort of ‘juridical limbo’, an intermediate structure between first line reception centres and the Immigration Removal Centres (hereinafter: ‘CPR’). Detention in the hotspots, as well as its conditions and length of stay, is not determined by the Judicial Authority although it affects the person’s liberty, and should therefore be adopted in compliance with Article 13 of the Constitution that has the absolute jurisdiction and “riserva di legge” on the matter. There is a variety of critical issues resulting from this specific situation. The length of stay in the hotspots is indefinite and left to the discretion of the authorities responsible in the Centres. It is indicated to be “as short as possible” but often, especially in the past, there have been cases of resistance to photo fingerprinting signalling or difficulties in finding possible locations, which have prolonged the migrant’s stay. Furthermore, there are not common guidelines observed in the different hotspots about the freedom of movement of migrants outside the facilities, after photo-signalling: in two cases (Taranto and Pozzallo), they are free to leave the facility and then come back, while in two other cases (Lampedusa and Trapani), the hotspot remains closed». [paragraph 60, Report to Parliament 2017]

9. Law-decree no.13 of 17 February 2017, converted with amendments in law no. 46 of 13 April 2017, is the only act that enshrined the manifested recognition of hotspots in a primary source of law. Thus, it provided for two fundamental guarantees for the protection of migrant persons “hosted” in these facilities: the right to be informed about the international protection procedure and the prohibition of being subjected to coercive measures in photo fingerprinting⁶⁹. The National Guarantor has positively assessed these provisions, but has also highlighted that the law has yet not clarified the nature of the retention in the hotspots, nor has it provided any legal basis for the deprivation of liberty in such structures.

10. In the *Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)*, sent to the Ministry of the Interior on 15 May 2017, the National Guarantor addressed to the Ministry of the Interior recommendations in order to have the conditions for the migrants’ stay in the hotspots provided by law. Moreover, where appropriate, it recommended the substantial and procedural guarantees in cases of deprivation of liberty be granted by law. It also recommended that, pending the adoption of a legal definition for the hotspots, the stay in these facilities be limited in duration. The National Guarantor added that, in case of a vulnerable person, such as unaccompanied migrant minors or pregnant women, maximum speed of transfer be ensured.

68. The first operational hotspots have been: Lampedusa (operational since 28.09.2015), Trapani (operational since 22.15.2015), Pozzallo (operational since 19.01.2016) and Taranto (operational since dal 28.02.2016).

69. Reference is to Article 10ter, §§ 1 and 3, of the legislative decree 286/1998 introduced by the mentioned law-decree.



11. In its Report to Parliament 2018, presented to the Senate on 15 June 2018, after the monitoring visit to the hotspot of Lampedusa on 23 January 2018, the National Guarantor returned on such a critical aspect:

«Despite their specific establishment in a law, the hotspots continue to be places of uncertain legal status, performing different functions that continually change their character and governance. If on one hand, they appear to be places of humanitarian support for first aid and assistance activities, along with information and initial intake for those who have expressed the desire to apply for international protection, on the other, they are places for police preliminary/photo-signalling and the beginning of forced return operations. For the migrants being “hosted” there, these procedures involve, respectively, a non-permission to leave the facility until their completion and their detention before the implementation of postponed removal measures. [...] Without any clear legal definition – and in view of the extreme variety of activities that take place within them and the non-uniformity of roles and tasks engaged in by the various actors – the hotspots risk becoming shady areas. They may be open or closed depending on the needs of the public order authority and the procedures put in place. The juridical ambiguity of these places, thus, winds up affecting the migrants’ liberty who, moreover, do not enjoy any legal protection. In its report on the visit to Italy from 7 to 13 June 2017⁷⁰, the CPT requested the Italian Authorities to legally establish the circumstances in which foreign nationals may be deprived of personal liberty in the hotspots». [paragraph 47, Report to Parliament 2018]

«The layering of European and Italian instruments, which since their introduction in May 2015 (the European Agenda on Migration) have intervened to rule the hotspots’ implementation and functioning, has not cleared the field of misunderstandings related to the legal framework of these facilities. [...] For sure, the National Guarantor acknowledges that it can share with the Administration concerned the principle that when potential limitations of the individual liberty are at stake – as indeed it happens in these structures – the legislative definition of rules that legitimize such power is not an option to exercise or abdicate to at discretion, but a mandatory obligation enshrined, as a fundamental guarantee, in Article 13 of the Constitution as well as in Article 5 of the Convention. Compliance with these provisions implies a clear and predictable legal basis in its application, which supports and justifies the deprivation of personal liberty or that determines in a decisive manner its non-existence within the hotspots, thus overcoming cases of de facto detention of migrants there “hosted”. With regard to the use of force in photo and fingerprinting, the legislation has fully exercised its role, dispelling any doubts that might arise from the operational guidelines contained in the SOPs that allowed «the use of force proportionate to overcoming objection». Law-decree no.13/2017 has in fact regulated such a case by specifying another measure to oppose the refusal to be photo-signalled: the detention of the migrant [in a CPR]. The same law-decree did not intervene in the SOP’s provision that establishes the impossibility of the migrant to leave the hotspot before being photo-signalled. Thus, deprivation of liberty still currently lacks legal guarantee». [paragraph 48, Report to Parliament 2018]

12. The need for clarity invoked by the National Guarantor was only partially shared by the legislator. By law-decree no.113 of 4 October 2018, converted into law no.132 of 1 December 2018, the legislator established that within the hotspots dedicated places shall be located and used for retaining asylum

70. <https://rm.coe.int/16807b6d56>.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

seekers for no longer than thirty days in order to determine their identity or nationality⁷¹. While the general problem of the overall legal indeterminacy of these places remains, this last regulatory intervention has explicitly established that the hotspots can, in part, also act as detention facilities. In favour of the persons, who are there detained, all safeguards and guarantees provided in cases of deprivation of liberty are acknowledged⁷². However, apart from this hypothesis, relating only to asylum seekers, the possibility of detaining and applying to the “hosted” migrants the distinctive rules of a place of detention is clearly excluded by law.

13. In practice, little has changed. At least until 31.12.2019, the data collected by the National Guarantor in the Report to Parliament 2020⁷³ show that no detention areas have been set up in any hotspot. Inside them, no detention measures have been enforced against asylum seekers while, as described later, the gates of some structures continue to remain closed and surveilled.

II. *De facto* deprivation of liberty and any possible implications relevant to Article 5 of the Convention

14. The functional ambiguity and the lack of a clear legal discipline for the hotspots has favoured the proliferation of informal practices, inhomogeneous nationwide and with some gaps in protection that have exposed the migrants “hosted” in these structures to possible arbitrary acts deriving from the discretion exercised by the Authorities. As already mentioned, in general terms, the Italian law does not qualify the hotspot as a place of deprivation of liberty. Without prejudice to the specific hypothesis already mentioned, introduced with the law-decree no.113 of 4 October 2018, in the Italian legal system the permanence in the hotspots is not supported by that set of legal protections the law provides for the deprivation of liberty. In particular, the judicial verification relevant to the restrictive measures adopted and the conditions of the structures, as well as the possibility of challenge the lawfulness of detention and to file a complaint concerning the material conditions of the facilities. The permanence in a hotspot shall be then limited within those boundaries that our legal system provides for such a form of temporary hospitality in these structures.

71. «... the applicant can also be detained, for the time strictly necessary, and in any case not exceeding thirty days, in dedicated places in the facilities referred to in Article 10-ter, paragraph 1, of the legislative decree no.286, for the determination or assessment of identity or citizenship» (Article 6, paragraph 3bis of the legislative decree no.142 of 18 August 2015 as amended by law-decree no.113 of 4 October 2018).

72. In the advice provided to the Senate on 15 October 2018, the National Guarantor raised issues about the lack of discipline in the modalities of detention of asylum seekers in the hotspots and in the *First Line Reception Centres*, which have become places of detention without specific regulation of the conditions and modalities of the detention itself. The Parliament took the advice into account and, in the process of the law-decree conversion into law no.132, accepted an amendment which modified the law establishing the National Guarantor, and granted it power to visit these facilities, recognizing, therefore, the independent control of the guaranteeing Authority on the protection of asylum seekers.

73. In response to the specific request of the National Guarantor for the purpose of drafting its Report to Parliament 2020, on 25.02.2020, the Central Directorate of Civil Services for Immigration and Asylum of the Department for Civil Liberties and Immigration of the Ministry of the Interior wrote «With regard to detention orders pursuant to Article 6, paragraph 3bis, of the legislative decree no.142/2015, the legal provision has never been applied and to date no dedicated places have been identified for the detention of migrants».



15. Nonetheless, during the visits conducted to some hotspots, the National Guarantor observed the practice of not permitting the “hosted” persons to leave the structure, thus acknowledging a situation of *de facto* deprivation of liberty, which is at odds with these guarantees and limits. In other terms: without a formal detention decision and the provision of a judicial validation, without the information on the reasons for such a restrictive measure, and the possibility of judicial review. The only independent external authority that has the power to establish a direct contact with the foreign persons “hosted” in these structures is the National Guarantor.

16. This situation was noted, in particular, in the hotspots of Trapani (visit of 15 January 2017) and Lampedusa (during all the visits carried out on 3 October 2016, 14 January 2017, 23 January 2018 and in November 2019), in relation to which the National Guarantor has formulated specific recommendations to the responsible Authorities. In the case of the Prefecture of Trapani, they were fully and timely accepted⁷⁴. Differently in Lampedusa, where, as already noted in the previous visits carried out in 2016 and 2017, also in those carried out in January 2018 and in November 2019, the National Guarantor verified that the entrance gate was closed and the exit ban was applied also when the pre-identification and photo fingerprinting procedures were completed. It is of any relevance the fact – also repeatedly reported by the local newspapers – that migrants were present on the streets of the island and in its villages because they sometimes get out of the Centre through inappropriate openings in the perimeter mesh net, made by the migrants themselves. During the visits, it was in fact found that it was tolerated for people to leave the Centre using a hole in the fence and re-enter from there. However, when time was closer to a forced return operation, said tolerance was no more granted and Police Forces went searching migrants all over the island to bring them forcibly back to the hotspot. Informal practices of detention within the hotspots were also reported by foreign nationals subjected to some repatriation procedures monitored by the National Guarantor.

With specific reference to the Lampedusa hotspot, «during the monitoring of the pre-departure phase of the operation carried out on 25 January 2018, some returnees from Lampedusa reported to the monitor that they were not permitted to leave the Centre and move freely in it since the morning before the day decided for their repatriation. Also according to what was informally reported to the monitor, in general, for people who do not apply for international protection, even once the photo-signalling operations have ended, except in exceptional cases of prolonged stays, the hotspot is a closed Centre from which it is not allowed to depart». [Report on the monitoring activity of the forced-return operations of foreign nationals (December 2017 - June 2018)]

Length of stay

17. In order to understand the impact on fundamental rights of the practices observed, it is appropriate to focus on the length of stay of migrants in the hotspots. In this regard, the SOPs, which regulate the procedures applicable in these places, provide that «... the person can leave the hotspot only after having been photo fingerprinted as envisaged by the current regulations and if all the security checks

74. After the recommendation of the National Guarantor, as noted during the follow-up visit carried out on 26 April 2017, the competent Prefecture has in fact ordered the free movement of migrants after their identification, allowing freedom of exit and return to and from the structure, arranging a shuttle service to the city centre at set times, giving the possibility to identified migrants to be accompanied downtown by a cultural mediator, providing maps of Trapani in order to facilitate their movements in the city and giving adequate publicity of the initiative by posting multilingual information sheets showing exit and return times, on the external doors of the different accommodation compounds.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

in national and international police databases have been completed». The circular letter no.14106 of the Department for Civil Liberties and Immigration of 6 October 2015 indicates a time span of 24/48 hours for carrying out the procedures at the hotspots. Nonetheless, all data do not correspond to reality as demonstrated by the statistical surveys of the Ministry of the Interior and verified by the National Guarantor⁷⁵. The length of the migrants' stay is indefinite. Indeed, it is left to the discretion of the authorities having responsibility on the centre.

18. With specific reference to the average length of stay in Lampedusa, the Department for Civil Liberties and Immigration of the Ministry of the Interior has communicated to the National Guarantor the following data per year:

Year	Average length of stay per days
2016	15
2017	10.5
2018	4.5
2019	5

19. Clearly, these arithmetic averages do not reveal much longer stays such as those assessed during the National Guarantor's monitoring visits. For example, on 3 October 2016 in Lampedusa, the National Guarantor met a group of migrants who said they arrived at the hotspot more than a month before. During the visit on 23 January 2018, in the Centre's registers it was found that there was a small group of foreign nationals who accessed the hotspot well over fifty days before the visit⁷⁶. The reasons for the prolonged stay, already acknowledged in 2016 and 2017, are many: according to what was reported to the National Guarantor, they rely on the entry procedures and their implementation, on the difficulties of identification procedures or the full capacity being achieved by the reception centres on the territory (in particular in the case of Unaccompanied Migrant Minors), the variable weather conditions that affect the practicability and organisation of the migrants' transfers to the mainland.

⁷⁵. See, in particular, Table 3 at page 289 of the *Report to Parliament 2017* and Table 4.4 at page 107 of the *Report to Parliament 2018*.

⁷⁶. In details:

- 1 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 88 days of stay, at the time of the visit),
- 5 November 2017: an adult (for a total of 84 days of stay, at the time of the visit),
- 10 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 79 days of stay, at the time of the visit),
- 21 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 68 days of stay, at the time of the visit),
- 23 November 2017: an adult (for a total of 66 days of stay, at the time of the visit),
- 31 December 2017: an adult (for a total of 28 days of stay, at the time of the visit).

On this matter, see also the *Report on a forced-return chartered flight of Nigerian nationals carried out on 17 May 2017* (pp. 7 et seq.).



Forced returns directly from the hotspots

20. During its monitoring activity on forced returns, the National Guarantor has, moreover, observed that the lack of legal guarantees related to the deprivation of liberty affects, in particular, the rights of those who, following entry checks, are subject to a so-called “deferred” refusal-of-entry order. These migrant persons are subject to a prolonged period of retention under the control of the authorities, which lasts until their repatriation. In fact, even without a formal detention order, they remain - for the entire time spent from identification to repatriation - on the Italian territory in the availability and under the control of the public security authority inside the hotspot, from where they are directly returned to their country of origin⁷⁷.

21. This happened because until the approval of law no.132 of 1 December 2018 (the law converting the law-decree no.113 of 4 October 2018), the so-called “deferred” refusal of entry, carried out by Police Forces through a forced return operation, were not subject to validation by the judicial authority, despite their being a measure restrictive of personal liberty. After the ruling no.275 of 8 November 2017 of the Constitutional Court and the National Guarantor’s observations addressed to the Italian Parliament included in its 2018 Annual Report and in the advice provided to the Senate on 15 October 2018, the legislator introduced in the abovementioned law the mandatory validation of the measure by the Justice of the Peace.

Right to information

22. The legal ambiguity of the hotspots reflects on the information flow to migrants, which, as verified during the visits to Lampedusa hotspot, showed lacking, in terms of both the quantity of information and the real understanding of the communication given.

23. First of all, from the interviews conducted during the National Guarantor’s visits, concerns raised, in particular, in relation to the reasons for the migrant’s stay in the hotspot and its length, to the information on the legal status determined by the Public Security Authority – resulting from the pre-identification procedures – the if and when they will be returned.

24. Secondly, persons and associations operating within the facility have reported to the National Guarantor about the insufficiency of the linguistic-cultural mediation and the legal information services, in addition to that of social and psychological assistance. Their insufficiency has been evaluated in terms of proportion between the number of workers and the number of migrants “hosted” in the hotspot. Furthermore, in order to determine one person’s status of irregular migrant to be repatriated or of person in need of protection, the Police uses an information sheet, filled in during the pre-identification phase. The National Guarantor believes that such a document, once completed, should be given back to each migrant person. That said, in the practice, as reported, it does not happen

⁷⁷ See the *Report on a forced-return chartered flight of Nigerian nationals carried out on 17 May 2017*, in which it is observed how the forced return has been carried out after «a conspicuous lapse of time from their entry in the Italian territory (from 3 to 31 days)».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

systematically⁷⁸. Finally, the hotspot internal regulation, despite its being translated in different languages, is not regularly distributed, nor are available inside the facilities any explanatory hoardings or community noticeboards. In general, information is provided immediately after disembarkation with no follow-up communications: the risk is that migrants severely debilitated by the sea crossing are not in the physical and mental conditions that might help in their comprehension. This suspended condition and the lack of information are sources of anxiety and stress to migrants, especially in relation to the nature and timing of the decisions that will be taken towards them when leaving the facility.

III. Migrant person's right to physical integrity and their basic needs

25. A further critical aspect raised by the National Guarantor concerns the balance between the Public Security Authority's need for speeding up the migrants' identification and registration procedures conducted in hotspots and the prevalent need to protect their physical integrity and personal dignity. During some visits⁷⁹, the National Guarantor found that assistance and rescue activities take a back seat to the police procedures carried out immediately upon arrival to the hotspot, without any attention and caution with respect to the conditions of extreme vulnerability in which people find themselves in the aftermath of a Search and Rescue operation.

«The main issue, which is asking for great commitment, in the hotspots, also reported by the National Guarantor in its surveys as unsatisfying, is a constant attention to activities of support and assistance in the course of the identification process, in full respect of the detainee's physical integrity and human dignity, but also in order to ensure migrants a full and clear understanding of the procedures for first entry». [paragraph 54, Report to Parliament 2017]

«The needs of identification of newly disembarked migrants must be balanced with those of reception and recover from long, dangerous crossings, often marked by dramatic events. Persons subject to

78. In particular, in the visit carried out to the hotspot in Lampedusa on 23 January 2018, serious deficiencies in the pre-identification procedure emerged: the examination of the information sheets, in particular, showed that many of them were partially filled in: in fact, the reason for arriving to Italy was often missing (in the landing of 17.1.2018, eight information sheets, out of 36, did not account for their arrival). In the information sheets completed in 2018, the migrants' signatures seemed to have been placed by the same hand (they do not appear authentic). This element is even more evident from the comparison with the previous information sheets which were supervised at the request of the delegation. Similar findings are reported in the CPT Report on the visit carried out in June 2017. On the pre-identification procedures, see also the National Guarantor's *Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)*.

79. During the visit carried out to the Lampedusa hotspot on 17 January 2017, the National Guarantor found that migrants who had just arrived to the Centre (directly from the landing pier) were immediately subjected to pre-identification and photo-signalling procedures. Although they appeared in a state of extreme vulnerability, feeling distressed after long hours at sea (more than thirty based on the reconstruction of the departure time from Sabratha) and in cold weather conditions, they were not offered the opportunity to get some refreshments, to wash, to change their summer clothes with those most suited to the winter temperatures on site, which were provided to them in the welcome kit.



the obligations required by the identification procedure of the so-called hotspot approach must be in conditions of physical and psychological integrity such as to be able to understand the procedures and effects that the answers given and/or the attitude assumed may have with respect to the determination of their legal status. The National Guarantor, in this regard, recommends: that the practices in use in hotspots are aimed primarily at guaranteeing the essential conditions of personal dignity to the migrants who have just landed (supply of clean clothes, footwear, blankets to keep them warm in case of adverse weather conditions) and the satisfaction of primary needs, such as the possibility of washing and refreshing that come first or, in any case, cannot be subverted by the identification and photo-signalling necessities⁸⁰» [Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)].

26. The conditions of overcrowding in the hotspot of Lampedusa, which often occur, and the arrangement of its spaces that does not provide separate housing units for persons with special needs – therefore determining heterogeneous situations– favour tensions and expose more vulnerable persons to dangerous situations (in particular unaccompanied migrant minors, families, people with disabilities...). The Lampedusa hotspot risks having become the concrete representation of such a *vulnus* to the whole security of all: between January and March 2018, as reported by the press and documented to the National Guarantor, numerous critical events were recorded, including a fight between the migrants of the Centre, resulting in a Tunisian injured at the face, the wounding of a Carabinieri Corps officer on duty, the involvement in a fight of a minor present in the hotspot with her family and who, as reported, has suffered harm and injuries, finally the fire of some housing units.

IV. Material conditions in the hotspot of Lampedusa

27. The structure is composed of various prefabricated units, some for administrative use by the State Police and the managing body, others are used for services such as the infirmary or the kitchen, and others are used for accommodating foreign nationals. Except for a room being used also as a space for children's activities and a room for interviews with the migrants, there is not a canteen, where to enjoy meals, an area equipped for religious purposes or indoor spaces where migrants can undergo reception and identification procedures. In fact, such activities have not a dedicated space and are carried out in the open air, regardless of any weather conditions.

28. In all the visits carried out over the years, the material and hygienic conditions of the Lampedusa hotspot appeared to be extremely degraded.

On the occasion of the National Guarantor's first visit conducted on 3 October 2016 «The general

80. It must be noted that such a recommendation was, at least in part, promptly acknowledged during the National Guarantor's visit to the Lampedusa hotspot on 14 January 2017, which was on spot during the entry procedures on arriving migrants. The persons responsible for their reception decided to change the operational sequence by giving migrants a personal kit (containing, among other things, a blanket, a pair of shoes and some clothing useful for covering and sheltering from the cold), before the implementation of pre-identification and photo-signalling procedures.



Raccomandazioni Pareni Atti d'intervento 2019-2023

environment is shabby and untidy. The common areas available to migrants are made of concrete shelters and benches, where newly arrived migrants wait to be identified and photographed. This happens in every season, in the rain or sunshine. Moreover, there are no other common areas where to spend time, where to eat (not a canteen is arranged and the food, cooked on the spot, is served packed in plates wrapped with cellophane and distributed to the migrants who eat where they can, on the bed or in the open air). There is not a laundry: “hosted” migrants are provided with soap to wash their clothes in the (small) sinks in the bathrooms. There is no exercise yard, but only the space between the two rows of buildings where the dormitories and offices are located. When asked if there is a room for prayers, the staff of the Centre replied that persons usually pray in the “outdoor bottom” area. The housing units are also prefabricated. The dormitories consist of 12-bed rooms, but some rooms are equipped with bunk beds, so the sleeping beds become 24, or even, if necessary, 36 if the mattress under the bottom bunk is drawn out. The sleeping areas are large rooms with beds arranged one next to the other, without any bedside accessories. To make these sleeping halls less depressing, women and girls have hung on the walls the distributed insulated blankets in the shape of a large bow. And this is the only touch of colour between the dirty white walls and the grey concrete. The bed mattresses are all-foam and are lacking sheets (made of paper, they are only administered periodically and migrants can be left without if they need to be changed)». [Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)]

29. The extended overuse of the structures, also lacking any periodic restoration interventions, has resulted over time in a visible and general deterioration of the buildings. During its visit of 23 January 2018, the National Guarantor observed that the conditions had not improved compared to the previous visits conducted in 2016 and 2017. The environments were still deteriorated and in need of urgent renovation and maintenance interventions also as regards their furnishings and related supplies. The mattresses were in very poor conditions in terms of use, maintenance and hygiene, while the bedding sets were administered to the residents only on the same day of the visit, as reported to the National Guarantor. The bathrooms were smelly and in poor conditions and without doors for the shower and the toilet, as observed in most of the residence units.

30. The arrangement and the state of the art of some spaces, as well as the absence of recreational areas confirm the functional destination of the hotspots as first-reception centres, which offer an immediate shelter to persons who have just arrived in the Italian territory. Designed and organised to offer hospitality for a very short period of time (2-3 days), they appear absolutely inadequate for prolonged stays, both in terms of the material reception conditions, and in terms of the quality and quantity of the services provided⁸¹.

81. For this reason, in its advice on the law-decree no.113 of 4 October 2018, the National Guarantor underlined the inadequacy of the hotspots as holding facilities for a period of 30 days in all cases where a detention measure is applicable to persons applying for international protection.



V. Right to lodge a complaint

31. On many occasions⁸², the National Guarantor has raised awareness on the lack of a complaint mechanism that allows – *de jure* or *de facto* – a migrant person deprived of liberty to assert, before an independent authority, ill-treatment and degrading and inhuman conditions suffered during their detention. The National Guarantor, therefore, invited the legislator to provide for such a possibility of complaint also in order to prevent new rulings by the Court, holding there might be a violation of Article 13 of the Convention, with reference to Article 3. While drafting this submission, the conversion into law of the law-decree no. 130 of 21 October 2020 is under way. The law-decree establishes the possibility for foreign nationals deprived of liberty to address requests or complaints to the National Guarantor and to the regional and local guarantors for the rights of persons detained or deprived of liberty. Nevertheless, this provision applies exclusively to the CPRs⁸³. The National Guarantor is entrusted with the task of making recommendations to the Authorities in relation to the complaints received; they must reply within thirty days. From the debate with the political representatives, the National Guarantor believes that this provision will not undergo reductive changes when the law-decree is converted into law; about the possibility of expansive changes, the level of probability is very low.

VI. Concluding observations

32. The National Guarantor recalls the fundamental principles, provided by article 13 of the Constitution, regarding the right to liberty that is inviolable and universal, and granted to any person present in the Italian territory and not susceptible to mitigation with respect to other rights constitutionally protected. In fact, the Constitutional Court has thus ruled that «Although the public interests affecting immigration policies are multiple and however the problems of security and public order connected to uncontrolled migratory flows may be perceived as serious, they cannot at all affect the universal nature of personal liberty, which, like the other rights that the Constitution proclaims inviolable, belongs to individuals not as participants in a specific political community, but as human beings» (Constitutional Court's ruling no. 105 of 2001).

33. In conclusion, the National Guarantor highlights that:

- The Italian law, with the exception of a specific provision introduced in 2018, which has not yet found application, does not qualify hotspots as places of deprivation of liberty.
- However, at least at the Lampedusa hotspot, it was found that foreign nationals are not allowed to leave the facility, thus fully featuring it as a place of deprivation of liberty. The practice observed is the result of an inadequate and insufficient legal framework, which has granted ample room for discretion to the responsible Authorities. It is also fostered by the multipurpose nature of the structure that responds to different functions: assistance and rescue on one side, identification

82. See *Report to Parliament 2017*, *Report to Parliament 2018* and the abovementioned *Advice on law-decree no.113 of 4 October 2018*.

83. The new name for former Identification and Expulsion Centres (CIE).



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

and, if necessary, execution of removal orders, on the other.

- The compulsory (or forced) stay in the hotspot takes place without the substantive and procedural guarantees provided by law in cases of deprivation of personal liberty: a formal detention decision, the provision of a judicial verification, information on the reasons for such a restrictive measure and the possibility to appeal.
- The hotspots are first reception facilities and, taking into account the poor material conditions and the quantity and quality of the services provided, they appear absolutely inadequate for stays longer than two-three days.
- It is persistent, in the Italian legal system, the lack of a complaint mechanism that allows migrants “hosted” in the hotspots to assert, before an independent authority, mistreatment and inhuman and degrading conditions suffered during their stay in the facility.



Amicus Curiae alla Corte Edu nel caso H.A. v. Italy

Rome, 2 November 2020

Third party intervention by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty under Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court

Application No. 26049/18
H.A. v. Italy

Introduction

1. On 16 September 2020, the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (hereinafter: ‘the National Guarantor’) informed the European Court of Human Rights (hereinafter: ‘the Court’) of his decision to intervene as a third party in the Court’s proceedings, in accordance with Rule 44, paragraph 3, of the Rules of Court (hereinafter: ‘the Rules’) and submit written observations concerning the case of *H.A. v. Italy*. The case relates to a Tunisian national who arrived in the hotspot of Lampedusa on 18 October 2017. After a period of stay in the hotspot (approx. 24 days), he managed to reach France but was stopped at the border by the French police, and transferred by bus from Ventimiglia to the hotspot of Taranto. He was then transferred to Bari and detained in the Immigration Removal Centre (hereinafter: ‘CPR’) before being returned to Tunisia.

2. According to its mandate, the National Guarantor: visits all the places of deprivation of liberty, thus monitoring the safeguard of human rights and their effectiveness of being exercised in such places; makes recommendations stemming from its activities to the relevant authorities, so to enhance their commitment to comply with rights and freedoms enshrined in the European Convention on Human Rights (hereinafter: ‘the Convention’); identifies possible shortcomings in the law concerning human rights. More specifically, the National Guarantor acts as National Mechanism for the prevention of torture (NPM) under the UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or degrading Treatment or Punishment (OPCAT), which Italy ratified in 2012. Pursuant to the powers granted by the national law, the National Guarantor carries out a scheme of regular visits to all places of deprivation of liberty, both *de jure* and *de facto*, give account of the results of its visits and controls in the Reports sent to the Administrations having responsibilities on the visited facilities. These Reports, in the spirit of collaboration among institutions, are embargoed for a set time during which it is possible for the Authorities concerned to reply to the various remarks. The set



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

time expired, the Reports are published on the National Guarantor's website, with the possible letters or replies from the Authorities interested which received the Report. Relevant to its remit, pursuant to Article 19 letter c) of the OPCAT, the National Guarantor provides advices on draft legislation and can urge revisions and amendments to enacted laws. Each year, it presents an Annual Report to the Italian Parliament on its activity. In the field of deprivation of liberty of migrant persons, the National Guarantor has been indicated as monitoring body for forced returns pursuant to Article 8, paragraph 6 of the European Directive 2008/115/EC.

3. In many occasions since their introduction, the hotspots have been visited by the National Guarantor⁸⁴, but they have also caught the attention of supranational monitoring bodies such as Committee for the Prevention of Torture (hereinafter: 'the CPT') and the UN Subcommittee for the Prevention of Torture (hereinafter: 'the SPT')⁸⁵. Moreover, the current health emergency – that risks changing their physiognomy by transforming them into improper places of quarantine – has introduced additional complicating elements with respect to their functioning, which, however, do not concern the subject matter of the case. Hence, they will not be tackled in this submission.

4. The present intervention is based on the outcomes of the National Guarantor's monitoring activity, which have been often and constantly discussed with the concerned administrations. They became the content of some reports on the structures that were sent to the interested authorities; they were debated in the Parliament when the National Guarantor provided advice on the subject matter and presented to the Parliament through its Annual Reports (all published on the National Guarantor's website⁸⁶). The impact on the fundamental rights of foreign nationals – the practices implemented within the hotspots had – was also considered during the forced return monitoring activity carried out

84. In detail, the National Guarantor conducted the following monitoring visits to the hotspots:

- Taranto (Apulia): 21 June 2016
- Lampedusa (Isle of): 3 October 2016, 14 January 2017, 23 January 2018 and 23 November 2019
- Trapani (Sicily): 7 March 2016, 15 January 2017 and 26 April 2017
- Pozzallo (Ragusa): 17 January 2017
- Hub/hotspot in Siciliana "Villa Sikaniana" (Agrigento, Sicily): 16 January 2017
- Messina (Sicily): 6 July 2018.

85. The CPT visited some hotspots in Italy in June 2017 while the SPT carried out a visit to the Reception Centre in Pozzallo (Ragusa, Sicily) in September 2015. Among others, see also the EU Fundamental Rights Agency's *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy - February 2019*, 4 March 2019.

86. In particular:

- Report to Parliament 2017 (also available in English),
- Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity), sent to the Ministry of the Interior on 15 May 2017,
- Report to Parliament 2018 (in particular, pages 226-248),
- National Guarantor's advice on law-decree no.113 of 4 October 2018 "Urgent provisions on international protection and immigration, public security, as well as measures for the functionality of the Ministry of the Interior and the organisation and functioning of the National Agency for the administration and destination of assets seized and confiscated from organised crime" provided on 15 October 2018 to the Senate's session during its conversion into Law,
- Report to Parliament 2019.



by the National Guarantor⁸⁷.

I. Briefly, the National Guarantor's intervention will illustrate the most critical aspects identifying the hotspots, starting from their insufficient and inappropriate legal framework, which has fostered the diffusion of incisive practices affecting the freedom of the persons being "hosted" in those structures without the fundamental safeguards of *habeas corpus*. Except for a specific hypothesis introduced in the Italian legal system with law-decree no. 113 of 4 October 2018, converted into law no. 132 of 1 December 2018, of the migrant's stay in a hotspot does not belong to the *genus* of the administrative detention. Therefore, they should function as open centres that people can leave at will. On the other hand, in everyday practice, informal detention situations have been determined in some hotspots, which appear to be in contrast with Article 13 of the Italian Constitution (hereinafter: 'the Constitution') and pose problems when analysing their compliance with Article 5 of the Convention. Further problematic aspects observed by the National Guarantor concern: the inadequacy of the material conditions and services guaranteed in the event of retention periods longer than two to three days, the protection of vulnerabilities, the effectiveness of the communication on the rights to be granted to the "hosted" persons, as well as the absence of a complaint mechanism relevant to the modalities of the migrants' stay in the hotspots. Finally, the National Guarantor's intervention will share the exchange of correspondence with the Ministry of the Interior with reference to the practice of transferring migrant persons to Taranto from Ventimiglia.

II. In **Section I** of the present submission, the National Guarantor provides an overview on the multipurpose nature of the hotspot and its "juridical limbo", by giving details on the inception of the new approach to migration flows and its evolution in Italy. **Section II** deals with the *de facto* deprivation of liberty in hotspots and any possible implications relevant to Article 5 of the Convention. **Section III** is about the migrant person's right to physical integrity and their basic needs. **Section IV** explores the Lampedusa hotspot's material conditions the National Guarantor observed during its monitoring visits. **Section V** is a comprehensive overview on the migrant person's right to lodge a complaint. **Section VI** is specifically about the transfer of undocumented migrants from Ventimiglia to the hotspot of Taranto. **Section VII** wraps up on the subject matter and makes the National Guarantor's concluding observations.

⁸⁷. In particular:

- Report on the forced-return *chartered flight of Nigerian nationals implemented on 17 May 2017*.
- *Report on the monitoring of foreign nationals' forced-return operations*, December 2017 – June 2018.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

I. The multipurpose nature of the hotspot and its “juridical limbo”

7. As is well known, the “hotspot approach” adopted in 2015 represents the main response of the European Union to the growing immigration flows of persons arriving to the countries of Southern Europe. *Sensu lato*, hotspots are «operational solutions to emergency situations» which were implemented to support Member States facing «disproportionate migratory pressure at their borders». Therefore, on one hand, they are a “function facility”, where identification and photo fingerprinting are carried out in due speed; on the other, they are a “holding facility” where people are “hosted” waiting to be transferred elsewhere. If considered for their material dimension, they are centres near the landing places where migrants – arriving irregularly in the territory of European countries – receive relief and assistance, are identified and their possible vulnerabilities detected. Eventually, they are channelled to the asylum procedures, or to the specific protection procedures in case of specific needs, or to the removal procedures.

8. In the Italian legal framework, their functional implementation⁸⁸ was not accompanied by any law provision that could clarify their nature and legal discipline under which they should work. Regulatory elements were found exclusively in some organisational and explanatory documents such as the “Standard Operating Procedures” (hereinafter: ‘the SOPs’) and the circular letters of the Ministry of the Interior, aimed at illustrating how to manage the procedures applicable in these “new” facilities. Since the first Report to Parliament in 2017, drafted in January and February and presented at the Chamber of Deputies on 21 March 2017, the National Guarantor has raised the problem on the “juridical limbo” of hotspots.

«They find themselves in a sort of ‘juridical limbo’, an intermediate structure between first line reception centres and the Immigration Removal Centres (hereinafter: ‘CPR’). Detention in the hotspots, as well as its conditions and length of stay, is not determined by the Judicial Authority although it affects the person’s liberty, and should therefore be adopted in compliance with Article 13 of the Constitution that has the absolute jurisdiction and “riserva di legge” on the matter. There is a variety of critical issues resulting from this specific situation. The length of stay in the hotspots is indefinite and left to the discretion of the authorities responsible in the Centres. It is indicated to be “as short as possible” but often, especially in the past, there have been cases of resistance to photo fingerprinting signalling or difficulties in finding possible locations, which have prolonged the migrant’s stay. Furthermore, there are not common guidelines observed in the different hotspots about the freedom of movement of migrants outside the facilities, after photo-signalling: in two cases (Taranto and Pozzallo), they are free to leave the facility and then come back, while in two other cases (Lampedusa and Trapani), the hotspot remains closed». [paragraph 60, Report to Parliament 2017]

9. Law-decree no.13 of 17 February 2017, converted with amendments in law no. 46 of 13 April 2017, is the only act that enshrined the manifested recognition of hotspots in a primary source of law. Thus, it provided for two fundamental guarantees for the protection of migrant persons “hosted” in these

88. The first operational hotspots have been: Lampedusa (operational since 28.09.2015), Trapani (operational since 22.15.2015), Pozzallo (operational since 19.01.2016) and Taranto (operational since dal 28.02.2016).



facilities: the right to be informed about the international protection procedure and the prohibition of being subjected to coercive measures in photo fingerprinting⁸⁹. The National Guarantor has positively assessed these provisions, but has also highlighted that the law has yet not clarified the nature of the retention in the hotspots, nor has it provided any legal basis for the deprivation of liberty in such structures.

10. In the *Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)*, sent to the Ministry of the Interior on 15 May 2017, the National Guarantor addressed to the Ministry of the Interior recommendations in order to have the conditions for the migrants' stay in the hotspots provided by law. Moreover, where appropriate, it recommended the substantial and procedural guarantees in cases of deprivation of liberty be granted by law. It also recommended that, pending the adoption of a legal definition for the hotspots, the stay in these facilities be limited in duration. The National Guarantor added that, in case of a vulnerable person, such as unaccompanied migrant minors or pregnant women, maximum speed of transfer be ensured.

11. In its Report to Parliament 2018, presented to the Senate on 15 June 2018, after the monitoring visit to the hotspot of Lampedusa on 23 January 2018, the National Guarantor returned on such a critical aspect:

«Despite their specific establishment in a law, the hotspots continue to be places of uncertain legal status, performing different functions that continually change their character and governance. If on one hand, they appear to be places of humanitarian support for first aid and assistance activities, along with information and initial intake for those who have expressed the desire to apply for international protection, on the other, they are places for police preliminary/photo-signalling and the beginning of forced return operations. For the migrants being “hosted” there, these procedures involve, respectively, a non-permission to leave the facility until their completion and their detention before the implementation of postponed removal measures. [...] Without any clear legal definition – and in view of the extreme variety of activities that take place within them and the non-uniformity of roles and tasks engaged in by the various actors – the hotspots risk becoming shady areas. They may be open or closed depending on the needs of the public order authority and the procedures put in place. The juridical ambiguity of these places, thus, winds up affecting the migrants' liberty who, moreover, do not enjoy any legal protection. In its report on the visit to Italy from 7 to 13 June 2017⁹⁰, the CPT requested the Italian Authorities to legally establish the circumstances in which foreign nationals may be deprived of personal liberty in the hotspots». [paragraph 47, Report to Parliament 2018]

«The layering of European and Italian instruments, which since their introduction in May 2015 (the European Agenda on Migration) have intervened to rule the hotspots' implementation and functioning, has not cleared the field of misunderstandings related to the legal framework of these facilities. [...] For sure, the National Guarantor acknowledges that it can share with the Administration concerned the principle that when potential limitations of the individual liberty are at stake – as indeed it happens in these structures – the legislative definition of rules that legitimize such power is not an option to exercise

89. Reference is to Article 10ter, §§ 1 and 3, of the legislative decree 286/1998 introduced by the mentioned law-decree.
90. <https://rm.coe.int/16807b6d56>.



Raccomandazioni Pareni Atti d'intervento 2019-2023

or abdicate to at discretion, but a mandatory obligation enshrined, as a fundamental guarantee, in Article 13 of the Constitution as well as in Article 5 of the Convention. Compliance with these provisions implies a clear and predictable legal basis in its application, which supports and justifies the deprivation of personal liberty or that determines in a decisive manner its non-existence within the hotspots, thus overcoming cases of de facto detention of migrants there “hosted”. With regard to the use of force in photo and fingerprinting, the legislation has fully exercised its role, dispelling any doubts that might arise from the operational guidelines contained in the SOPs that allowed «the use of force proportionate to overcoming objection». Law-decree no.13/2017 has in fact regulated such a case by specifying another measure to oppose the refusal to be photo-signalled: the detention of the migrant [in a CPR]. The same law-decree did not intervene in the SOP’s provision that establishes the impossibility of the migrant to leave the hotspot before being photo-signalled. Thus, deprivation of liberty still currently lacks legal guarantee». [paragraph 48, Report to Parliament 2018]

12. The need for clarity invoked by the National Guarantor was only partially shared by the legislator. By law-decree no.113 of 4 October 2018, converted into law no.132 of 1 December 2018, the legislator established that within the hotspots dedicated places shall be located and used for retaining asylum seekers for no longer than thirty days in order to determine their identity or nationality⁹¹. While the general problem of the overall legal indeterminacy of these places remains, this last regulatory intervention has explicitly established that the hotspots can, in part, also act as detention facilities. In favour of the persons, who are there detained, all safeguards and guarantees provided in cases of deprivation of liberty are acknowledged⁹². However, apart from this hypothesis, relating only to asylum seekers, the possibility of detaining and applying to the “hosted” migrants the distinctive rules of a place of detention is clearly excluded by law.

13. In practice, little has changed. At least until 31.12.2019, the data collected by the National Guarantor in the Report to Parliament 2020⁹³ show that no detention areas have been set up in any hotspot. Inside them, no detention measures have been enforced against asylum seekers while, as described later, the gates of some structures continue to remain closed and surveilled.

91. «... the applicant can also be detained, for the time strictly necessary, and in any case not exceeding thirty days, in dedicated places in the facilities referred to in Article 10-ter, paragraph 1, of the legislative decree no.286, for the determination or assessment of identity or citizenship» (Article 6, paragraph 3bis of the legislative decree no.142 of 18 August 2015 as amended by law-decree no.113 of 4 October 2018).

92. In the advice provided to the Senate on 15 October 2018, the National Guarantor raised issues about the lack of discipline in the modalities of detention of asylum seekers in the hotspots and in the *First Line Reception Centres*, which have become places of detention without specific regulation of the conditions and modalities of the detention itself. The Parliament took the advice into account and, in the process of the law-decree conversion into law no.132, accepted an amendment which modified the law establishing the National Guarantor, and granted it power to visit these facilities, recognizing, therefore, the independent control of the guaranteeing Authority on the protection of asylum seekers.

93. In response to the specific request of the National Guarantor for the purpose of drafting its Report to Parliament 2020, on 25.02.2020, the Central Directorate of Civil Services for Immigration and Asylum of the Department for Civil Liberties and Immigration of the Ministry of the Interior wrote «With regard to detention orders pursuant to Article 6, paragraph 3bis, of the legislative decree no.142/2015, the legal provision has never been applied and to date no dedicated places have been identified for the detention of migrants».



II. *De facto* deprivation of liberty and any possible implications relevant to Article 5 of the Convention

14. The functional ambiguity and the lack of a clear legal discipline for the hotspots has favoured the proliferation of informal practices, inhomogeneous nationwide and with some gaps in protection that have exposed the migrants “hosted” in these structures to possible arbitrary acts deriving from the discretion exercised by the Authorities. As already mentioned, in general terms, the Italian law does not qualify the hotspot as a place of deprivation of liberty. Without prejudice to the specific hypothesis already mentioned, introduced with the law-decree no.113 of 4 October 2018, in the Italian legal system the permanence in the hotspots is not supported by that set of legal protections the law provides for the deprivation of liberty. In particular, the judicial verification relevant to the restrictive measures adopted and the conditions of the structures, as well as the possibility of challenge the lawfulness of detention and to file a complaint concerning the material conditions of the facilities. The permanence in a hotspot shall be then limited within those boundaries that our legal system provides for such a form of temporary hospitality in these structures.

15. Nonetheless, during the visits conducted to some hotspots, the National Guarantor observed the practice of not permitting the “hosted” persons to leave the structure, thus acknowledging a situation of *de facto* deprivation of liberty, which is at odds with these guarantees and limits. In other terms: without a formal detention decision and the provision of a judicial validation, without the information on the reasons for such a restrictive measure, and the possibility of judicial review. The only independent external authority that has the power to establish a direct contact with the foreign persons “hosted” in these structures is the National Guarantor.

16. This situation was noted, in particular, in the hotspots of Trapani (visit of 15 January 2017) and Lampedusa (during all the visits carried out on 3 October 2016, 14 January 2017, 23 January 2018 and in November 2019), in relation to which the National Guarantor has formulated specific recommendations to the responsible Authorities. In the case of the Prefecture of Trapani, they were fully and timely accepted⁹⁴. Differently in Lampedusa, where, as already noted in the previous visits carried out in 2016 and 2017, also in those carried out in January 2018 and in November 2019, the National Guarantor verified that the entrance gate was closed and the exit ban was applied also when the pre-identification and photo fingerprinting procedures were completed. It is of any relevance the fact – also repeatedly reported by the local newspapers – that migrants were present on the streets of the island and in its villages because they sometimes get out of the Centre through inappropriate openings in the perimeter mesh net, made by the migrants themselves. During the visits, it was in fact found that it was tolerated for people to leave the Centre using a hole in the fence and re-enter from there. However, when time was closer to a forced return operation, said tolerance was no more

⁹⁴. After the recommendation of the National Guarantor, as noted during the follow-up visit carried out on 26 April 2017, the competent Prefecture has in fact ordered the free movement of migrants after their identification, allowing freedom of exit and return to and from the structure, arranging a shuttle service to the city centre at set times, giving the possibility to identified migrants to be accompanied downtown by a cultural mediator, providing maps of Trapani in order to facilitate their movements in the city and giving adequate publicity of the initiative by posting multilingual information sheets showing exit and return times, on the external doors of the different accommodation compounds.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

granted and Police Forces went searching migrants all over the island to bring them forcibly back to the hotspot. Informal practices of detention within the hotspots were also reported by foreign nationals subjected to some repatriation procedures monitored by the National Guarantor.

With specific reference to the Lampedusa hotspot, «during the monitoring of the pre-departure phase of the operation carried out on 25 January 2018, some returnees from Lampedusa reported to the monitor that they were not permitted to leave the Centre and move freely in it since the morning before the day decided for their repatriation. Also according to what was informally reported to the monitor, in general, for people who do not apply for international protection, even once the photo-signalling operations have ended, except in exceptional cases of prolonged stays, the hotspot is a closed Centre from which it is not allowed to depart». [Report on the monitoring activity of the forced-return operations of foreign nationals (December 2017 - June 2018)]

Length of stay

In order to understand the impact on fundamental rights of the practices observed, it is appropriate to focus on the length of stay of migrants in the hotspots. In this regard, the SOPs, which regulate the procedures applicable in these places, provide that «... the person can leave the hotspot only after having been photo fingerprinted as envisaged by the current regulations and if all the security checks in national and international police databases have been completed». The circular letter no.14106 of the Department for Civil Liberties and Immigration of 6 October 2015 indicates a time span of 24/48 hours for carrying out the procedures at the hotspots. Nonetheless, all data do not correspond to reality as demonstrated by the statistical surveys of the Ministry of the Interior and verified by the National Guarantor⁹⁵. The length of the migrants' stay is indefinite. Indeed, it is left to the discretion of the authorities having responsibility on the centre.

17. With specific reference to the average length of stay in Lampedusa, the Department for Civil Liberties and Immigration of the Ministry of the Interior has communicated to the National Guarantor the following data per year:

Year	Average length of stay per days
2016	15
2017	10.5
2018	4.5
2019	5

18. Clearly, these arithmetic averages do not reveal much longer stays such as those assessed during the National Guarantor's monitoring visits. For example, on 3 October 2016 in Lampedusa, the

95. See, in particular, Table 3 at page 289 of the *Report to Parliament 2017* and Table 4.4 at page 107 of the *Report to Parliament 2018*.



National Guarantor met a group of migrants who said they arrived at the hotspot more than a month before. During the visit on 23 January 2018, in the Centre's registers it was found that there was a small group of foreign nationals who accessed the hotspot well over fifty days before the visit⁹⁶. The reasons for the prolonged stay, already acknowledged in 2016 and 2017, are many: according to what was reported to the National Guarantor, they rely on the entry procedures and their implementation, on the difficulties of identification procedures or the full capacity being achieved by the reception centres on the territory (in particular in the case of Unaccompanied Migrant Minors), the variable weather conditions that affect the practicability and organisation of the migrants' transfers to the mainland.

Forced returns directly from the hotspots

19. During its monitoring activity on forced returns, the National Guarantor has, moreover, observed that the lack of legal guarantees related to the deprivation of liberty affects, in particular, the rights of those who, following entry checks, are subject to a so-called "deferred" refusal-of-entry order. These migrant persons are subject to a prolonged period of retention under the control of the authorities, which lasts until their repatriation. In fact, even without a formal detention order, they remain – for the entire time spent from identification to repatriation – on the Italian territory in the availability and under the control of the public security authority inside the hotspot, from where they are directly returned to their country of origin⁹⁷.

20. This happened because until the approval of law no.132 of 1 December 2018 (the law converting the law-decree no.113 of 4 October 2018), the so-called "deferred" refusal of entry, carried out by Police Forces through a forced return operation, were not subject to validation by the judicial authority, despite their being a measure restrictive of personal liberty. After the ruling no.275 of 8 November 2017 of the Constitutional Court and the National Guarantor's observations addressed to the Italian Parliament included in its 2018 Annual Report and in the advice provided to the Senate on 15 October 2018, the legislator introduced in the abovementioned law the mandatory validation of the measure by the Justice of the Peace.

96. In details:

- 1 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 88 days of stay, at the time of the visit),
- 5 November 2017: an adult (for a total of 84 days of stay, at the time of the visit),
- 10 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 79 days of stay, at the time of the visit),
- 21 November 2017: an unaccompanied migrant minor (for a total of 68 days of stay, at the time of the visit),
- 23 November 2017: an adult (for a total of 66 days of stay, at the time of the visit),
- 31 December 2017: an adult (for a total of 28 days of stay, at the time of the visit).

On this matter, see also the *Report on a forced-return chartered flight of Nigerian nationals carried out on 17 May 2017* (pp. 7 et seq.).

97. See the *Report on a forced-return chartered flight of Nigerian nationals carried out on 17 May 2017*, in which it is observed how the forced return has been carried out after «a conspicuous lapse of time from their entry in the Italian territory (from 3 to 31 days)».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Right to information

21. The legal ambiguity of the hotspots reflects on the information flow to migrants, which, as verified during the visits to Lampedusa hotspot, showed lacking, in terms of both the quantity of information and the real understanding of the communication given.

22. First of all, from the interviews conducted during the National Guarantor's visits, concerns raised, in particular, in relation to the reasons for the migrant's stay in the hotspot and its length, to the information on the legal status determined by the Public Security Authority – resulting from the pre-identification procedures – the if and when they will be returned.

23. Secondly, persons and associations operating within the facility have reported to the National Guarantor about the insufficiency of the linguistic-cultural mediation and the legal information services, in addition to that of social and psychological assistance. Their insufficiency has been evaluated in terms of proportion between the number of workers and the number of migrants “hosted” in the hotspot. Furthermore, in order to determine one person's status of irregular migrant to be repatriated or of person in need of protection, the Police uses an information sheet, filled in during the pre-identification phase. The National Guarantor believes that such a document, once completed, should be given back to each migrant person. That said, in the practice, as reported, it does not happen systematically⁹⁸. Finally, the hotspot internal regulation, despite its being translated in different languages, is not regularly distributed, nor are available inside the facilities any explanatory hoardings or community noticeboards. In general, information is provided immediately after disembarkation with no follow-up communications: the risk is that migrants severely debilitated by the sea crossing are not in the physical and mental conditions that might help in their comprehension. This suspended condition and the lack of information are sources of anxiety and stress to migrants, especially in relation to the nature and timing of the decisions that will be taken towards them when leaving the facility.

III. Migrant person's right to physical integrity and their basic needs

24. A further critical aspect raised by the National Guarantor concerns the balance between the Public Security Authority's need for speeding up the migrants' identification and registration procedures conducted in hotspots and the prevalent need to protect their physical integrity and personal dignity.

⁹⁸. In particular, in the visit carried out to the hotspot in Lampedusa on 23 January 2018, serious deficiencies in the pre-identification procedure emerged: the examination of the information sheets, in particular, showed that many of them were partially filled in: in fact, the reason for arriving to Italy was often missing (in the landing of 17.1.2018, eight information sheets, out of 36, did not account for their arrival). In the information sheets completed in 2018, the migrants' signatures seemed to have been placed by the same hand (they do not appear authentic). This element is even more evident from the comparison with the previous information sheets which were supervised at the request of the delegation. Similar findings are reported in the CPT Report on the visit carried out in June 2017. On the pre-identification procedures, see also the National Guarantor's *Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)*.



During some visits⁹⁹, the National Guarantor found that assistance and rescue activities take a back seat to the police procedures carried out immediately upon arrival to the hotspot, without any attention and caution with respect to the conditions of extreme vulnerability in which people find themselves in the aftermath of a Search and Rescue operation.

«The main issue, which is asking for great commitment, in the hotspots, also reported by the National Guarantor in its surveys as unsatisfying, is a constant attention to activities of support and assistance in the course of the identification process, in full respect of the detainee's physical integrity and human dignity, but also in order to ensure migrants a full and clear understanding of the procedures for first entry». [paragraph 54, Report to Parliament 2017]

«The needs of identification of newly disembarked migrants must be balanced with those of reception and recover from long, dangerous crossings, often marked by dramatic events. Persons subject to the obligations required by the identification procedure of the so-called hotspot approach must be in conditions of physical and psychological integrity such as to be able to understand the procedures and effects that the answers given and/or the attitude assumed may have with respect to the determination of their legal status. The National Guarantor, in this regard, recommends: that the practices in use in hotspots are aimed primarily at guaranteeing the essential conditions of personal dignity to the migrants who have just landed (supply of clean clothes, footwear, blankets to keep them warm in case of adverse weather conditions) and the satisfaction of primary needs, such as the possibility of washing and refreshing that come first or, in any case, cannot be subverted by the identification and photo-signalling necessities¹⁰⁰» [Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)]

25. The conditions of overcrowding in the hotspot of Lampedusa, which often occur, and the arrangement of its spaces that does not provide separate housing units for persons with special needs – therefore determining heterogeneous situations– favour tensions and expose more vulnerable persons to dangerous situations (in particular unaccompanied migrant minors, families, people with disabilities...). The Lampedusa hotspot risks having become the concrete representation of such a *vulnus* to the whole security of all: between January and March 2018, as reported by the press and documented to the National Guarantor, numerous critical events were recorded, including a fight between the migrants of the Centre, resulting in a Tunisian injured at the face, the wounding of a Carabinieri Corps officer on duty, the involvement in a fight of a minor present in the hotspot with her family and who, as reported, has suffered harm and injuries, finally the fire of some housing units.

99. During the visit carried out to the Lampedusa hotspot on 17 January 2017, the National Guarantor found that migrants who had just arrived to the Centre (directly from the landing pier) were immediately subjected to pre-identification and photo-signalling procedures. Although they appeared in a state of extreme vulnerability, feeling distressed after long hours at sea (more than thirty based on the reconstruction of the departure time from Sabratha) and in cold weather conditions, they were not offered the opportunity to get some refreshments, to wash, to change their summer clothes with those most suited to the winter temperatures on site, which were provided to them in the welcome kit.

100. It must be noted that such a recommendation was, at least in part, promptly acknowledged during the National Guarantor's visit to the Lampedusa hotspot on 14 January 2017, which was on spot during the entry procedures on arriving migrants. The persons responsible for their reception decided to change the operational sequence by giving migrants a personal kit (containing, among other things, a blanket, a pair of shoes and some clothing useful for covering and sheltering from the cold), before the implementation of pre-identification and photo-signalling procedures.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

IV. Material conditions in the hotspot of Lampedusa

26. The structure is composed of various prefabricated units, some for administrative use by the State Police and the managing body, others are used for services such as the infirmary or the kitchen, and others are used for accommodating foreign nationals. Except for a room being used also as a space for children's activities and a room for interviews with the migrants, there is not a canteen, where to enjoy meals, an area equipped for religious purposes or indoor spaces where migrants can undergo reception and identification procedures. In fact, such activities have not a dedicated space and are carried out in the open air, regardless of any weather conditions.

27. In all the visits carried out over the years, the material and hygienic conditions of the Lampedusa hotspot appeared to be extremely degraded.

On the occasion of the National Guarantor's first visit conducted on 3 October 2016 «The general environment is shabby and untidy. The common areas available to migrants are made of concrete shelters and benches, where newly arrived migrants wait to be identified and photographed. This happens in every season, in the rain or sunshine. Moreover, there are no other common areas where to spend time, where to eat (not a canteen is arranged and the food, cooked on the spot, is served packed in plates wrapped with cellophane and distributed to the migrants who eat where they can, on the bed or in the open air). There is not a laundry: "hosted" migrants are provided with soap to wash their clothes in the (small) sinks in the bathrooms. There is no exercise yard, but only the space between the two rows of buildings where the dormitories and offices are located. When asked if there is a room for prayers, the staff of the Centre replied that persons usually pray in the "outdoor bottom" area. The housing units are also prefabricated. The dormitories consist of 12-bed rooms, but some rooms are equipped with bunk beds, so the sleeping beds become 24, or even, if necessary, 36 if the mattress under the bottom bunk is drawn out. The sleeping areas are large rooms with beds arranged one next to the other, without any bedside accessories. To make these sleeping halls less depressing, women and girls have hung on the walls the distributed insulated blankets in the shape of a large bow. And this is the only touch of colour between the dirty white walls and the grey concrete. The bed mattresses are all-foam and are lacking sheets (made of paper, they are only administered periodically and migrants can be left without if they need to be changed)». [Report on the monitoring visits to the Identification and Expulsion Centres and the hotspots in Italy (2016/2017: first year of activity)]

28. The extended overuse of the structures, also lacking any periodic restoration interventions, has resulted over time in a visible and general deterioration of the buildings. During its visit of 23 January 2018, the National Guarantor observed that the conditions had not improved compared to the previous visits conducted in 2016 and 2017. The environments were still deteriorated and in need of urgent renovation and maintenance interventions also as regards their furnishings and related supplies. The mattresses were in very poor conditions in terms of use, maintenance and hygiene, while the bedding sets were administered to the residents only on the same day of the visit, as reported to the National Guarantor. The bathrooms were smelly and in poor conditions and without doors for the shower and the toilet, as observed in most of the residence units.

29. The arrangement and the state of the art of some spaces, as well as the absence of recreational areas confirm the functional destination of the hotspots as first-reception centres, which offer an immediate shelter to persons who have just arrived in the Italian territory. Designed and organised to offer hospitality for a very short period of time (2-3 days), they appear absolutely inadequate for



prolonged stays, both in terms of the material reception conditions, and in terms of the quality and quantity of the services provided¹⁰¹.

V. Right to lodge a complaint

30. On many occasions¹⁰², the National Guarantor has raised awareness on the lack of a complaint mechanism that allows – *de jure* or *de facto* – a migrant person deprived of liberty to assert, before an independent authority, ill-treatment and degrading and inhuman conditions suffered during their detention. The National Guarantor, therefore, invited the legislator to provide for such a possibility of complaint also in order to prevent new rulings by the Court, holding there might be a violation of Article 13 of the Convention, with reference to Article 3. While drafting this submission, the conversion into law of the law-decree no. 130 of 21 October 2020 is under way. The law-decree establishes the possibility for foreign nationals deprived of liberty to address requests or complaints to the National Guarantor and to the regional and local guarantors for the rights of persons detained or deprived of liberty. Nevertheless, this provision applies exclusively to the CPRs¹⁰³. The National Guarantor is entrusted with the task of making recommendations to the Authorities in relation to the complaints received; they must reply within thirty days. From the debate with the political representatives, the National Guarantor believes that this provision will not undergo reductive changes when the law-decree is converted into law; about the possibility of expansive changes, the level of probability is very low.

VI. Transfer of undocumented migrants from Ventimiglia to the hotspot of Taranto

31. Following the suspension of the Schengen agreement for third-country nationals by the French authorities, starting from June 2015, it often occurred a particular critical situation at the Italian-French border, in the territory of the Municipality of Ventimiglia. Despite the substantial closure of the border, the flow of migrants that reached Liguria with the intention of continuing their journey to France and to the countries of northern Europe had not in fact ceased. In order to avoid spontaneous encampments to emerge and reduce the overcrowding that had occurred in some reception facilities, the Prefecture had borrowed from the Italian Railway Network an area close the Roja river and entrusted its management to the Red Cross with the task of setting up temporary reception services for migrants.

101. For this reason, in its advice on the law-decree no. 113 of 4 October 2018, the National Guarantor underlined the inadequacy of the hotspots as holding facilities for a period of 30 days in all cases where a detention measure is applicable to persons applying for international protection.

102. See *Report to Parliament 2017*, *Report to Parliament 2018* and the abovementioned *Advice on law-decree no. 113 of 4 October 2018*.

103. The new name for former Identification and Expulsion Centres (CIE).



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

32. On 20 October 2016, the National Guarantor visited the so-called *Campo Roja* in Ventimiglia and acknowledged, as also reported in the local press, the practice implemented by public security authorities to carry out regular transfers to the hotspot of Taranto of undocumented migrants detected in the territory of Ventimiglia. On 22 December 2016, with a letter to the Ministry of the Interior¹⁰⁴, the National Guarantor made its observations regarding, in particular, the lack of a legal basis for such a deprivation of liberty measure applied almost for the entire duration of the journey – realistically not less than 10 hours. The response from the Ministry was received on 23 May 2017. It was limited to justifying the practice as an issue of public order management and in light of the sanitation needs determined by the overcrowding situation in the area. From a legal point of view, the activity was essentially framed as the transfer to a hotspot, for identification purposes, of a foreign national detected once he/she tried to cross the border irregularly. The procedure, according to the Ministry of the Interior, anticipated the discipline introduced in Article 17 of the law-decree no. 13 of 17 February 2017, converted into law no. 46 of 13 April 2017. According to it «The foreign national who is stopped while irregularly crossing the internal or external border or arriving in the national territory after being rescued at sea is brought to dedicated hotspots for the needs of first aid and assistance [...]. Photo fingerprinting and signalling operations are also carried out at the hotspots, also for the purposes referred to in Articles 9 and 14 of the EU Regulation no. 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. All information is ensured on the international protection procedure, on the relocation programme in other Member States of the European Union and on the possibility of using assisted voluntary return».

33. Anyhow, leaving aside the obvious observation that on the basis of the *tempus regit actum* principle the aforementioned provision could not be applied, it does not appear at any rate to contemplate the possibility of the deprivation of liberty of the person concerned, nor the typical guarantees of a judicial validation and review. The practice in question therefore raises problems of compliance with the constitutional and conventional provisions on personal liberty since it is implemented in the absence of a specific legal basis.

VII. Concluding observations

34. The National Guarantor recalls the fundamental principles, provided by article 13 of the Constitution, regarding the right to liberty that is inviolable and universal, and granted to any person present in the Italian territory and not susceptible to mitigation with respect to other rights constitutionally protected. In fact, the Constitutional Court has thus ruled that «Although the public interests affecting immigration policies are multiple and however the problems of security and public order connected to uncontrolled migratory flows may be perceived as serious, they cannot at all affect the universal nature of personal liberty, which, like the other rights that the Constitution proclaims inviolable, belongs to individuals not as participants in a specific political community, but as human

¹⁰⁴. The letter of the National Guarantor and the reply from the Ministry of the Interior are published on the National Guarantor's website (https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rapporti.page?frame4_item=4).



beings» (Constitutional Court's ruling no. 105 of 2001).

35. In conclusion, the National Guarantor highlights that:

- The Italian law, with the exception of a specific provision introduced in 2018, which has not yet found application, does not qualify hotspots as places of deprivation of liberty.
- However, at least at the Lampedusa hotspot, it was found that foreign nationals are not allowed to leave the facility, thus fully featuring it as a place of deprivation of liberty. The practice observed is the result of an inadequate and insufficient legal framework, which has granted ample room for discretion to the responsible Authorities. It is also fostered by the multipurpose nature of the structure that responds to different functions: assistance and rescue on one side, identification and, if necessary, execution of removal orders, on the other.
- The compulsory (or forced) stay in the hotspot takes place without the substantive and procedural guarantees provided by law in cases of deprivation of personal liberty: a formal detention decision, the provision of a judicial verification, information on the reasons for such a restrictive measure and the possibility to appeal.
- The hotspots are first reception facilities and, taking into account the poor material conditions and the quantity and quality of the services provided, they appear absolutely inadequate for stays longer than two-three days.
- The practice implemented by Police Forces aiming at transferring the undocumented foreign nationals crossing the Ventimiglia border to the hotspot of Taranto seems to have no legal basis and therefore implemented in the absence of the substantial and procedural guarantees provided for the deprivation of liberty.
- It is persistent, in the Italian legal system, the lack of a complaint mechanism that allows migrants "hosted" in the hotspots to assert, before an independent authority, mistreatment and inhuman and degrading conditions suffered during their stay in the facility.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Amicus curiae nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art.4-bis, co. 1, e 58-ter, L. n. 354 del 1975 e dell'art. 2, d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni in L. n. 203 del 1991

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE AMICUS CURIAE

del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, con sede in Roma, via San Francesco di Sales n. 34 (prot.segreteria@cert.garantenpl.it), in persona del Presidente e legale rappresentante Prof. Mauro Palma, inoltrato ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale [d'ora in poi N.I.]

nel giudizio di legittimità costituzionale

dell'art.4-bis, co. 1, e 58-ter, l. n. 354 del 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e dell'art. 2, d.l. n. 152 del 1991, conv. con modificazioni in l. n. 203 del 1991 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), in relazione agli artt. 3, 27 e 117 Cost., promosso con ord. n. 100 del 18 giugno 2020 dalla Cassazione, Sez. I pen., pubblicata in G.U., I serie speciale, n. 34 del 19 agosto 2020.

§1. LEGITTIMAZIONE SOGGETTIVA DEL GARANTE NAZIONALE

EX ART. 4-TER, CO. 1, N.I.

1. La natura istituzionale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale [d'ora in poi Garante nazionale] e l'identità del suo mandato e delle sue attribuzioni, integrano i requisiti prescritti per la legittimazione a presentare a questa Ecc.ma Corte, ex art. 4-ter, co. 1, N.I., un'opinione scritta quale *amicus curiae*.

2. Il Garante nazionale è il soggetto istituzionale nato per «la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute», come espressamente dispone il preambolo del d.l. n. 146 del 2013, conv. in l.



n. 10 del 2014, che ha introdotto tale Autorità di garanzia nell'ordinamento.

Le attribuzioni e i poteri conferiti a questa Istituzione dal disposto normativo e, in particolare, la funzione di vigilanza sulla conformità dell'esecuzione delle pene «alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti», fondano la titolarità in capo ad essa degli interessi collettivi attinenti alla presente questione di legittimità costituzionale, con particolare riferimento alla competenza a presidiare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dettato dall'art. 117, co.1, Cost., invocato a parametro nell'ordinanza di rimessione in oggetto.

Tale titolarità trova ulteriore fondamento nell'attribuzione al Garante nazionale - quale Meccanismo nazionale di prevenzione designato (con lettera diplomatica alle Nazioni Unite 25.04.2014) nell'ambito del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), ratificato con l. n. 195 del 2012 - del «potere di [...] sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge» (art.19, lett.c), OPCAT).

Inoltre, la funzione di monitoraggio sulla detenzione in carcere, assegnata dalla legge, consente al Garante nazionale l'acquisizione di originali elementi di conoscenza, anche di natura statistica, proveniente dallo svolgimento delle diverse attività istituzionali e dalla diretta osservazione delle situazioni soggette alla sua vigilanza.

3. Attingendo a tale patrimonio, con la presente opinione scritta s'intende offrire a questa Ecc.ma Corte elementi di fatto inerenti le connotazioni del meccanismo normativo in esame, utili alla completa conoscenza del caso. Inoltre, in ragione del compito di vigilanza sulla conformità del sistema normativo ai precetti costituzionali e degli obblighi sovranazionali, s'intende offrire elementi utili alla valutazione del caso, sotto il profilo della rilevanza processuale della *quaestio* oggetto di giudizio e della sua fondatezza, con specifico riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, co. 1, Cost.

§2. DATI STATISTICI

IN TEMA DI ERGASTOLO OSTATIVO E LIBERAZIONE CONDIZIONALE

1. L'ergastolo è presente in 183 Stati al mondo su 216 (dunque l'85%); solo 35 (il 15%), non lo prevedono. Tuttavia, tra i 183 Stati, 153 (cioè il 70%) ammettono la liberazione condizionale, valutata da un giudice o da un apposito organo, comunque considerando sempre il decorso della detenzione (cfr. Dirk van Zyl Smit, Catherine Appleton, *Life Imprisonment. A Global Human Rights Analysis*, Harvard University Press, 2019, Appendix A, B, pp. 328 ss.).

2. I dati statistici ufficiali, forniti al Garante nazionale dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, attestano la natura sistemica e tutt'altro che marginale della questione posta a fondamento dell'eccezione di incostituzionalità.

Alla data dell'1 settembre 2020 le persone condannate all'ergastolo presenti negli Istituti penitenziari ri-



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

sultano 1.800. Di esse, 1.271 sono quelle cui sono stati ascritti reati inclusi nell'art. 4-*bis*, co.1, ord. penit., e che, in ragione di ciò, scontano un ergastolo ostativo. L'entità della posizione giuridica determinata dal regime dell'ostatività, misurabile nella percentuale del 71% del totale dei detenuti a vita, certifica un dato di fatto: l'ergastolo nel sistema ordinamentale attuale è, principalmente, ergastolo ostativo.

3. Il numero dei condannati all'ergastolo presenti in carcere risulta, peraltro, in costante crescita negli ultimi quindici anni, essendo passato, senza flessione alcuna, dai 1.224 del 2005 ai 1.800 attuali, con un incremento medio annuo di 50 unità. Questo dato, considerato nell'arco di tempo cui si riferisce, induce a ritenere che l'andamento progressivo sia determinato dall'aumento delle condanne all'ergastolo e non sia inciso, se non per numeri esigui, dalla diminuzione derivante dall'accesso alla liberazione condizionale consentito ai (soli) condannati all'ergastolo comune.

4. Tale rappresentazione trova conferma nei dati relativi al numero delle scarcerazioni conseguenti alla concessione della liberazione condizionale nell'ultimo triennio: 18 nel 2018, 8 nel 2019, 12 nel 2020, per un totale di 38 in tre anni. Numeri che con la loro esiguità, rapportata all'entità complessiva degli ergastoli in corso d'esecuzione, mettono in evidenza la consistenza effettiva del problema di sistema dedotto nella presente questione di legittimità costituzionale.

§3. Sulla rilevanza della *quaestio*

1. A enfatizzare l'importanza ordinamentale della *quaestio* in esame, concorrono anche ragioni di politica del diritto.

Ci sono voluti ben 17 anni (tanti la separano dal suo diretto precedente, la sent. n. 135/2003) perché venisse finalmente riproposta, addirittura su iniziativa di Cassazione. Da qui l'opportunità d'inquadrate il caso «nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità» e «di una più efficace garanzia della conformità a Costituzione della legislazione», nel solco della più recente giurisprudenza costituzionale (*sic* sent. n. 253/2019, con richiami alle sentt. nn. 77/2018 e 174/2019).

Questa Ecc.ma Corte è così nelle condizioni di rimuovere l'ultima, effettiva pena *perpetua* sopravvissuta nell'ordinamento, dopo l'annullamento dell'ergastolo per i minori (sent. n. 168/1994), dell'ergastolo ostativo aggravato per i sequestratori-omicidi (sent. n. 149/2018), e dopo l'abrogazione implicita del c.d. ergastolo bianco per gli internati negli ospedali psichiatrici giudiziari (d.l. n. 52 del 2014, conv. con modificazioni in l. n. 81 del 2014). Lo stesso ergastolo comune ha perso in fase esecutiva la sua nominale perpetuità, con il possibile accesso del reo alla liberazione condizionale per via giurisdizionale (sentt. nn. 204 e 264/1974).

L'accoglimento della *quaestio*, infine, consentirebbe a questa Ecc.ma Corte di conformare l'ordinamento a quanto chiesto dalla Corte EDU, nel caso *Viola v. Italia n. 2*, come ampiamente argomentato oltre (v. *infra*, §4), rimediando così a un problema strutturale che espone l'Italia a reiterate violazioni dell'art. 3 CEDU.

Da qui la necessità di una ponderata valutazione sulla rilevanza della *quaestio*, il cui esito ne condiziona preliminarmente l'ammissibilità.



2. Il ricorrente in Cassazione è un affiliato alla criminalità organizzata, non collaborante con la giustizia (*ex art. 58-ter*, co. 1, ord. penit.), cui più volte è stata respinta l'istanza volta ad accertare la collaborazione impossibile (*ex art. 4-bis*, co. 1-*bis*, ord. penit.), condannato (anche) all'ergastolo per un delitto incluso nella categoria di reati cc.dd. ostativi alla concessione della liberazione condizionale (in forza del rinvio formale all'art. 4-*bis*, co. 1, ord. penit., operato dall'art. 2, d.l. n. 152 del 1991, conv. con modificazioni in l. n. 203 del 1991).

Tra detenzione effettiva e riduzione di pena a titolo di liberazione anticipata, ha fin qui espiato oltre 27 anni di carcere, superando così il termine minimo di 26 anni richiesto dall'art. 176 c.p. (unitamente al requisito del sicuro ravvedimento) perché il condannato a vita possa accedere alla liberazione condizionale. Trattandosi però di ergastolano "ostativo" non collaborante, siffatta richiesta è, *in limine*, inammissibile.

Nessun dubbio, dunque, circa la corretta qualificazione normativa della fattispecie in esame.

3. Le linee guida su come valutare la rilevanza della *quaestio* sono tracciate, pianamente, nella già citata sent. n. 253/2019.

Secondo la Cassazione l'inammissibilità della richiesta di liberazione condizionale è «diretta conseguenza» dell'applicazione del combinato disposto normativo, fatto per questo oggetto d'impugnazione incidentale. Tanto basta a soddisfare la regola secondo cui, perché ci sia rilevanza, «è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo*» (§6, *Diritto*): valutazione unidirezionale riservata al rimettente, spettando alla Corte costituzionale solo un controllo circa l'esistenza di una sua pertinente motivazione.

Non può dedursi il carattere astratto della *quaestio* dal fatto che né il ricorrente né il remittente offrano utili indicazioni circa le specifiche ragioni che hanno indotto il reo a non collaborare con la giustizia: così, rimosso per giudicato costituzionale l'onere della collaborazione, il giudice di merito non disporebbe comunque di altri indici per testare il venir meno della sua pericolosità sociale. Si tratta di accertamenti - allo stato - inutili, dunque giocoforza omessi, poiché la denunciata preclusione assoluta rende impossibile per il giudice, «in concreto, verificare le vere ragioni che hanno condotto il detenuto alla scelta di non collaborare» (§6, *Diritto*), determinando *in limine* l'inammissibilità della sua richiesta di accesso alla liberazione condizionale.

La suddetta obiezione è, peraltro, errata in premessa perché «il presupposto della rilevanza non si identifica con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione» (§6, *Diritto*). L'influenza del giudicato costituzionale nel giudizio *a quo*, semmai, si misura guardando (non al suo esito, bensì) al «percorso argomentativo che il rimettente dovrebbe a questo punto seguire per decidere sulla richiesta del detenuto» (§6, *Diritto*). È esattamente la prospettiva assunta dalla Cassazione nel valutare rilevante la *quaestio* giacché, se accolta, «il giudice di merito, a cui sarebbe devoluto il giudizio» favorevole o meno alla concessione della liberazione condizionale, «dovrebbe decidere sulla base di una diversa regola, che consentirebbe di verificare le reali ragioni della mancata collaborazione».

4. Per mero tuziorismo si replica qui anche a un'ipotetica obiezione con pretesi riflessi sulla rilevanza della questione in esame. Poiché, in forza del principio di progressività trattamentale, la liberazione condizionale è il traguardo di un percorso necessariamente graduale, il ricorrente - anche in caso di



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

dichiarazione d'incostituzionalità - non potrà comunque beneficiarne, non avendo goduto in precedenza di nessun altro beneficio penitenziario *in itinere*. Da qui, l'inaffidabilità della *quaestio*, perché del tutto astratta.

Fermo restando quanto già detto circa la natura solo *modale* del concetto di rilevanza quale influenza del giudicato costituzionale nel giudizio *a quo*, palese è il cortocircuito interno a una simile obiezione. Risulta agli atti che il ricorrente aveva avanzato plurime richieste di permesso premio, sempre rigettate *in limine* sulla base di una preclusione legislativa assoluta (ora dichiarata incostituzionale con sent. n. 253/2019). Esito eguale, allo stato del giure, avrebbe una sua richiesta di lavoro esterno o di semilibertà, anch'esse precluse *ope legis* all'ergastolano ostativo non collaborante.

È, dunque, un argomento che si avventa su sé stesso e che, semmai, segnala l'opportunità di estendere anche a tali ulteriori preclusioni gli effetti dell'auspicata sentenza di accoglimento: richiesta, questa, non avanzata dalla Cassazione, ma pur sempre rientrante tra i poteri officiosi del Giudice costituzionale, ai sensi dell'art. 27, l. n. 87 del 1953. Del resto, così come le ipotesi di collaborazione irrilevante, inesigibile, impossibile sono state estese da questa Ecc.ma Corte a tutti i benefici e le misure alternative, così allo stesso modo è proprio l'esigenza di garantire la progressività trattamentale che spinge nel senso qui segnalato. Il quadro normativo deve essere coerente, quindi l'incostituzionalità, dopo il permesso premio e la liberazione condizionale, non può che riguardare anche gli altri benefici intermedi. Ovviamente, spetterà poi alla magistratura di sorveglianza la decisione nel merito, in base alla normativa di risulta della pronuncia costituzionale.

§4. Sulla violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

1. In riferimento all'art. 117, co. 1, Cost., e quindi al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali pattizi, utile, per prima cosa, è riepilogare la giurisprudenza della Corte EDU in materia di ergastolo. In ordine cronologico, ecco i casi nei quali è stata dichiarata la violazione dell'art. 3 CEDU:

- 1) *Vinter v. Regno Unito*, G.C., 9.8.2013 (16 vs 1);
- 2) *Ocalan v. Turchia n. 2*, II Sez., 18.3.2014, def. 13.10.2014 (unanime);
- 3) *Laszlo Magyar v. Ungheria*, II Sez., 20.5.2014, def. 13.10.2014 (unanime);
- 4) *Harachiev e Tolumov v. Bulgaria*, IV Sez., 8.7.2014, def. 8.10.2014 (unanime);
- 5) *Manolov v. Bulgaria*, IV Sez., 4.11.2014, def. 4.2.2015 (unanime);
- 6) *Trabelsi v. Belgio*, V Sez., 4.9.2014, def. 16.2.2015 (unanime);
- 7) *Kaytan v. Turchia*, II Sez., 15.9.2015, def. 15.12.2015 (unanime);
- 8) *Gurban v. Turchia* II Sez., 15.12.2015, def. 15.3.2016 (unanime);
- 9) *Murray v. Paesi Bassi*, G.C., 26.4.2016 (unanime);
- 10) *T.P. e A.T. v. Ungheria*, IV Sez., 4.10.2016, def. 6.3.2017 (6 vs 1);
- 11) *Matiosaitis e Altri v. Lituania*, II Sez., 23.5.2017, def. 23.8.2017 (unanime);
- 12) *Boltan v. Turchia*, II Sez., 12.2.2019, def. 12.5.2019 (unanime);
- 13) *Petukhov v. Ucraina n. 2*, IV Sez., 12.3.2019, 9.9.2019 (unanime);
- 14) *Viola v. Italia n. 2*, I Sez., 13.6.2019, def. 7.10.2019 (6 vs 1).



Su 14 casi totali, 2 sono di Grande Camera e 12 di Camera e, in questi secondi, solo in 6 casi la parte resistente ha chiesto (invano) il *referral* in Grande Camera. Inoltre, su 14 casi totali, 11 sono unanimi e 3 decisi 6 *vs* 1: ciò significa che solo 3 voti su 118 totali sono stati contrari all'accertata violazione dell'art. 3 CEDU.

In due casi, invece, la Corte si è espressa per la non violazione: *Bodein v. Francia*, V Sez., 13.11.2014, def. 13.2.2015 (unanime) e *Hutchinson v. Regno Unito*, G.C., 17.1.2017 (14 *vs* 3). Non di meno, la Francia comunque ammette gli ergastolani alla liberazione condizionale, anche se dopo 30 anni dall'inizio della detenzione (in *Bodein*, sottratti 4 anni presofferti, si poteva quindi chiedere la liberazione condizionale trascorsi 26 anni dalla condanna alla pena perpetua irriducibile, prossimi ai 25 indicati in *Vinter*). A sua volta, il Regno Unito formalmente è comunque obbligato a rispettare quanto affermato dalla Corte in *Vinter* (ed è per questo che in *Hutchinson* non si è dichiarata la violazione, con una sentenza peraltro molto criticata in dottrina).

Considerando la recente decisione (unanime) di inammissibilità, adottata il 12.12.2019 dal Comitato di tre giudici della III Sez. nel caso *Vella v. Malta*, nella quale la Corte prende atto della modifica introdotta nell'ordinamento maltese, ove è stata estesa in via giurisprudenziale anche agli ergastolani la possibilità di rivolgersi al *Parole Board* dopo 25 anni dalla condanna, ad oggi la Corte EDU si è espressa su tutti gli Stati parti della Convenzione che prevedevano l'ergastolo senza accesso alla liberazione condizionale, o con la possibilità di accedervi ma dopo un periodo di tempo (dalla condanna) elevato (40 anni, caso *T.P. e A.T.*), o solo se soddisfatte alcune condizioni (l'utile collaborazione con la giustizia, caso *Viola*).

Appare evidente che: *a*) dal 2013 al 2019 si è formata una giurisprudenza consolidata; *b*) i giudici convenzionali si sono espressi sia in Camera sia in Grande Camera, ed il *panel* per valutare il *referral* si è espresso solo nella metà dei casi, a dimostrazione della solidità del consolidamento; *c*) la stragrande maggioranza delle sentenze sono unanimi, ed anche quando si è manifestato il dissenso, non ha mai riguardato più di 1 giudice su 7 (Camera) o su 17 (Grande Camera).

2. La Corte EDU si è occupata anche dell'ergastolo ostativo italiano con la sentenza *Viola v. Italia n. 2*, del tutto coerente con il filone giurisprudenziale iniziato da *Vinter*, il *leading case* del 2013. Merita evidenziare l'ascrivibilità di *Viola n. 2* nel novero delle pronunce *quasi-pilota*, in ragione dei due aspetti rilevati al suo §141: *a*) la presunzione assoluta di pericolosità, in assenza di utile collaborazione con la giustizia, precludendo la possibilità di vagliare nel merito la richiesta di liberazione condizionale, configura un «problema strutturale» dell'ordinamento italiano; *b*) per questo, nonostante siano pendenti solo un certo numero di ricorsi, possono presentarsi «numerose altri ricorsi aventi ad oggetto la stessa problematica».

La valutazione circa il numero di ricorsi pendenti è di competenza della Corte, e non è espressamente stabilito il numero oltre il quale va adottata una sentenza pilota. Tuttavia, nulla cambia circa le misure indicate dalla Corte nei confronti dello Stato, costituenti obblighi internazionali quali per Costituzione il nostro ordinamento è vincolato.

A fronte di un problema strutturale, *come* porvi rimedio è rimesso al margine di apprezzamento degli Stati (esprimendosi la Corte, al massimo, in termini di preferenza, come nel caso *Viola n. 2* rispetto a un'auspicata iniziativa legislativa di riforma). Quanto invece al *risultato* necessario per conformarsi all'obbligo internazionale (evitando così nuove pronunce di violazione), spetta alla Corte indicarlo in modo esplicito, altrimenti non si giustificerebbe alcuna procedura pilota o quasi-pilota.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Nella sentenza *Viola n. 2*, §143, il risultato prescritto è duplice. Da un lato, va garantito un esame nella fase dell'esecuzione della pena, al fine di verificare se vi è stata una progressione del detenuto nel percorso di cambiamento, tale da non giustificarsi più (in chiave penologica) la sua reclusione. Dall'altro lato, deve essergli data la possibilità di dimostrare la rottura con l'ambiente mafioso attraverso elementi diversi dalla (sola) utile collaborazione con la giustizia.

3. La *quaestio* sollevata dalla Corte di Cassazione permette a questa Ecc.ma Corte di soddisfare entrambi i risultati prescritti dalla sentenza *Viola*: dichiarando incostituzionale l'art. 4-bis, co. 1, nella parte in cui non prevede la possibilità di concedere la liberazione condizionale anche in assenza di utile collaborazione con la giustizia, infatti, si assicura sia la valutazione del sicuro ravvedimento, sia la possibilità di dimostrare altrimenti la rottura con la criminalità organizzata.

A tal fine, rispetto alla questione risolta da questa Ecc.ma Corte con sent. n. 253/2019, l'attuale si rivela più consona, riguardando espressamente il divieto di ammissione dell'ergastolo alla liberazione condizionale, e indicando tra i parametri l'art. 117, co. 1, Cost. Il giudizio costituzionale odierno, pertanto, costituisce un passaggio decisivo per l'esecuzione della sentenza *Viola n. 2* e, ovviamente, per il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali

Se così sarà, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, cui compete la supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, concluderebbe certamente in modo positivo la procedura conseguente a *Viola n. 2*.

4. Nel merito, con riferimento alla violazione dell'art. 3 CEDU, serve menzionare l'ultima visita *ad hoc* in Italia del CPT del Consiglio d'Europa (12-22.3.2019). Il relativo rapporto (21.1.2020) si sofferma su *Viola n. 2* al *Summary* e al § 10, cui si rimanda.

A questo proposito, il Garante evidenzia alcuni significativi passaggi argomentativi presenti in *Viola n. 2* e nella sent. n. 253/2019, dai quali emerge come l'ergastolo ostativo si configuri quale pena inumana e degradante.

In *Viola n. 2*, si legge che: la Corte «dubita della libertà di questa scelta», di collaborare o meno con la giustizia (§ 116); il ricorrente «non ha beneficiato di queste progressive occasioni di reinserimento sociale», dal lavoro all'esterno alla liberazione condizionale, passando dai permessi alla semilibertà (§ 122); per la Corte «la personalità del condannato non resta congelata al momento del reato commesso» (§ 125); il rischio è «di non potersi mai riscattare: qualsiasi cosa faccia in carcere, la sua punizione rimane immutabile, insuscettibile di controllo e rischia anche di appesantirsi con il tempo» (§127).

Nella sent. 253/2019 si legge che: la «trasparente opzione di politica investigativa e criminale (...) immette nel percorso carcerario (...) elementi estranei ai caratteri tipici dell'esecuzione della pena», e si «prefigura una sorta di scambio tra informazioni utili ai fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario» (§ 8.1, *Diritto*); se la Corte ha indicato come «criterio costituzionalmente vincolante quello che richiede una valutazione individualizzata e caso per caso nella materia dei benefici penitenziari», risulta che la «inammissibilità *in limine* della richiesta del permesso premio può arrestare sul nascere il percorso risocializzante, frustrando la stessa volontà del detenuto di progredire su quella strada» (§8.2, *Diritto*); infine, devono potersi formulare allegazioni contrarie che smentiscono il presupposto alla base della generalizzazione fondante l'assolutezza della presunzione, e questo perché «il decorso del tempo della esecuzione



della pena esige una valutazione in concreto, che consideri l'evoluzione della personalità del detenuto» (§8.3, *Diritto*).

5. In quanto pena inumana e degradante, l'ergastolo ostativo può dare origine a un inedito problema riguardante il diritto UE, oggetto di possibili rinvii pregiudiziali: per quanto estraneo al *thema decidendum*, si ritiene egualmente utile richiamare l'attenzione di questa Ecc.ma Corte su tale ulteriore criticità.

Per la Corte di Giustizia, in caso di trattamenti inumani e degradanti, contrari perciò alla dignità umana, esiste un vero e proprio obbligo di non dare corso alla richiesta di Mandato di Arresto Europeo (MAE). Il problema, finora, è sorto in riferimento alle condizioni detentive nel paese richiedente, ma non è da escludersi che possa porsi anche nel caso in cui il reo debba ivi scontare una pena inumana e degradante, contraria alla dignità umana (qual è l'ergastolo ostativo). Tanto più che, nelle sue valutazioni in merito, la Corte di Giustizia attinge proprio alla giurisprudenza della Corte EDU.

Conclusioni

Previa ammissione del presente *amicus curiae*, alla luce dei dati statistici illustrati e per le ragioni sopra esposte, in appoggio alle motivazioni dedotte dalla Cassazione, sez. I pen., nella sua ord. n. 100 del 2020, il Garante nazionale chiede a questa Ecc.ma Corte di dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni ivi impugnate dal giudice *a quo*, nella parte in cui escludono che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbiano collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla liberazione condizionale.

Invita altresì questa Ecc.ma Corte a valutare se ricorrano le condizioni per estendere consequenzialmente, in via officiosa (*ex art. 27, l. n. 87 del 1953*), gli effetti della sua dichiarazione d'incostituzionalità all'identica preclusione assoluta di ammissione ai benefici penitenziari del lavoro esterno e della semilibertà.

Con osservanza,

Roma, 5 settembre 2020

Mauro Palma



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Atto di intervento nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975 n.354 nella parte in cui esclude l'ammissione al permesso premio ai sensi dell'art.30-ter o.p. in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter o.p.

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Atto di intervento

del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, con sede in Roma, via San Francesco di Sales 34 (prot.segreteria@cert.garantenpl.it), in persona del Presidente e legale rappresentante Prof. Mauro Palma, rappresentato e difeso in forza di procura speciale in calce al presente atto dall'Avv. Emilia Rossi, del Foro di Torino, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso la sede istituzionale, in via San Francesco di Sales 34, ai sensi dell'art. 4, comma 3, deliberazione 7 ottobre 2008 della Corte Costituzionale, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* (d'ora in avanti, N.I.)

nel giudizio di legittimità costituzionale

dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975 n.354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (d'ora in avanti, o.p.) con riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, sollevato dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia con ordinanza n. 725 del 23 maggio 2019, depositata il 28 maggio 2019 (SIUS 2018/2080), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale – Corte costituzionale, n. 34 del 21 agosto 2019.

PARTE PRIMA

Ammissibilità dell'intervento in giudizio, quale soggetto terzo o – in via subordinata – quale *amicus curiae*.

§1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in avanti, il Garante nazionale) ritiene di essere titolare di un «interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 67 del 2012) integrante il requisito che fonda – secondo giurisprudenza costante di Codesta Ecc.ma Corte – l'ammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti diversi dalle parti storiche del processo principale.

In via subordinata, qualora la suddetta qualificazione venisse invece derubricata a «un mero, indiretto, e più generale, interesse» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 194 del 2018), il Garante nazionale chiede egualmente di contribuire – mediante l'introduzione di deduzioni giuridiche pertinenti alla causa in oggetto – alla funzione di codesta Ecc.ma Corte quale giudice della legalità costituzionale dell'ordinamento, nel ruolo di *amicus curiae* non escluso dall'ampia ed inclusiva formulazione dell'art. 4,



comma 3, N.I: come si argomenterà, infatti, le fonti normative – nazionali e sovranazionali – che hanno istituito il Garante nazionale e ne hanno definito i poteri, gli obblighi, le competenze e l'ambito di rappresentanza dei diritti delle persone private della libertà personale, assegnano a questa autorità di garanzia un ruolo istituzionale necessario ed esponenziale nell'ambito della tutela dei diritti dei soggetti comunque ristretti; ruolo di cui possono (o addirittura sono chiamati ad) avvalersi tanto gli organi di produzione normativa e l'apparato amministrativo quanto le istituzioni di garanzia.

§2. In ordine alla titolarità dell'«interesse qualificato», assume rilievo in primo luogo la finalità cui mira l'introduzione del Garante nazionale nell'ordinamento: l'istituzione è nata per *«la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute»*, come espressamente dispone il preambolo del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10. Questa scelta del Legislatore è connotativa del ruolo che il Garante nazionale è chiamato ad assolvere, implicante il dovere di adire tutte le sedi dove tale rafforzata tutela possa esercitarsi.

In secondo luogo, appaiono rilevanti la natura istituzionale del Garante nazionale e la qualità di autorità di garanzia di detta istituzione, segnata da specifici requisiti di autonomia e indipendenza nonché di competenza riservata nelle discipline concernenti i diritti umani e la loro tutela. Ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, il Garante nazionale è costituito in Collegio, composto dal Presidente e da due Membri, in carica per cinque anni. I componenti del Collegio non possono essere dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri e sentite le competenti commissioni parlamentari. I componenti non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. L'istituzione del Garante nazionale dispone di un ufficio di venticinque unità di personale, di cui venti provenienti dal Ministero della Giustizia, due dal Ministero dell'Interno e tre dalle Aziende sanitarie territoriali. Può nominare esperti, previa valutazione delle candidature proposte e relativo inserimento in un apposito elenco pubblico.

Tali previsioni legislative sono in linea con quelle di tutti i Paesi europei (e non) che prevedono istituzioni simili. Merita, peraltro, una sottolineatura particolare l'identità degli organi costituzionali che, ciascuno nelle proprie attribuzioni, contribuiscono alla nomina dei tre componenti il Collegio: il Presidente della Repubblica, il Consiglio dei ministri e il Parlamento.

§3. *Rispetto alle attribuzioni – questione particolarmente rilevante ai fini dell'ammissione della presente richiesta d'intervento in giudizio – il citato art. 7, comma 5, prevede che il Garante, «oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate», è titolare delle seguenti competenze:*

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

Nel corso del tempo, peraltro, al Garante nazionale sono state attribuite ulteriori competenze: il monitoraggio dei rimpatri forzati (in attuazione dell'art. 8, comma 6, della direttiva 115/2008/CE); il monitoraggio delle strutture con persone anziane o con disabilità (in base all'art. 33 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

In sintesi, il suo compito è di prevenire qualsiasi situazione di possibile trattamento contrario alla dignità umana delle persone comunque ristrette.

§4. Ai fondamenti normativi nazionali si aggiunga la ratifica da parte dello Stato italiano, con legge 9 novembre 2012 n. 195, del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e le pene e i trattamenti inumani e degradanti, e il conseguente obbligo (art. 3 del Protocollo) a istituire un meccanismo nazionale indipendente di prevenzione (NPM), con il compito di monitorare i luoghi di privazione della libertà personale, qualunque sia la loro natura, al fine di prevenire ogni tipo di trattamento inumano e degradante. Ebbene, il Garante nazionale è stato designato (lettera diplomatica alle Nazioni Unite 25 aprile 2014) del quale NPM italiano e, come tale, gode delle attribuzioni di cui agli artt. 4 e 17-23 del Protocollo.

In questo contesto, tra le attribuzioni derivanti dalla designazione del Garante nazionale come NPM, riveste particolare rilevanza l'art. 19 lettera c) del citato Protocollo che prevede «il potere di [...] sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge».

In forza e nell'esercizio di tale potere il Garante nazionale esprime e ha espresso pareri necessari, ancorché non vincolanti, sui progetti di legge inerenti le materie di sua competenza: tra questi assumono rilevanza – ai fini dell'ammissibilità dell'intervento in giudizio – i pareri sullo schema di decreto legislativo recante “Riforma dell'ordinamento penitenziario” in attuazione della legge delega 23 giugno 2017, n. 103, espressi con gli atti 2 novembre 2017 e 7 agosto 2018 (trasmessi in pari data al Ministro



della Giustizia, al Capo di Gabinetto e al Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia).

Un primo testo normativo licenziato dall'apposita Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia, in attuazione dei criteri della legge delega dettati all'art.1, comma 85, lettere b) e c), contemplava al capo III un'ampia revisione della disciplina delle *ostatività* all'accesso ai benefici penitenziari intitolata *Disposizioni in tema di eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario*. Sulle norme comprese in tale capo – strettamente inerenti l'oggetto del presente giudizio di legittimità – il Garante nazionale ha espresso articolate osservazioni premettendo, peraltro, che «la valutazione di questa parte dei provvedimenti risente della non condivisione da parte del Garante nazionale relativa al mancato superamento nella legge delega del concetto stesso di *ostatività* che di fatto riduce o esclude la potenzialità dei provvedimenti volti a garantire un graduale reinserimento sociale delle persone detenute e, nel caso dell'ergastolo, il rischio di una pena che la Corte Europea per i diritti umani potrebbe definire, in analogia con altri casi considerati, “senza speranza”» (parere 2 novembre 2017).

Un secondo e definitivo testo normativo, come noto, ha escluso dal corpo del decreto legislativo la revisione della disciplina in questione: scelta legislativa in merito alla quale il Garante nazionale ha esplicitato il proprio dissenso nel parere espresso con l'atto 7 agosto 2018.

Entrambi i pareri sono stati inclusi nell'iter che si è definito con il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n.123 nella cui intestazione si dà atto di aver «sentito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale».

§5. L'insieme di queste attribuzioni, considerate nel loro complesso, implica per il Garante nazionale la titolarità di un «interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio».

Si consideri, a tale proposito, che i parametri costituzionali, invocati dall'ordinanza n. 725/2019 del Tribunale di Sorveglianza di Perugia, includono l'art. 27, comma 3, Cost. le cui previsioni – come insegna Codesta Ecc.ma Corte – devono essere lette in modo congiunto: natura umanitaria e finalità rieducativa della pena si muovono all'interno di «un contesto unitario, non dissociabile», perché «un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato» (cfr. le sentenze n. 12 del 1966, n. 376 del 1997, n. 279 del 2013).

Se ciò è vero per Costituzione e per giurisprudenza costituzionale, l'interesse del Garante nazionale – organo autonomo, indipendente e necessario in virtù degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano, istituito «per rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute» e incaricato di vigilare affinché l'esecuzione delle pene «sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalle fonti interne e internazionali» – non può che essere «qualificato», in modo diretto e immediato, nel momento in cui la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'ergastolo ostativo.

Infatti – senza anticipare qui deduzioni di merito – l'ergastolo ostativo si traduce in un regime esecutivo - penitenziario integralmente intramurario, *usque ad mortem*, dalle molteplici criticità costituzionali. E se la pena e la sua esecuzione non possono essere disgiunte ai fini del rispetto dell'art. 27, comma 3, Cost., il Garante nazionale, occupandosi istituzionalmente dei regimi esecutivi delle pene e dei profili di possibile violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, risulta titolare in materia di un interesse qualificato, a oggi necessario per l'ammissibilità di un suo intervento nel giudizio costituzionale pendente sull'art. 4-bis, comma 1, o.p.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Ai così delineati requisiti, si aggiunga il già ricordato potere d'intervento su progetti di legge attribuito al Garante nazionale, concretamente esercitato sulla disciplina delle *ostatività* nel trattamento penitenziario: esso attesta ulteriormente la natura qualificata e non meramente generica dell'interesse di cui è portatore questo Ufficio, non dissimile da quanto Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha recentemente riconosciuto – in altro contesto – con sentenza n. 180/2018 a favore dell'Unione Camere Penali Italiane.

§6. In altra prospettiva, non è privo di significato che, a livello europeo, in particolare nel sistema convenzionale, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (d'ora in avanti, il Commissario) abbia il diritto di presentare osservazioni scritte e di prendere parte a ogni caso all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Questa esplicita previsione (art. 36, §3, CEDU) permette quindi al Commissario di intervenire come parte terza in ogni caso dinanzi alla Camera e alla Grande Camera.

In effetti, nel sistema convenzionale, gli interventi di parti terze assumono differenti significati. Può intervenire lo Stato parte del quale il ricorrente ha la cittadinanza (art. 36, §1, CEDU), quale riflesso della natura di organizzazione internazionale del Consiglio d'Europa. Può intervenire ogni persona interessata al caso, diversa dal ricorrente, al fine di garantire – a un tempo – la corretta amministrazione della giustizia (art. 36, §2, CEDU), l'equo processo e, più in generale, i fondamenti dello Stato di diritto. Infine – ed è il dato che più interessa in questa sede – è previsto al §3 dell'art. 36 CEDU un vero e proprio diritto del Commissario di presentare osservazioni e di partecipare a ogni caso dinanzi alla Corte: qui, a differenza di quanto accade ai sensi del §2 dell'art. 36 CEDU rispetto alle parti terze, l'intervento del Commissario è *de iure* sempre ammissibile.

Sono la composizione e le attribuzioni, ma anche il suo ruolo complessivo, che legittimano l'ammissibilità *sempre e comunque* delle osservazioni scritte e della partecipazione in giudizio da parte del Commissario. Nell'istituire la figura del Commissario, la Risoluzione (99)50 – adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 7 maggio 1999 (104ma sessione) – disciplina, infatti, tutta una serie di attribuzioni dall'analisi delle quali è agevole desumere, da un lato, la sua autonomia e indipendenza e, dall'altro lato, il suo ruolo di istituzione che promuove e garantisce il rispetto dei diritti umani in Europa.

Si può quindi ritenere che tanto la composizione quanto le attribuzioni del Commissario evidenzino un "dato oggettivo", in base al quale la Corte di Strasburgo dovrà sempre accettarne la richiesta d'intervento, che non necessita di essere motivata. La *ratio* di tutto ciò è evidente: gli interventi e le osservazioni del Commissario godono di una sorta di presunzione circa la loro natura "qualificata", poiché autonomia e attribuzioni dell'istituzione ne fanno un interlocutore imprescindibile in materia di diritti umani ⁽¹⁰⁵⁾.

Non dissimile è il panorama interno e, specificamente, il quadro normativo delineante la composizione e le attribuzioni del Garante nazionale, che presenta analogie tanto significative quanto evidenti

105. D'altro canto, si deve anche evidenziare che, prima della riforma dell'art. 36 CEDU, il sistema convenzionale ammetteva comunque l'intervento del Commissario, anche se su richiesta del Presidente della Corte di Strasburgo. Non solo. Di un certo interesse appare il fatto che, nei suoi interventi come parte terza, il Commissario, di frequente, richiama opinioni e osservazioni della Commissione di Venezia.



con quello del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Anche nell'ordinamento italiano, pertanto, non pare si possa mettere in dubbio l'interesse qualificato di tale istituzione, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, a maggior ragione considerando che la sua area di intervento, ancorché di molto ampliata nel tempo, riguarda nello specifico il campo di applicazione del comma 3 dell'art. 27 Cost. e, pertanto, anche il regime ostativo applicato alla pena perpetua.

§7. Infine, sempre per restare al parallelismo tra l'art. 36, §3 CEDU e l'interpretazione sino ad ora fornita dalla Corte costituzionale all'art. 4, comma 3, N.L., pare meritevole di considerazione un ulteriore argomento.

La genesi del diritto riconosciuto al Commissario di poter intervenire *sempre* nei casi dinanzi alla Corte di Strasburgo è fatta risalire al compromesso raggiunto con l'approvazione del Protocollo addizionale n. 14 alla CEDU, introduttivo del §3 dell'art. 36. Alcuni Stati intendevano attribuire anche al Commissario la possibilità di presentare direttamente un ricorso alla Corte. Questa posizione non riuscì a ottenere il consenso necessario, così fu disciplinato il diritto per il Commissario di intervenire *sempre* quale parte terza. La relativa prassi dimostra, chiaramente, che il Commissario esercita il suo diritto di intervento soprattutto quando i problemi portati dinanzi alla Corte di Strasburgo riguardano questioni di particolare importanza, o di natura sistematica e strutturale.

Non diversamente, la *quaestio legitimitatis* di cui si discute nel presente giudizio di costituzionalità, certamente di particolare importanza, riguarda un problema generale e di natura strutturale, come ha riconosciuto espressamente la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Prima Sezione, sentenza 13 giugno 2019, Viola v. Italia n.2, §141). Infatti, il 75% degli ergastolani italiani sono ergastolani ostativi e – come si argomenterà nelle deduzioni di merito – molti di essi non solo hanno già maturato il tempo necessario per domandare il permesso premio (10 anni di detenzione), ma anche quello previsto per l'ammissione alla semilibertà (20 anni) o alla liberazione condizionale (26 anni), tenuto conto dello sconto di pena a titolo di liberazione anticipata.

§8. Fin qui, dunque, la composizione e le attribuzioni del Garante nazionale, da un lato, la natura strutturale della questione, dall'altro, inducono a considerare particolarmente qualificato l'interesse dello stesso Garante a intervenire nel presente giudizio nel ruolo di soggetto terzo o, quantomeno, di amicus curiae: de iure e de facto le attività istituzionali del Garante nazionale riguardano anche gli ergastolani ostativi italiani, il cui regime detentivo è stato più di una volta ispezionato⁽¹⁰⁶⁾.

La richiesta è *a fortiori* giustificata se si considera che l'ampliamento delle attribuzioni in capo al Garante – del quale si è detto in precedenza – dimostra come l'ordinamento italiano abbia inteso seguire l'esempio di quegli Stati europei che tendono a concentrare in un'unica autorità di garanzia la tutela dei diritti riguardanti diversi ambiti, piuttosto che frazionarla in capo a diverse istituzioni garanti, a seconda degli ambiti di volta in volta interessati. Questo aspetto testimonia che l'ordinamento italia-

106. Dei circa 1.200 ergastolani ostativi, un quarto, circa 300, sono attualmente detenuti secondo le previsioni di cui all'art. 41 bis, I c., ord. pen. Il Garante nazionale ha da poco concluso le sue visite ispettive nei confronti di tutti i detenuti sottoposti al regime penitenziario differenziato (v. il Rapporto tematico del 7 gennaio 2019). Dal 2016 al 2018, il Garante ha ispezionato tutte le Sezioni in Italia ove sono detenuti le persone all'art. 41 bis, I c., ord. pen.: in totale 748 persone, circa metà delle quali ergastolani ostativi.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

no ripone nella figura del Garante nazionale un particolare affidamento, in virtù della sua autonomia funzionale e indipendenza strutturale, nonché alla luce dell'esercizio finora svolto delle proprie attribuzioni.

§9. Da ultimo, attraverso la richiesta di intervento da parte del Garante nazionale – ai sensi dell'art. 4, comma 3, N.I. – a titolo di soggetto terzo rispetto alle parti del giudizio a quo ovvero, in subordine, a titolo di *amicus curiae*, trova espressione il principio costituzionale di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra le istituzioni di garanzia dell'ordinamento, ciascuna nei rispettivi ambiti di intervento, ma tutte egualmente accomunate nell'assicurare che la pena non costituisca trattamento contrario al senso di umanità e sia finalizzata alla rieducazione in ogni momento, «da quando nasce, nella astratta previsione legislativa, fino a quando in concreto si estingue» (così le sentenze n. 313 del 1990, n. 129 del 2008, n. 179 del 2017, n. 149 del 2018).

PARTE SECONDA

Deduzioni di merito

§10. Per quanto riguarda le deduzioni di merito, si intende sottoporre alla Corte talune considerazioni che questa Autorità garante ritiene di particolare rilievo ai fini del miglior inquadramento della questione di costituzionalità.

La prima riguarda la previsione del carcere a vita in un'ottica comparata. La pena perpetua risulta presente nella stragrande maggioranza degli Stati al mondo, essendo solo 35 quelli che non la prevedono (il 15% del numero complessivo di 216, tra Stati e territori). Tuttavia, tra gli Stati che prevedono l'ergastolo (183), la stragrande maggioranza (135) ammette la possibilità della liberazione condizionale, assegnandone la valutazione al giudice o a un organo apposito, tenendo in considerazione il decorso della detenzione e, quindi, la necessità di confrontare pericolosità sociale e rieducazione del reo.

Il 70% degli Stati al mondo che mantengono l'ergastolo, pertanto, riconoscono la possibilità al reo di chiedere un vaglio che potrà condurre alla loro fuoriuscita dal carcere. Solo il rimanente 30% degli Stati non ammette mai la liberazione condizionale, prevedendo quello che in termini internazionali si definisce *Life Imprisonment Without Parole* (LWOP), per differenziarlo dal *Life Imprisonment With Parole* (LWP).

Esistono, ovviamente, differenze tra Stato e Stato, specialmente per quanto riguarda gli anni di detenzione trascorsi i quali è possibile domandare la liberazione condizionale, nonché l'organo al quale è affidata la *review*. Ma il denominatore comune resta la previsione di una valutazione circa l'attualità degli scopi che hanno portato in origine a irrogare la pena perpetua: con il LWP s'impone il confronto tra la prevenzione speciale negativa (la pericolosità della persona) e la prevenzione speciale positiva (la rieducazione della persona). Proprio ciò che in Italia il regime ostativo dell'ergastolo preclude, in assenza di un'esigibile e utile collaborazione con la giustizia.

§11. Questo primo dato rimane pressoché immutato nel momento in cui si valuta il numero di persone al mondo che stanno scontando, rispettivamente, un ergastolo senza o con possibilità di accedere alla liberazione condizionale: su un totale di 294.000 ergastolani, 64.000 sono ergastolani privati della possibilità di accedere alla liberazione condizionale, mentre sono 230.000 quelli che vi possono ac-



cedere (la metà dei primi sono tutti condannati al LWOP negli Stati Uniti) ⁽¹⁰⁷⁾.

§12. Circoscrivendo l'ambito di osservazione agli Stati membri del Consiglio d'Europa, si approda a conclusioni ancora più significative.

Nel corso del tempo, la Corte di Strasburgo ha dichiarato contrari all'art. 3 CEDU praticamente tutti gli ergastoli senza liberazione condizionale sui quali è stata chiamata a esprimersi. Se si esclude l'alternativa vicenda che ha caratterizzato il Regno Unito, gli unici due Stati che prevedono l'ergastolo senza liberazione condizionale, non ancora giudicati dalla Corte di Strasburgo, sono la Svezia e Malta. Su tutti gli altri la Corte si è già espressa, accertando *sempre* la violazione dell'art. 3 CEDU: Turchia, Ungheria, Bulgaria, Paesi Bassi, Lituania, Ucraina, Italia ⁽¹⁰⁸⁾.

Il filo conduttore di tale consolidato indirizzo giurisprudenziale è rappresentato dall'obbligo per gli Stati di prevedere un sistema di *review* degli scopi originari della pena perpetua e, di conseguenza, una valutazione che deve necessariamente basarsi sul comportamento tenuto in carcere dall'ergastolano, ai fini di considerarne pericolosità e rieducazione.

§13. Ancorché non definitiva – lo diverrà il 13 settembre 2019 se il Governo non chiederà il referral in Grande Camera – di assoluto rilievo per il giudizio cui è chiamata Codesta Ecc.ma Corte è la sentenza Viola v. Italia n. 2 del 13 giugno 2019 (I Sezione). Di seguito si trascrivono i passaggi più significativi di una sentenza “quasi-pilota” che, riscontrando un problema strutturale nell'ordinamento italiano, dichiara il regime dell'ergastolo ostativo lesivo dell'art. 3 CEDU.

Al §116: «Ora, se è vero che il regime interno offre al condannato la scelta di collaborare o meno con la giustizia, la Corte dubita della libertà di questa scelta, come dell'opportunità di stabilire un'equivalenza tra la mancanza di collaborazione e la pericolosità sociale del condannato».

Al §120: «l'immediata equivalenza tra l'assenza di collaborazione e la presunzione assoluta di pericolosità sociale finisce per non corrispondere al reale percorso rieducativo del ricorrente».

Al §122: «(...) il sistema penitenziario italiano offre un ventaglio di progressive occasioni di contatto con la società – che vanno dal lavoro all'esterno alla liberazione condizionale, passando dai permessi premio e dalla semilibertà – che hanno la finalità di favorire il processo di risocializzazione del detenuto. Ora, il ricorrente non ha beneficiato di queste progressive occasioni di reinserimento sociale».

Al §125: «La Corte ritiene che la personalità del condannato non resta congelata al momento del reato commesso. Essa può evolvere durante la fase di esecuzione della pena, come vuole la funzione di risocializzazione, che permette alla persona di rivedere in maniera critica il suo percorso criminale e di ricostruire la sua personalità».

Al §127: «(...) Il ricorrente rischia di non potersi mai riscattare: qualsiasi cosa faccia in carcere, la sua

107. I dati citati in questo e nel precedente paragrafo possono leggersi nel più importante studio a oggi sulla pena perpetua nel mondo, a opera dello studioso che ne è considerato, unanimemente, il massimo esperto: cfr. Dirk van Zyl Smit, Catherine Appleton, *Life Imprisonment. A Global Human Rights Analysis*, Harvard University Press, 2019, Appendix A, B, pp. 328 ss.

108. Cfr. E. Dolcini, E. Fassone, D. Galliani, P. Pinto de Albuquerque, A. Pugiotto, *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Giappichelli Ed., 2019, pp. 143 ss.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

punizione rimane immutabile, insuscettibile di controllo e rischia anche di appesantirsi con il tempo».

Al §128: «(...) il regime in vigore collega in realtà la pericolosità dell'interessato al momento in cui i delitti sono stati commessi, invece di tener conto del percorso di reinserimento e degli eventuali progressi compiuti dalla condanna».

Al §136: «La Corte vuole rimarcare che la dignità umana, situata al centro del sistema creato dalla Convenzione, impedisce di privare una persona della sua libertà, senza operare al tempo stesso per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di riguadagnare un giorno questa libertà».

Non essendo ancora definitiva, è opportuno riferirsi a questa sentenza con cautela. Non di meno, quelle riportate sono considerazioni che riepilogano una giurisprudenza assolutamente consolidata nel corso del tempo, ora criticamente calibrate sul regime dell'ergastolo ostativo italiano.

§14. *La quaestio legitimitatis* promossa dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia, per ragioni attinenti al requisito della rilevanza, investe la preclusione alla concessione del permesso premio. È allora importante cogliere con precisione il ruolo che tale beneficio penitenziario, previsto dall'art. 30-ter o.p., assume nel quadro della progressività trattamentale che – ricavata da Codesta Ecc.ma Corte per via interpretativa dall'art. 27, comma 3, Cost. – è «in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena» (sentenza n. 149 del 2018).

Del trattamento penitenziario del detenuto il permesso premio è «parte integrante» (sentenza n. 504 del 1995), tanto da potersene trarre elementi utili per l'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione, in applicazione del principio di progressività. Nonostante non sia compreso nel capo VI o.p., esso rappresenta comunque «uno strumento cruciale ai fini del trattamento» (sentenza n. 227 del 1995) cui concorre grazie a quella che Codesta Ecc.ma Corte ha efficacemente qualificato come «la funzione “pedagogico-propulsiva” assolta dal permesso premio» (sentenza n. 504 del 1995).

Ne deriva che tutte le misure extramurarie (permesso premio incluso) rivestono *pro parte* utilità per il raggiungimento dell'obiettivo di risocializzazione imposto e preteso dall'art. 27, comma 3, Cost.: la regolare condotta, la partecipazione al progetto rieducativo, il sicuro ravvedimento – quali condizioni di accesso alle diverse misure extramurarie – rendono compatibile, *unitariamente*, la pena detentiva al suo disegno costituzionale. Codesta Ecc.ma Corte lo ha riconosciuto, da ultimo, con la già citata sentenza n. 148 del 2019: se è incostituzionale fissare un'unica soglia temporale per poter accedere a un qualsiasi beneficio penitenziario come a una qualsiasi misura alternativa, è proprio perché gli istituti concedibili (permesso premio, lavoro esterno, semilibertà, liberazione condizionale) sono gradini di una medesima scala, quella della progressività trattamentale, la sola potenzialmente in grado di assicurare la finalità dell'art. 27, comma 3, Cost.

Non vi è dubbio che il presupposto sostanziale del permesso premio – la regolare condotta – nasca da un'osservazione del comportamento in detenzione, ma l'esito cui conduce la concessione del beneficio penitenziario in esame è sempre e solo uno: conformare la detenzione al senso di umanità e incanalarla verso la risocializzazione della persona. Lo stesso vale per il lavoro all'esterno e, progressivamente, per la semilibertà e per la liberazione condizionale: l'immersione nella società libera si fa via via più pregnante, accompagnando la partecipazione sempre più intensa ed esigente dell'ergastolano al progetto rieducativo, potenzialmente fino al suo sicuro ravvedimento richiesto per la concessione della liberazione condizionale (previa sottoposizione a cinque anni di libertà vigilata).

L'esigenza che si soddisfa attraverso la concessione di un permesso premio, non è, dunque, isolabile. Non si tratta di una monade tra gli istituti penitenziari, semmai di uno strumento «di rieducazione in



quanto consente un iniziale reinserimento del condannato nella società» (sentenza n. 188 del 1990).

§15. Vi è anche una questione statistica sulla quale spendere qualche considerazione. In termini generali, i dati ufficiali provenienti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria attestano in 1.790 il numero degli ergastolani in Italia, alla data del 4 settembre 2019. Di essi, soltanto 535 possono accedere a benefici o liberazione condizionale, essendo 1.255 coloro che scontano un ergastolo ostativo (il 70,1%). Quindi, quasi tre ergastolani italiani su quattro sono ergastolani ostativi e il dato percentuale manifesta una tendenza sostanzialmente stabile negli ultimi anni.

Inoltre, l'esperienza di questa autorità garante porta a due ulteriori considerazioni. Da un lato, la maggior parte degli ergastolani ostativi è in carcere da più di dieci anni, soglia per domandare il beneficio del permesso premio. Dall'altro lato, almeno una volta, la maggior parte degli ergastolani ostativi ha già esperito, senza esito positivo, il tentativo (ex art. 4-bis, comma 1-bis, o.p.) di vedersi riconoscere l'inesigibilità di una collaborazione inutile o impossibile.

È un quadro complessivo che conferma la natura strutturale del problema posto dall'eccezione di incostituzionalità. Un problema strutturale che, sempre per ragioni statistiche, è destinato a ripercuotersi anche sulle altre misure alternative alla pena (lavoro esterno, semilibertà e liberazione condizionale): per molti ergastolani ostativi, il totale del periodo detentivo (pena effettivamente scontata e liberazione anticipata) si attesta attorno ai venti anni. Sotto questo profilo, come riportato nell'ordinanza di remissione a Codesta Ecc.ma Corte, il caso di specie all'attenzione della Corte è davvero esemplificativo: il reo è stato condannato per vicende criminose, sviluppatasi dal 1987 al 1993; la sua detenzione ininterrotta è iniziata nel marzo del 1995 e, quindi a oggi, corrisponde a 24 anni di pena effettiva; considerando i 2.160 giorni di sconto di pena a titolo di liberazione anticipata, trattasi di ergastolano che ha maturato tutti i presupposti temporali utili per chiedere non solo il permesso premio, ma anche la semilibertà e la liberazione condizionale⁽¹⁰⁹⁾.

§16. In ragione del quadro normativo descritto, il Garante nazionale chiede a Codesta Ecc.ma Corte di verificare se ricorrano le condizioni perché, accogliendo la quaestio legitimatis prospettata dal Tribunale di Sorveglianza di Perugia, siano estesi d'ufficio gli effetti della dichiarazione di costituzionalità – ai sensi dell'art. 27, legge n. 87 del 1953 – all'art. 4-bis, comma 1, o.p., nella parte in cui subordina alla collaborazione utile ed esigibile con la giustizia l'accesso (non solo ai permessi premio, ma anche) alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell' o.p..

Non possono, infatti, essere tollerati spazi residuali di incostituzionalità, soprattutto quando si tratta di garantire in modo effettivo e concreto diritti costituzionalmente tutelati. Questo accadrebbe, invece, se la collaborazione con la giustizia conservasse la sua natura di condizione insuperabile per l'approdo alle altre misure extramurarie: la regolare condotta per il permesso premio e il sicuro ravvedimento per la liberazione condizionale – per fare l'esempio dei due estremi nella scala delle misure rieducative penitenziarie – sono certamente condizioni differenti da soddisfare, ma entrambe partecipano egualmente al disegno unitario, scudato costituzionalmente, della progressione trattamentale finalizzata ad assicurare umanità e rieducazione.

¹⁰⁹. La richiesta di collaborazione impossibile risale al 2012, negata per l'esistenza di "zone d'ombra" non completamente chiarite dalle condanne che lo avevano attinto.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Né vale obiettare che il presupposto della regolare condotta riguardi solo il comportamento intramurario. Così come la regolare condotta sfocia nel permesso premio, infatti, allo stesso identico modo il sicuro ravvedimento sfocia nella liberazione condizionale: entrambi sono momenti “interni” alla vita del detenuto in carcere, concorrenti nel segnalare i suoi progressi nell’unitario percorso trattamentale finalizzato alla sua risocializzazione. Tanto più che le valutazioni del giudice in termini di sicuro ravvedimento non possono non tenere conto di quelle elaborate in riferimento alla regolare condotta.

§17. Non sembra inutile rammentare a Codesta Ecc.ma Corte che, a seguito del profilo ablativo – diretto e consequenziale – della richiesta dichiarazione d’incostituzionalità, non verrebbe così introdotto alcun automatismo nella concessione del beneficio del permesso premio o di ogni altra misura alternativa alla detenzione. La possibilità di usufruirne per l’ergastolano rimarrebbe subordinata non solo alla presenza dei presupposti di legge richiesti per ogni singolo istituto penitenziario, ma anche alla circostanza che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» (art. 4-bis, comma 1-bis, o.p.).

Tali condizioni andranno accertate, caso per caso, dal Tribunale di Sorveglianza competente, restituendo così alla riserva di giurisdizione la sua autonomia e la sua funzione di garanzia, oggi invece integralmente pretermesse in forza della presunzione legale su cui è costruito l’attuale regime ostativo: l’art. 4-bis, comma 1, o.p., infatti, è formulato in modo tale da non consentire al giudice di sorveglianza, in assenza di collaborazione con la giustizia, di tener conto delle peculiarità del caso concreto, anche con riguardo alle ragioni sottese al silenzio serbato dall’ergastolano, destinato così inevitabilmente ad una pena detentiva sine die e integralmente intramuraria.

In ragione della disposizione impugnata, viene così vanificato il criterio «costituzionalmente vincolante» di esclusione di «rigidi automatismi normativi in materia penitenziaria» (sentenza n. 436 del 1999) e, con esso, non è più assicurato neppure il diritto, valido «per tutti i condannati a pena detentiva, ivi compresi gli ergastolani», a che il protrarsi della pretesa punitiva dello Stato «venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo» (sentenza n. 204 del 1974).

CONCLUSIONI

§18. Per le ragioni esposte e per le motivazioni dedotte nell’ordinanza n.725/2019 del Tribunale di Sorveglianza di Perugia – che si intendono qui integralmente richiamate – il Garante nazionale, previa ammissione del presente Atto d’intervento, chiede a Codesta Ecc.ma Corte di dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 4-bis, comma 1, o.p., nella parte in cui esclude che il condannato all’ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l’attività dell’associazione a delinquere ex art.416-bis c.p. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio ai sensi dell’art.30-ter o.p. in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell’art. 58-ter o.p.

Chiede altresì, ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87, la conseguente declaratoria d’illegittimità del medesimo art. 4-bis, comma 1, o.p. nella parte in cui esclude che il condannato all’ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l’attività dell’associazione a delinquere ex art.416-bis c.p. della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione delle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI dell’ o.p., in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell’art. 58-ter o.p.

Con osservanza.

Roma, 4 settembre 2019

Mauro Palma



PROCURA SPECIALE

Il sottoscritto Mauro Palma, nato a Roma il 20 agosto 1948, Presidente e legale rappresentante del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in forza del D.P.R. 1° febbraio 2016, ai sensi e ai fini di cui all'art. 20, primo comma, legge 11 marzo 1953 n. 87 e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale (deliberazione 7 ottobre 2008, G.U. 7 novembre 2008, n.261), conferisce procura speciale all'avv. Emilia Rossi, del Foro di Torino (codice fiscale RSSMLE61S64L219J – pec: emiliarossi@pec.ordineavvocatitorino.it) affinché rappresenti e difenda il Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, istituito con D.L. 23 dicembre 2013 n.143, convertito in Legge 21 febbraio 2014 n.10, domiciliato in Roma, via di San Francesco di Sales 34.

Roma, 4 settembre 2019

Mauro Palma
La firma è autentica.
Il difensore,
avv. Emilia Rossi



2. Il Collegio al Parlamento e alle Amministrazioni

Parere del Garante nazionale sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1 recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori

Parere del Garante nazionale sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 2 gennaio 2023 n. 1 recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori

Con una nota dello scorso 30 dicembre il Garante nazionale ha espresso alcune considerazioni in merito al provvedimento normativo sulla gestione delle attività di soccorso in mare allora in via di approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

Il testo del decreto-legge licenziato è stato poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il giorno 2 gennaio 2023, con numerazione 1 e presenta, in linea di massima, i contenuti provvisoriamente illustrati dagli Organi di informazione, sui quali questa Autorità di garanzia aveva basato le proprie preliminari riflessioni.

L'iter di conversione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 non sembra produrre significative modificazioni. Nel frattempo, sono stati sollevati diversi rilievi critici che provengono, tra l'altro, da osservatori del Consiglio d'Europa quali la Commissaria per i diritti umani Dunja Mijatovic¹⁰, il Comitato di Esperti sul diritto in materia di Ong¹¹ nonché l'Alto Commissario ONU per i diritti umani Volker Türk che ha espresso «serie preoccupazioni» e ha chiesto al Governo di ritirare il decreto¹². Si tratta di voci del sistema di tutela multilivello dei diritti fondamentali, preposto alla protezione del patrimonio di valori e beni giuridici universali che costituiscono l'ossatura del nostro sistema democratico e che l'Italia condivide con la comunità internazionale. Tenuto conto dei possibili profili di responsabilità che potrebbero essere imputati all'Italia per violazione delle norme internazionali, i moniti espressi assumono particolare valore ed è quindi compito di questa Autorità di

10. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-italian-government-should-consider-withdrawing-decree-law-which-could-hamper-ngo-search-and-rescue-operations-at-sea>

11. <https://www.coe.int/en/web/ingo/-/opinion-on-italian-decree-law-no.-1-of-2-january-2023-issued-by-the-expert-council-on-ngo-law>

12. Dichiarazione del 16 febbraio 2023.



garanzia invitare gli organi parlamentari al loro attento esame.

Ciò premesso, il Garante nazionale formula il proprio parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, in quanto Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, nonché quale meccanismo nazionale di prevenzione, con potere di formulazione di pareri, ai sensi dell'articolo 19 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195), sulle norme concernenti tutti gli aspetti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa possa attuarsi e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette.

Introduzione

Il provvedimento in esame intende definire parametri di conformità giuridica delle attività di soccorso operate da imbarcazioni civili, in assenza dei quali possono essere limitati o vietati il transito e la sosta nel mare territoriale.

L'eventuale violazione dei provvedimenti limitativi o interdittivi emessi o la mancata corresponsione delle informazioni richieste in relazione all'attività di soccorso prestata, oppure l'inottemperanza alle indicazioni delle Autorità configurano illeciti amministrativi passibili di sanzione.

La disciplina introdotta è strettamente connessa ad aspetti che nelle norme internazionali di livello sovraordinato trovano ampia e chiara regolazione, norme opportunamente e doverosamente richiamate nel testo in esame, quali le Convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo e il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti. Si tratta di un *corpus* normativo incompressibile dalle norme nazionali. Pertanto, il disegno di legge in esame deve trovare nella fase attuativa della disciplina introdotta severa e rigorosa applicazione e indicarne i necessari criteri ermeneutici.

Le Convenzioni internazionali costituiscono, infatti, un limite alla potestà legislativa dello Stato e gli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione codificano il principio per cui il diritto internazionale e le Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia non sono derogabili dalla legislazione interna. In prospettiva di un'analisi dettagliata del decreto-legge pubblicato il 2 gennaio scorso e del processo di sua successiva conversione, gli elementi di riferimento sono le norme di diritto internazionale nonché quelle del diritto, anche interno, della navigazione e del soccorso in mare¹¹³.

¹¹³. Sono numerosi i trattati stipulati in materia di sicurezza marittima e salvataggio in mare a cui potrà farsi riferimento per la valutazione di compatibilità del diritto interno al diritto internazionale: la Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita Umana in Mare (SOLAS) del 1974, la Convenzione Internazionale sulla Ricerca e Salvataggio Marittimo (SAR) del 1979, o la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Si tratta di un quadro composito di obblighi e principi derivanti dal diritto consuetudinario e pattizio, nell'ambito del quale il Garante nazionale intende fin dalla premessa evidenziare due perni essenziali: l'obbligo internazionale di salvare la vita in mare, che implica la responsabilità degli Stati di agevolare l'attività di soccorso, e il divieto di *refoulement*.

Esame dell'articolato

Il soccorso

Il comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge in corso di conversione introduce il comma *2-bis* all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 in materia di provvedimenti limitativi o interdittivi del transito e della sosta di navi civili che hanno realizzato operazioni di soccorso in mare. La novella prevede le condizioni che devono ricorrere per escludere l'adozione del provvedimento restrittivo, stabilendo una serie di regole specifiche a carico delle imbarcazioni che hanno operato l'attività di salvataggio.

In primo luogo, limiti o divieti di transito e sosta di navi nel mare territoriale non possono essere imposti «nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146».

Nel richiamare la disciplina giuridica di riferimento delle attività di salvataggio marittimo, come già evidenziato, il testo in esame presta, necessariamente, massima attenzione agli obblighi di tutela delle persone soccorse; obblighi previsti dal diritto internazionale sia in capo agli Stati, che ai comandanti delle imbarcazioni. I diritti fondamentali di coloro che sono tratti in salvo, a partire dal diritto di essere trasferite in un luogo sicuro di sbarco, funzionale al godimento di tutti gli ulteriori diritti, sono infatti di rango superiore e non comprimibili da esigenze di sicurezza e ordine pubblico che la norma intende perseguire.

Appare pertanto evidente come non possano considerarsi esigibili, e quindi, eventualmente, suscettibili di censure, condotte che impongano di relazionarsi – e di ottemperarne le relative indicazioni – con Autorità preposte al coordinamento delle operazioni di soccorso in una determinata area Sar che non siano in grado di garantire un luogo sicuro di sbarco.

Tale è, infatti, il luogo in cui le operazioni di salvataggio possono considerarsi concluse poiché le persone soccorse sono al sicuro e possono ottenere cibo, riparo e cure mediche (Linee guida dell'Organizzazione Internazionale Marittima- Comitato per la sicurezza marittima-(IMO) sul trattamento delle persone soccorse in mare e norme internazionali), ma anche un luogo nel quale la vita o la libertà della persona salvata possano trovare protezione e non «sarebbero minacciate a motivo della sua raz-



za, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» (art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951) e/o dove questa non corra un rischio oggettivo di subire torture o trattamenti o pene inumani o degradanti (art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (più avanti Cedu), così come interpretato dalla Corte di Strasburgo), nonché un luogo (Paese di transito) da cui la persona non corra il rischio di essere successivamente allontanata verso un Paese con le caratteristiche sopra descritte.

L'adesione a indicazioni che determinino il trasferimento delle persone tratte in salvo in un luogo privo di queste caratteristiche si porrebbe in netto contrasto con gli obblighi internazionali imposti agli Stati coinvolti in un evento Sar, tutti chiamati a collaborare affinché i naufraghi giungano in un luogo sicuro e non siano respinti in un luogo dove non potrebbero beneficiare di protezione o rischiano di essere torturati o sottoposti a trattamenti inumani o degradanti.

Nella sentenza *Hirsi Jamaa c. Italia* del 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09)¹¹⁴ la Corte europea dei diritti dell'uomo (più avanti Corte Edu) ha riconosciuto la violazione del principio di non-refoulement nel caso di respingimenti effettuati in acque internazionali di persone soccorse nei confronti delle quali lo Stato italiano esercitava la propria giurisdizione. Inoltre, come già precedentemente stabilito nel caso *Sharifi c. Italia e Grecia* del 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09)¹¹⁵ la Corte Edu ha affermato che il mancato accesso alla procedura d'asilo o a qualsiasi altro rimedio legale all'interno del Paese di approdo configura un respingimento collettivo vietato dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Cedu, che, come è noto, è parte integrante della Convenzione stessa.

Il trasferimento dei naufraghi in un luogo non sicuro rischierebbe, altresì, di comportare una violazione dei doveri di cura e custodia in capo al comandante, integrando condotte penalmente rilevanti già sanzionate dalla giurisprudenza italiana. A tal riguardo, il Giudice per l'Udienza Preliminare presso il Tribunale di Napoli con sentenza del 13 ottobre 2021 ha ritenuto responsabile dei reati di abbandono di minori o persone incapaci (art. 591 del Codice penale) e sbarco e abbandono arbitrario di persone (articolo 1155 del Codice della navigazione) il comandante dell'imbarcazione "Asso 28" per aver trasferito in Libia, sulla base delle sole indicazioni ricevute dalla società, 101 persone soccorse in acque internazionali, tra cui alcuni minori e donne incinte. La possibilità, plausibile, opposta dalla difesa che, qualora interpellato, il centro di soccorso libico, avrebbe comunque espresso l'ordine di dirigersi a Tripoli non esclude, a parere del Giudice, la condotta illecita di abbandono, poiché in ogni caso «residuava un dovere di cura e custodia in capo al comandante nei confronti dei minori e delle persone incapaci di provvedere a sé che gli imponeva di verificare e controllare, quanto meno, a chi fossero stati dati in affidamento e se agli stessi venivano assicurate le cure necessarie dopo giorni di navigazione in condizioni disumane».

114. <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%7B%22Hirsi%20Jamaa%20c.%20Italia%22%7D%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-146329%22%7D%7D>.

Va osservato, *inter alia*, che nella sentenza la CtEdu precisa che: «Nella citata sentenza *Hirsi Jamaa c. Italia* la Corte ha affermato che «secondo il diritto internazionale in materia di tutela dei rifugiati, il criterio decisivo di cui tenere conto per stabilire la responsabilità di uno Stato non sarebbe se la persona interessata dal respingimento si trovi nel territorio dello Stato, o a bordo di una nave battente bandiera dello stesso, bensì se essa sia sottoposta al controllo effettivo e all'autorità di esso»

115. <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22:%7B%22001-155921%22%7D%7D>



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Tra le molte pronunce del consolidato orientamento sull'impossibilità di considerare la Libia un porto sicuro, rileva, altresì, il decreto del 20 dicembre 2021, con il quale il Giudice per le indagini preliminari di Agrigento ha disposto l'archiviazione del procedimento penale nei confronti della comandante dell'imbarcazione "Sea Watch 3" escludendo l'antigiuridicità della sua condotta, consistita nel condurre i naufraghi soccorsi in acque internazionali in un porto italiano a fronte di un espresso divieto di ingresso nelle acque territoriali e in assenza di autorizzazione all'attracco. A parere del Giudice, la comandante, che non aveva accolto l'indicazione di Pos ricevuta dalle Autorità libiche presso il porto di Tripoli, né per varie ragioni aveva scelto di dirigersi a Malta o in Tunisia, «ha agito nell'adempimento del dovere di salvataggio previsto dal diritto, nazionale ed internazionale, del mare non potendo considerarsi "place of safety" il porto Tripoli, come anche sottolineato dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati che ha di recente evidenziato, in un rapporto, come alcune migliaia di richiedenti asilo, rifugiati e migranti presenti in Libia versino in condizioni di detenzione arbitraria e sono sottoposti a torture e a trattamenti disumani e degradanti in violazione dei loro diritti umani».

Infine, vale la pena menzionare la sentenza della Corte di Cassazione del 16 dicembre 2021 che ha riconosciuto la legittima difesa a favore dei migranti soccorsi nel luglio del 2018 dal rimorchiatore "Vos Thalassa", accusati di aver dirottato l'imbarcazione verso le coste italiane a fronte dell'indicazione delle Autorità Sar libiche di fare rotta verso le coste africane per completare l'intervento di soccorso. La Corte afferma con chiarezza che «la Libia non era un luogo sicuro e il respingimento, dunque, non poteva essere disposto ed eseguito. Esisteva una situazione di pericolo reale ed attuale di una difesa ingiusta; una situazione nota, documentata, accertata, fondata su dati di fatto concreti. Una situazione di pericolo, aveva correttamente spiegato il Tribunale, materializzatasi a seguito dell'ordine di respingimento collettivo dei migranti verso la Libia. Una situazione di pericolo per i diritti fondamentali delle persone, derivante da una condotta antigiuridica».

I requisiti

Nei paragrafi successivi del comma 2-bis introdotto all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130, il provvedimento prescrive le ulteriori condizioni che devono ricorrere per ritenere conforme alle norme internazionali e nazionali l'intervento di salvataggio attuato.

a) *Conformità ad autorizzazioni o abilitazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato di bandiera e requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione nelle acque territoriali (obiettivo condivisibile)*

Tale requisito è richiesto esclusivamente alle navi che effettuano in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare.

b) *Tempestivo avvio di iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità*

Nel parere preliminare espresso dal Garante nazionale, nell'attesa che il Consiglio dei Ministri approvasse il testo definitivo del provvedimento in esame, in relazione a tale requisito veniva osservato che la domanda per le persone migranti a bordo delle navi che hanno effettuato il soccorso pone la dicotomia tra «possibilità» e «obbligo». La prima ipotesi rappresenta un incremento delle potenzialità che compongono l'idea stessa di salvataggi, sempre che vi siano, anche elementi informativi adeguati e indipendenti disponibili a bordo dell'imbarcazione. La seconda impone una irragionevole accentuazione di vulnerabi-



lità che farebbe antecedere la politica interna di uno Stato rispetto al principio sovranazionale di massima tutela di chi può trovarsi in condizioni di fragilità sul piano personale e anche giuridico.

È, infatti, principio ineludibile, che non possa essere la finalità di radicare la responsabilità per l'accoglimento o il respingimento della domanda d'asilo in capo agli Stati di bandiera delle navi in oggetto¹¹⁶ il criterio che compone il diritto umanitario degli Stati democratici¹¹⁷.

«Imporre» e non «dare la possibilità» di domanda di protezione internazionale agli Stati di bandiera delle navi delle Organizzazioni non governative potrebbe, infatti, degenerare verso una situazione di immediatezza del respingimento degli altri non richiedenti e, quindi, entrare in contrasto con il citato articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione. Inoltre, il diritto internazionale marittimo non individua il comandante di una nave quale competente a determinare lo status di coloro che ricadono temporaneamente sotto la propria tutela a seguito di un'operazione di salvataggio e non è dunque in alcun modo tenuto a richiedere alle persone soccorse se vogliono presentare domanda di protezione internazionale. Peraltro il paragrafo 6 delle «Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare»¹¹⁸ adottato nel 2004 dal Comitato marittimo per la Sicurezza¹¹⁹ (Agenzia Onu specializzata nel settore) nel contesto dell'adozione di una serie di emendamenti alle Convenzioni Sar¹²⁰ e Solas¹²¹, prevede che ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non debba essere consentita qualora possa ostacolare la fornitura di tale assistenza o possa ritardare lo sbarco.

La norma formula l'indicazione per le navi soccorritrici di avviare iniziative informative circa la possibilità di accedere alla procedura di protezione internazionale, senza imposizioni nei confronti delle persone soccorse e obblighi di registrazione da parte dell'equipaggio dell'imbarcazione soccorritrice; dissipa, pertanto, la perplessità iniziale scongiurando i rischi di censure internazionali insiti nella seconda ipotesi.

La previsione può avere il generale effetto positivo di individuare tra i naufraghi i richiedenti asilo e quindi di riconoscere tempestivamente le particolari esigenze di tutela di chi si trovi in tale peculiare condizione di accentuata vulnerabilità.

Tuttavia, la valutazione dell'osservanza di tale parametro, ai fini dell'adozione di provvedimenti restrittivi o sanzionatori a carico di chi ha operato i soccorsi deve considerare le specifiche circostanze

116. L'articolo 91 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che stabilisce che le navi hanno la nazionalità dello Stato di cui battono bandiera.

117. L'articolo 13 del Regolamento di Dublino III attribuisce la competenza a esaminare la domanda di protezione internazionale allo Stato membro la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente in provenienza da un Paese terzo.

118. Contenute nella Risoluzione MSC 167(78) (adottata nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOLAS). <https://www.refworld.org/docid/432acb464.html>

119. MSC, Maritime Safety Committee. Il comitato per la sicurezza marittima è composto da tutti gli Stati membri dell'IMO.

120. Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare del 1974; <https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Conv%20Amburgo%20comparazione%20testo%20originale-emendato%20ITA.pdf>

121. Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

concrete del caso, al fine di verificarne di volta in volta la dimensione di fattibilità. Innanzitutto, va valutata la tipologia dell'imbarcazione che ha operato il soccorso non potendosi ritenere attrezzata a garantire l'informativa prescritta per esempio, l'equipaggio di una nave mercantile presumibilmente privo di specifiche competenze in materia di asilo e di mediatori culturali capaci di offrire il necessario supporto linguistico rispetto alle lingue principali parlate dalle persone migranti. Devono, altresì, essere considerate, le condizioni personali dei naufraghi che versano in una particolare condizione di vulnerabilità e quindi potrebbero non essere in grado di comprendere effettivamente le informazioni trasmesse. Inoltre, non possono essere trascurate eventuali situazioni di sovraffollamento che, oltre a essere fonte di possibili tensioni tra i passeggeri, limiterebbero la possibilità di una comunicazione adeguata, né possono essere ignorate condizioni meteo che rendano più difficoltosa la navigazione e il benessere delle persone a bordo.

c) Richiesta, nell'immediatezza dell'evento, dell'assegnazione del porto di sbarco

Da una parte ciò riprende quanto già previsto; da un'altra, occorre ben valutare se ciò possa essere compatibile *nella singola situazione in essere* con le norme sul soccorso in mare, che hanno il precetto consuetudinario e generalmente accolto di non mettere in essere qualsiasi azione che aggravi la situazione di pericolo, individuale e collettivo, tenendo anche conto della vulnerabilità delle singole persone, che potrebbe accentuarsi in caso di mancata risposta alle richieste di coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso condotte nelle zone Sar di competenza di altri Paesi.

d) Raggiungimento senza ritardo del porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità per il completamento dell'intervento di soccorso

In assoluto, il precetto è elemento di garanzia per le persone bisognose di immediate cure e assistenza a terra e persegue un obiettivo di speditezza, che oltre a trovare espressione nella prescrizione imposta al comandante della nave soccorritrice dovrebbe, secondo un'interpretazione coerente e logica del dettato normativo, guidare anche le Autorità nella scelta del Pos da assegnare.

Inoltre, fatte salve le considerazioni espresse circa la non sicurezza dei luoghi indicati da una determinata Autorità Sar, anche in questo caso occorre non piegare la giustezza del precetto a finalità diverse. La norma deve, infatti, essere letta e attuata tenendo conto dell'articolo 1158 del Codice della navigazione¹²² che riguarda l'ipotesi di omissione di soccorso. A tal proposito, assumono, rilievo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos) fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689 che all'articolo 98 stabilisce l'obbligo di prestare soccorso a soccorso «a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo» e la Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, con allegato, aperta alla firma a Londra il 1 novembre 1974, e sua esecuzione ratificata con legge 23 maggio 1980, n. 313 che alla Regola 10 del Capitolo V dell'Allegato prevede che «Il comandante di una nave in navigazione che riceve un segnale, da qualsiasi provenienza, indicante che una nave o un aereo o i loro natanti di salvataggio si trovano in pericolo, è obbligato a recarsi a tutta velocità al soccorso delle persone in pericolo informandole, se possibile, di quanto sta facendo».

122. <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1942-04-18&atto.codiceRedazionale=042U0327&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=&tabID=0.7086388268937864&title=lbl.dettaglioAtto>



Riguardo all'eventualità di operazioni di soccorso plurime, questo Garante osserva che qualora una nave abbia raccolto alcune persone in rischio di naufragio e stia avviandosi verso il Pos indicato dalle Autorità, *ha comunque l'obbligo*, sulla base del diritto del mare, di soccorrere altre persone, qualora sia raggiunta da una comunicazione del loro pericolo e sia in grado di poterle accogliere. Tale obbligo non può venir meno sulla base di un provvedimento di un singolo Paese, tantomeno ai fini della regolazione degli accessi al suo territorio. È opportuno ricordare l'articolo 98 della Convenzione Unclos del 1982, che prevede che ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, debba procedere quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa. Relativamente alla ventilata previsione di sanzioni in merito, per il comandante dell'imbarcazione, potrebbe palesarsi in sede di applicazione la scriminante dell'articolo 51 c.p. dell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica.

e) *Comunicazione alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di Pubblica sicurezza, delle informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere*

L'interpretazione dell'indicazione è quella dei fini investigativi che, comunque, non devono poter ostacolare lo sbarco. Su questa linea, in termini più generali, vale il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la Criminalità organizzata transnazionale del 2000¹²³, che in tema di contrasto al traffico illecito di migranti per via terrestre, aerea e marittima, all'articolo 19 recita «Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica gli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabili, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di non respingimento ivi enunciato».

f) *Le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo, né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.*

Il successivo paragrafo 2-ter così recita: «*Il transito e la sosta di navi nel mare territoriale sono comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità, fatta salva, in caso di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 2-quater e 2-quinquies*».

Questo comma, introdotto all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, prevede, in tutti i casi, l'ingresso delle imbarcazioni di soccorso nelle acque italiane al fine di garantire il soccorso e l'assistenza a terra delle persone tratte in salvo a tutela della loro incolumità.

Si può porre il problema se questo possa avvenire «ai soli fini» di esercitare tali funzioni e non anche ai fini di tutelare le garanzie complessive che ogni persona debba avere anche sul piano giuridico.

123. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=1&art.versione=1&art.codiceRedazionale=006G0168&art.dataPubblicazioneGazzetta=2006-04-11&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=6



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

In base agli obblighi internazionali e nazionali, la norma deve essere necessariamente interpretata nel senso di escludere che l'eventuale preventiva identificazione di richiedenti asilo tra i naufraghi possa in qualche modo incidere sulla possibilità di sbarco e sulla posizione giuridica di coloro che non hanno espresso al Comandante la volontà di accedere alla protezione internazionale.

Tutti i naufraghi hanno diritto di ricevere assistenza a terra e di vedersi riconoscere "i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale" riconosciuti allo straniero presente alla frontiera (articolo 2 T. U. Imm.), quindi assistenza, riparo, ristoro, informativa legale, tutele specifiche (previste per i minori stranieri non accompagnati, le donne in gravidanza, e a protezione di tutte le categorie vulnerabili), accesso a protezione internazionale.

In base alla Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, ratificata con legge 3 aprile 1989 n. 147 l'operazione di soccorso si conclude quando tutte le persone sono e sbarcate e, in particolare, ai sensi del paragrafo 2.1.10 «Le Parti si assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Esse fanno ciò senza tener conto della nazionalità o dello statuto di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata.»

Al riguardo, rileva, altresì, il divieto di espulsioni collettive sancito dal sopracitato articolo 4 del Protocollo n.4 alla Convenzione che in base alla Corte Edu sussiste anche nel caso di allontanamenti di stranieri eseguiti nell'ambito di intercettazioni in alto mare da parte delle autorità di uno Stato nell'esercizio dei pubblici poteri, e che producono l'effetto di impedire ai migranti di raggiungere le frontiere dello Stato, di avere quindi una valutazione individuale delle proprie condizioni personali.

Le sanzioni

Il Garante nazionale esprime preoccupazione relativamente all'apparato sanzionatorio stabilito dai commi 2-*quater* e seguenti introdotti all'articolo 1 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 per la severità delle misure e, per certi versi, la natura delle sanzioni previste.

Il passaggio da reato penale a sanzione amministrativa, che può essere letto come elemento depenalizzante, può avere effetti molto peggiori rispetto all'attività in sé operata da chi presta soccorso in mare. Tuttavia, la valutazione da parte della Magistratura è comunque elemento di garanzia rispetto a sanzioni che abbiano effetti, sul piano pratico, anche maggiori e che vengono imposte dal potere amministrativo.

Al riguardo, corre, altresì, l'obbligo per questa Autorità di garanzia di sottoporre all'attenzione dell'Assemblea legislativa le considerazioni formulate in più occasioni da alcuni organismi sovranazionali di controllo prima dell'avvio del presente iter normativo.

In particolare, a marzo 2021 la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović nella Relazione di *follow-up* alla propria Raccomandazione del 2019, pur riconoscendo il diritto degli Stati di imporre requisiti amministrativi e altre condizioni necessarie per garantire la sicurezza, ha stigmatizzato le restrizioni imposte alle organizzazioni che effettuano attività di soccorso in mare che hanno l'effetto di ridurre la capacità operativa a fronte del ruolo cruciale che svolgono nel salvare vite umane. Invece, «gli Stati membri dovrebbero: – riconoscere il lavoro in materia di diritti umani condotto dalle ONG che salvano vite in mare in linea con il loro status di difensori dei diritti umani; – garantire una risposta immediata quando le ONG richiedono assistenza in mare e l'assegnazione



di porti sicuri; – astenersi dall'utilizzare in modo improprio procedimenti penali e amministrativi e requisiti tecnici semplicemente per ostacolare l'operato vitale delle ONG; – garantire che le loro leggi non criminalizzino la ricerca e il salvataggio o sanzionare i rifiuti da parte dei comandanti delle navi di seguire istruzioni che potrebbero compromettere l'efficacia delle operazioni di ricerca e salvataggio o portare allo sbarco in luoghi non sicuri, e modificare le leggi che potrebbero produrre questo effetto; – garantire che le ONG abbiano accesso alle acque territoriali e ai porti e possano tornare rapidamente in mare, e aiutarle a soddisfare qualsiasi altra esigenza legata al loro lavoro o ai requisiti tecnici, anche durante la crisi sanitaria del Covid-19¹²⁴».

Più recentemente, la *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani nominata dal Consiglio dei Diritti Umani nel 2020, Mary Lawlor, ha raccomandato agli Stati di «*Desist from targeting human rights defenders working on issues related to migration, refugees and asylum-seekers and stop treating them as national security threats*¹²⁵» (Relazione presentata all'Assemblea generale il 18 luglio 2022).

Roma, 17 febbraio 2023

Mauro Palma

124. <https://rm.coe.int/una-richiesta-di-aiuto-per-i-diritti-umani-il-crescente-divario-nella-/1680arddof>

125. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/428/94/PDF/N2242894.pdf>



Nota del Garante nazionale sul decreto-legge dal titolo “Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori e la semplificazione procedimentale in materia di immigrazione”

In attesa di avere contezza del provvedimento approvato dal Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2022 e nella certezza che, al di là di espressioni riportate dalla stampa, il Ministero dell'Interno avrà già doverosamente considerato molti degli aspetti che qui si intende evidenziare, il Garante nazionale ritiene utile ricordare alcuni principi nazionali e sovranazionali che vincolano il nostro Paese.

Per altri aspetti, sarà, ovviamente, il Parlamento a valutare la necessità di una decretazione d'urgenza in materia.

Una premessa

Le Convenzioni internazionali sono un limite alla potestà legislativa dello Stato e gli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione codificano il principio per cui il diritto internazionale e le Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia non sono derogabili dalla legislazione interna. In prospettiva di un'analisi dettagliata del decreto-legge approvato il 28 dicembre scorso dal Consiglio dei ministri e del processo di sua successiva conversione, gli elementi di riferimento sono le norme di diritto internazionale nonché quelle del diritto, anche interno, della navigazione e del soccorso in mare¹²⁶.

¹²⁶. Sono numerosi i trattati stipulati in materia di sicurezza marittima e salvataggio in mare a cui potrà farsi riferimento per la valutazione di compatibilità del diritto interno al diritto internazionale: la Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita Umana in Mare (SOLAS) del 1974, la Convenzione Internazionale sulla Ricerca e Salvataggio Marittimo (SAR) del 1979, o la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982.



Circa gli specifici punti:

Il soccorso

La Corte Europea dei diritti dell'uomo (più avanti CtEdu) nelle sentenze emesse nel caso Sharifi c. Italia e Grecia del 21 ottobre 2014¹²⁷ (ricorso n. 16643/09) e nel caso (Grande Camera) Hirsi Jamaa c. Italia del 23 febbraio 2012¹²⁸ (ricorso n. 27765/09) ha affermato che il mancato accesso alla procedura d'asilo o a qualsiasi altro rimedio legale all'interno del porto di attracco configura una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n.4 alla Convenzione, che, come è noto, è parte integrante della Convenzione stessa. La CtEdu ha sottolineato che il sistema di Dublino deve essere applicato in modo compatibile con la Convenzione e che nessuna forma di respingimento o di rimpatrio collettivo e indiscriminato può avere luogo. Ovviamente tali principi sono noti al Legislatore italiano e da esso condivisi.

Risulta evidente che debbano, quindi, essere garantiti nel territorio nazionale il transito e la sosta al fine di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità. Sorge il problema se questa possa avvenire «ai soli fini» di esercitare tali funzioni e non anche ai fini di tutelare le garanzie complessive che ogni persona debba avere anche sul piano giuridico. Appare opportuno comunicare le operazioni al Centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera della nave. Ovviamente, ciò non fa venir meno alcuna responsabilità dello Stato che ha effettuato il soccorso.

La domanda per le persone migranti a bordo delle navi che hanno effettuato il soccorso pone preliminarmente la dicotomia tra «possibilità» e «obbligo». La prima ipotesi rappresenta un incremento delle potenzialità che compongono l'idea stessa di salvataggio, sempre che vi siano anche elementi informativi adeguati e indipendenti disponibili a bordo dell'imbarcazione. La seconda impone una irragionevole accentuazione di vulnerabilità che farebbe antecedere la politica interna di uno Stato rispetto al principio sovranazionale di massima tutela di chi può trovarsi in condizioni di fragilità sul piano personale e anche giuridico. Certamente il testo varato dissiperà la perplessità perché la seconda ipotesi esporterebbe il Paese al rischio di censure internazionali. È, infatti, principio ineludibile, che non possa essere la finalità di radicare la responsabilità per l'accoglimento o il respingimento della domanda d'asilo in capo agli Stati di bandiera delle navi in oggetto¹²⁹ il criterio che compone il diritto umanitario degli Stati democratici¹³⁰.

127. <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-155921%22%5D%7D>

128. <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%22Hirsi%20Jamaa%20c.%20Italia%22%5D%22%22documentcollectionid%22%3A%5B%5C%22GRANDCHAMBER%22%22%5D%22%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-146329%22%5D%7D>.

Va osservato, *inter alia*, che nella sentenza la CtEdu precisa che: «Nella citata sentenza Hirsi Jamaa c. Italia la Corte ha affermato che «secondo il diritto internazionale in materia di tutela dei rifugiati, il criterio decisivo di cui tenere conto per stabilire la responsabilità di uno Stato non sarebbe se la persona interessata dal respingimento si trovi nel territorio dello Stato, o a bordo di una nave battente bandiera dello stesso, bensì se essa sia sottoposta al controllo effettivo e all'autorità di esso»

129. L'articolo 91 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che stabilisce che le navi hanno la nazionalità dello Stato di cui battono bandiera.

130. L'articolo 13 del Regolamento di Dublino III attribuisce la competenza a esaminare la domanda di protezione internazionale allo Stato membro la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente in provenienza da un Paese terzo.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

«Imporre» e non «dare la possibilità» di domanda di protezione internazionale agli Stati di bandiera delle navi delle Organizzazioni non governative potrebbe degenerare verso una situazione di immediatezza del respingimento degli altri non richiedenti e, quindi, entrare in contrasto con il citato articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione.

I requisiti

Le navi che effettuano «in via non occasionale» attività di ricerca e soccorso in mare devono corrispondere, nel loro operare, ad alcuni requisiti. Le informazioni avute dal Garante nazionale sono riassumibili nei seguenti aspetti:

- *idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione nelle acque territoriali* (obiettivo condivisibile);
- *tempestivo avvio di iniziative volte ad acquisire le intenzioni di richiedere la protezione internazionale*. Il problema sorge laddove il diritto internazionale marittimo non individua il comandante di una nave quale competente a determinare lo status di coloro che ricadono temporaneamente sotto la propria tutela a seguito di un'operazione di salvataggio e non è dunque in alcun modo tenuto a richiedere alle persone soccorse se vogliono presentare domanda di protezione internazionale. Peraltro il paragrafo 6 delle “Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare”¹³¹ adottato nel 2004 dal Comitato marittimo per la Sicurezza¹³² (Agenzia Onu specializzata nel settore) nel contesto dell'adozione di una serie di emendamenti alle Convenzioni Sar¹³³ e Solas¹³⁴, prevede che ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non debba essere consentita qualora possa ostacolare la fornitura di tale assistenza o possa ritardare lo sbarco;
- *la richiesta all'Autorità Sar competente, nell'immediatezza dell'evento, dell'assegnazione del Pos (place of safety)*. Da una parte ciò riprende quanto già previsto; da un'altra, occorre ben valutare se ciò possa essere compatibile *nella singola situazione in essere* con le norme sul soccorso in mare, che hanno il precetto consuetudinario e generalmente accolto di non mettere in essere qualsiasi azione che aggravi la situazione di pericolo, individuale e collettivo, tenendo anche conto della vulnerabilità delle singole persone, che potrebbe accentuarsi in caso di mancata risposta alle richieste di coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso condotte nelle zone Sar di competenza di altri Paesi.
- *il raggiungimento del porto di sbarco individuato dalle competenti Autorità senza ritardo* per il com-

131. Contenute nella Risoluzione MSC 167(78) (adottata nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza insieme agli emendamenti SAR e SOLAS). <https://www.refworld.org/docid/432acb464.html>

132. MSC, Maritime Safety Committee. Il comitato per la sicurezza marittima è composto da tutti gli Stati membri dell'IMO.

133. Convenzione internazionale sulla ricerca e soccorso in mare del 1974; <https://www.guardiacostiera.gov.it/normativa-e-documentazione/Documents/Conv%20Amburgo%20comparazione%20testo%20originale-emendato%20ITA.pdf>

134. Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974.



pletamento dell'intervento di soccorso. Anche in questo caso occorre non piegare la giustizia del precetto a finalità diverse. In assoluto, il precetto è elemento di garanzia per le persone; va tuttavia letto in congiunzione con la specificità del Pos assegnato. Inoltre, questo punto va letto in connessione con quello di cui alle cosiddette «operazioni plurime», sempre tenendo conto dell'articolo 1158 del Codice della navigazione¹³⁵ che riguarda l'ipotesi di omissione di soccorso.

- *comunicazione alle Autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane o, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle Autorità di Pubblica sicurezza, delle informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata delle fasi dell'operazione di soccorso effettuata. L'interpretazione dell'indicazione è quella dei fini investigativi che, comunque, non devono poter ostacolare lo sbarco. Su questa linea, in termini più generali, vale il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la Criminalità organizzata transnazionale del 2000¹³⁶, che in tema di contrasto al traffico illecito di migranti per via terrestre, aerea e marittima, all'articolo 19 recita «Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica gli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabili, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di non respingimento ivi enunciato».*
- *le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non devono aggravare situazioni di pericolo a bordo né impedire di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco. Inoltre:*
- *nel caso di operazioni di soccorso plurime, le operazioni successive alla prima devono essere effettuate in conformità agli obblighi di notifica e non devono compromettere l'obbligo di raggiungimento, senza ritardo, del porto di sbarco. Qui occorre preliminarmente osservare che qualora una nave abbia raccolto alcune persone in rischio di naufragio e stia avviandosi verso il Pos indicato dalle Autorità, ha comunque l'obbligo, sulla base del diritto del mare, di soccorrere altre persone, qualora sia raggiunta da una comunicazione del loro pericolo e sia in grado di poterle accogliere. Tale obbligo non può venir meno sulla base di un provvedimento di un singolo Paese, tantomeno ai fini della regolazione degli accessi al suo territorio. È opportuno ricordare l'articolo 98 della Convenzione Unclos del 1982, che prevede che ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri, debba procedere quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa. Relativamente alla ventilata previsione di sanzioni in merito, per il comandante dell'imbarcazione, potrebbe palesarsi in sede di applicazione la scriminante dell'articolo 51 c.p. dell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica.*

135. <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1942-04-18&atto.codiceRedazionale=042U0327&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=&tabID=0.7086388268937864&title=lbl.dettaglioAtto>

136. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=1&art.versione=1&art.codiceRedazionale=006G0168&art.dataPubblicazioneGazzetta=2006-04-11&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=6



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

La sanzione amministrativa:

Il passaggio da reato penale a sanzione amministrativa che può essere letto come elemento depenalizzante può avere effetti molto peggiori rispetto all'attività in sé operata da chi presta soccorso in mare. Occorrerà valutare quali sanzioni amministrative saranno imposte. Resta tuttavia il punto fermo del Garante nazionale consistente nel fatto che la valutazione da parte della Magistratura è comunque elemento di garanzia rispetto a sanzioni che abbiano effetti, sul piano pratico, anche maggiori e che vengono imposte dal potere amministrativo.

Certamente la lettura del testo definitivo sarà in grado di chiarire molti aspetti e sciogliere le attuali perplessità, qui sopra espresse. In tale prospettiva il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha inteso pronunciarsi già sul testo così provvisoriamente illustrato dagli Organi di informazione e ribadisce la sua volontà di un costruttivo dialogo in merito. Un dialogo che tiene presenti i diritti e le necessità primarie, incluso il soccorso, di chi mette in mare la vita propria e quella dei suoi cari in cerca di un "altrove" migliore, il diritto della collettività a essere rassicurata circa la presenza di persone irregolari sul proprio territorio, il diritto dell'Ordinamento a non essere esposto a rischi di censura rispetto a quegli impegni che costituiscono l'ossatura del proprio sistema democratico.

Roma, 30 dicembre 2022

Mauro Palma



Nuova revisione della bozza di Regolamento dei Cpr

Articolo 2 (Informazioni allo straniero)

La nuova versione dell'articolo 2 tiene in considerazione molteplici proposte emendative rappresentate dal Garante nazionale in prima lettura.

In linea anche con le recenti modifiche normative intervenute sulla disciplina del trattenimento prevista dal T. U. Imm. improntate alla massima attenzione ai diritti di informazione degli stranieri trattenuti, si ritiene tuttavia di ribadire la necessità di considerare alcune modifiche che hanno trovato solo un parziale accoglimento nel testo in commento.

In particolare, al fine di evitare formulazioni che espongano al rischio di indirizzi interpretativi contrastanti e assicurare la tempestività delle informazioni connesse al diritto di difesa si propone di eliminare dal comma 3 la locuzione “di norma” riferita alla previsione che le informazioni, in particolare relative alla possibilità di nomina di un avvocato di fiducia, siano fornite prima dell'udienza di convalida.

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
Successivamente all'ingresso, e di norma prima dell'udienza di convalida del trattenimento, l'operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale fornisce l'informativa completa ed illustra il contenuto del materiale di cui ai commi 1 e 2, che resta altresì a disposizione negli uffici ove si svolgono i colloqui con il personale dell'Ente gestore e nelle sale per i colloqui con avvocati e familiari.	Successivamente all'ingresso, e di norma comunque prima dell'udienza di convalida del trattenimento, l'operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale fornisce l'informativa completa ed illustra il contenuto del materiale di cui ai commi 1 e 2, che resta altresì a disposizione negli uffici ove si svolgono i colloqui con il personale dell'Ente gestore e nelle sale per i colloqui con avvocati e familiari.

Articolo 3 (Accertamento delle condizioni di salute e assistenza medica)

L'accertamento delle condizioni di salute e l'assistenza sanitaria garantita alle persone sottoposte a misure di trattenimento costituiscono per l'Autorità di garanzia aspetti di particolare attenzione considerata la rilevanza dei diritti fondamentali coinvolti.

Per tale motivo, si apprezzano le modifiche apportate ma si ritiene comunque di ribadire le proposte emendative che non hanno trovato accoglimento nella versione aggiornata dell'articolato.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

In particolare, si conferma la necessità che sia preservata l'esclusiva competenza del Servizio sanitario nazionale sulla valutazione in ordine alla compatibilità delle condizioni di salute con la misura del trattenimento. Come più volte rammentato dal Garante nazionale nei propri Rapporti, secondo le Convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani, anche in caso di affidamento a privati della gestione di particolari servizi, lo Stato rimane comunque responsabile del rispetto dei diritti delle persone private della libertà innanzi alle Corti internazionali. Considerato che la responsabilità dello Stato comprende anche la fase di rimpatrio e in generale si estende anche agli avvenimenti nel Paese di rinvio qualora la decisione di allontanamento determini trattamenti inumani e degradanti vietati dall'articolo 3 della Cedu, si ribadisce la proposta di inserire la previsione di un accertamento sanitario da realizzarsi poche ore prima del rimpatrio nei confronti di tutte le persone che stanno per essere rimpatriate.

Inoltre, al fine di disporre di tutti gli elementi disponibili di valutazione della persona, garantire un'adeguata assistenza ed eventualmente la continuità di piani terapeutici in atto, appare necessario prevedere la tempestiva acquisizione della documentazione socio-sanitaria da parte delle strutture che avevano precedentemente in carico la persona. Al fine di prevenire brusche interruzioni terapeutiche e garantire un'adeguata copertura farmacologica la proposta emendativa indicata intende, tra l'altro, allineare l'articolato alle Linee guida dell'Agenzia Frontex che in materia stabiliscono che gli Stati membri « *should consider the possibility of providing an advance supply of medication (e.g. for several weeks) in order to prevent any interruption* » (Linee Guida Frontex sui voli congiunti adottate a maggio 2016).

È altresì importante prevedere che in caso di trasferimento lo straniero sia comunque sottoposto a verifica sanitaria di idoneità attesa l'importanza di realizzare uno scrutinio aggiornato che tenga conto anche della tipologia e disponibilità dei servizi territoriali presenti nel nuovo Centro.

Infine, il Garante nazionale ritiene essenziale che sia tutelata la riservatezza della relazione medico-paziente e sia previsto che la visita di primo accesso sia anche orientata alla verifica di lesioni e quindi all'emersione di maltrattamenti eventualmente occorsi nelle fasi precedenti all'ingresso in struttura come stabilito dagli standard internazionali di riferimento¹³⁷ (cfr. articolo 11 comma 7 o.p.)

137. A tale proposito, si vedano le Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa Rec(2006)2-rev n. 15.1 e 42.3c https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Objectid=09000016809ec581, gli Standard minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti delle Nazioni Unite (le Nelson Mandela Rules), regola 30 (b) [A/RES/70/175 - E - A/RES/70/175 - Desktop \(undocs.org\)](#) e gli standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt). In proposito, si veda CPT/inf(2009)27-part, paragrafo 96. «Infine, indipendentemente dal luogo in cui una persona può essere privata della libertà da parte di un'autorità pubblica, il CPT raccomanda un rapporto sistematico di ogni lesione riscontrata su una persona che afferma di essere stata maltrattata, corredato dalle conclusioni del medico (circa la compatibilità delle asserzioni dell'interessato con le lesioni osservate), che dovrà essere stilato dal medico in un apposito modulo. Un simile rapporto deve essere stilato anche in assenza di una specifica denuncia, quando sussistano validi motivi per ritenere che si siano verificati dei maltrattamenti. Devono essere istituite delle procedure per garantire che, ogni qualvolta un medico segnali nel suo rapporto l'esistenza di lesioni compatibili con le affermazioni dell'interessato di avere subito maltrattamenti (o che, anche in assenza di allegazioni, sono chiaramente indicative di maltrattamenti), tale informazione sia sistematicamente portata all'attenzione delle competenti autorità giudiziarie o inquirenti».



Comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Lo straniero accede al Centro previa visita medica effettuata di norma dal medico della ASL o dell'azienda ospedaliera, disposta su richiesta del Questore – anche in ore notturne – volta ad accertare l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose per la comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative – rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile – che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette. La certificazione medica deve, comunque, attestare la compatibilità delle condizioni di salute o di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dello straniero con la convivenza in comunità ristrette.</p>	<p>Lo straniero accede al Centro previa visita medica effettuata di norma dal medico della ASL o dell'azienda ospedaliera, anche se proviene da altro Centro disposta su richiesta del Questore – anche in ore notturne – volta ad accertare l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose per la comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative – rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile – che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette. La certificazione medica deve, comunque, attestare la compatibilità delle condizioni di salute o di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dello straniero con la convivenza in comunità ristrette. [...]</p>

comma 2

<p>Nei casi in cui lo straniero abbia fatto accesso al Centro senza aver effettuato la visita di cui al comma 1 da parte di un medico della ASL o dell'azienda ospedaliera, la visita dovrà essere ripetuta da parte del medico della ASL con cui la Prefettura sede del CPR ha stipulato apposito protocollo.</p>	<p>Nei casi in cui lo straniero abbia fatto accesso al Centro senza aver effettuato la visita di cui al comma 1 da parte di un medico della ASL o dell'azienda ospedaliera, la visita dovrà essere ripetuta da parte del medico della ASL con cui la Prefettura sede del CPR ha stipulato apposito protocollo.</p>
--	---



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Successivamente all'ingresso nel Centro, lo straniero è sottoposto allo screening medico da parte del medico responsabile della struttura sanitaria presente nel Centro, per la valutazione complessiva del suo stato di salute, nonché per l'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, D. Lgs. n. 142/2015 e/o di eventuali condizioni di inidoneità alla permanenza nel Centro tenuto conto delle caratteristiche strutturali dello stesso, o dell'eventuale necessità di predisporre visite specialistiche o percorsi diagnostici e terapeutici presso le competenti strutture sanitarie pubbliche, anche sulla base della scheda redatta dalla struttura sanitaria dell'istituto di pena di provenienza. Nel contesto della visita medica, particolare attenzione deve essere posta alla ricerca attiva di segni e/o sintomi di specifiche condizioni morbose, secondo la Linea guida "I controlli alla frontiera - La frontiera dei controlli" sviluppata dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà - INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità - ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni - SIMM, ed approvata dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018.</p>	<p>Successivamente all'ingresso nel Centro e durante la permanenza nel Centro, lo straniero è sottoposto allo screening medico da parte del medico responsabile della struttura sanitaria presente nel Centro, per la valutazione complessiva del suo stato di salute, nonché per l'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, D. Lgs. n. 142/2015 o dell'eventuale necessità di predisporre visite specialistiche o percorsi diagnostici e terapeutici presso le competenti strutture sanitarie pubbliche, anche sulla base della scheda redatta dalla struttura sanitaria dell'istituto di pena di provenienza. La documentazione socio-sanitaria disponibile presso strutture o Centri ove lo straniero è stato temporaneamente presente viene tempestivamente acquisita. Nel contesto della visita medica, particolare attenzione deve essere posta alla ricerca attiva di segni e/o sintomi di specifiche condizioni morbose, secondo la linea guida "I controlli alla frontiera - La frontiera dei controlli" sviluppata dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà - INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità - ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni - SIMM, ed approvata dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018. Nella scheda sanitaria il medico annota immediatamente ogni informazione relativa a ferite o segni indicativi di possibili atti di violenza subita, riportando le relative dichiarazioni dello straniero in merito alla loro causa nonché la propria valutazione sulla compatibilità tra quanto osservato e la causa addotta e, qualora ritenga che possano essere rivelatori di maltrattamenti, fermi restando i generali obblighi di comunicazione all'Autorità giudiziaria previsti dal codice di procedura penale, ne dà comunicazione al responsabile del Centro.</p>



comma 5

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Le visite mediche all'interno del Centro si svolgono nel presidio sanitario, in modo da assicurare il rispetto della riservatezza e la tutela della dignità personale.</p> <p>[...]</p>	<p>Le visite mediche all'interno del Centro si svolgono nel presidio sanitario, in modo da assicurare il rispetto della riservatezza e la tutela della dignità personale.</p> <p>Solo in presenza di particolari esigenze e su richiesta del medico, potrà essere ammessa la presenza delle forze di Polizia.</p> <p>[...]</p>

comma 6

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Per ogni straniero è predisposta, a cura del medico responsabile del Centro, una scheda sanitaria, che indica l'esito delle visite effettuate, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate. Una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero su sua richiesta durante la permanenza nel Centro e in ogni caso al momento dell'uscita dal Centro. Il medico responsabile, su indicazione dello straniero, annota il numero di telefono da contattare in caso di ricovero urgente. In caso di trasferimento in un altro Centro non è necessaria la certificazione di cui al comma 1. In tale ipotesi, una copia della scheda è consegnata al responsabile sanitario della struttura di destinazione per il tramite del responsabile della scorta di accompagnamento.</p>	<p>Per ogni straniero è predisposta, a cura del medico responsabile del Centro, una scheda sanitaria, che indica l'esito delle visite effettuate, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate. Una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero su sua richiesta durante la permanenza nel Centro e in ogni caso al momento dell'uscita dal Centro. Il medico responsabile, su indicazione dello straniero, annota il numero di telefono da contattare in caso di ricovero urgente. In caso di trasferimento in un altro Centro non è necessaria la certificazione di cui al comma 1. In tale ipotesi, una copia della scheda è consegnata al responsabile sanitario della struttura di destinazione per il tramite del responsabile della scorta di accompagnamento.</p>

comma 8

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>In caso di rimpatrio, una copia della scheda è consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta se previsto. Inoltre, ove richiesto dall'unità organizzativa dell'ufficio immigrazione, l'assistenza sanitaria è assicurata all'interno del Centro anche durante lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio mediante la presenza di un operatore sanitario. Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica sufficiente per la durata del viaggio</p>	<p>In caso di rimpatrio, lo straniero è sottoposto a visita medica diretta a verificare che le condizioni di salute siano adeguate all'allontanamento forzato e una copia della scheda è consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta se previsto. Inoltre, ove richiesto dall'unità organizzativa dell'ufficio immigrazione, l'assistenza sanitaria è assicurata all'interno del Centro anche durante lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio mediante la presenza di un operatore sanitario. Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica sufficiente per la durata del viaggio e per un periodo di tempo successivo congruo per la prosecuzione della terapia farmacologica</p>



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 4 (Servizi all'interno del Centro)¹³⁸

Le proposte di modifica relative al presente articolo riguardano, in particolare, la libertà di corrispondenza telefonica in relazione alla quale si rinvia al commento indicato nel successivo articolo 5.

Un'ulteriore proposta emendativa riguarda la disciplina dei divieti relativi al materiale di scrittura al fine di assicurare un trattamento maggiormente rispettoso della dignità della persona anche nell'accesso a bisogni elementari come la possibilità di scrivere un testo.

La riforma di tale aspetto appare altresì fondamentale alla luce della possibilità riconosciuta dalla legge ai cittadini stranieri di esercitare diritto di reclamo anche in forma riservata.

Comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>[...]</p> <p>c) assicura la custodia di effetti e risparmi personali degli stranieri, fermo restando che all'interno delle aree di trattenimento del Centro non è consentito introdurre ovvero detenere denaro, apparecchi di telefonia mobile o altre apparecchiature elettroniche, strumenti atti ad offendere, compresi specchi, rasoi, occhiali da sole, accendini, fiammiferi e altro materiale infiammabile, cinture, bretelle, sciarpe ed affini, e quanto altro sia in grado di poter compromettere la generale incolumità e sicurezza delle persone. La consegna e l'uso di penne e matite, vietato all'interno dei moduli abitativi, deve comunque avvenire sotto la sorveglianza dell'ente gestore, che provvede al loro ritiro al cessare delle esigenze.</p> <p>[...]</p>	<p>c) assicura la custodia di effetti e risparmi personali degli stranieri, fermo restando che all'interno delle aree di trattenimento del Centro non è consentito introdurre ovvero detenere denaro, apparecchi di telefonia mobile o altre apparecchiature elettroniche, strumenti atti ad offendere, compresi specchi, rasoi, occhiali da sole, accendini, fiammiferi e altro materiale infiammabile, cinture, bretelle, sciarpe ed affini, e quanto altro sia in grado di poter compromettere la generale incolumità e sicurezza delle persone. La consegna e l'uso di penne e matite, vietato all'interno dei moduli abitativi, deve comunque avvenire sotto la sorveglianza dell'ente gestore vietato avverrà è effettuata comunque avvenire sotto la sorveglianza a cura dell'ente gestore, che provvede al loro ritiro al cessare delle esigenze.</p> <p>[...]</p>

Articolo 5 (Corrispondenza telefonica)

Come sottolineato nei Rapporti sui Cpr la libertà di corrispondenza telefonica è uno dei principi essenziali del trattenimento stabiliti dalla legge ed è strettamente correlata al diritto di difesa, di mantenimento dei vincoli familiari e in generale di comunicazione con il mondo esterno, rimanendo totalmente estranea alla detenzione amministrativa qualsiasi esigenza di isolamento da esso.

¹³⁸. In caso di accoglimento delle proposte di modifica relative agli articolo 4 e 5 andranno coerentemente modificate le previsioni contenute alla lettera l) della Carta dei diritti e dei doveri (Allegato 1 a) del Regolamento.



Deve, peraltro, essere considerato che per vari motivi i cittadini stranieri trattenuti solitamente non ricevono visite dall'esterno e quindi nella maggior parte dei casi il mezzo telefonico costituisce l'unico strumento di comunicazione con i propri riferimenti affettivi.

In tale ottica si ribadisce, pertanto, la necessità di disciplinarne la fruizione in piena aderenza alla fonte di norma primaria e nella prospettiva evolutiva di un innalzamento del diritto delle persone trattenute a mantenere contatti con il mondo esterno garantendo la possibilità di avvalersi anche delle moderne tecnologie.

Le previsioni contenute nell'attuale versione degli articoli 4 e 5 del Regolamento relative ai telefoni cellulari di proprietà degli stranieri appaiono invece in contrasto con il principio di libertà di corrispondenza telefonica previsto dall'articolo 14, comma 2 del T. U. Imm..

Come già evidenziato nella precedente analisi dell'articolato, su questo aspetto particolarmente importante, il Garante nazionale evidenzia altresì che l'introduzione esplicita del divieto di detenere apparecchi di telefonia mobile, oltre alla sua eclatante obsolescenza nel contesto contemporaneo, avrebbe il deprecabile effetto di precludere in via definitiva e generale modalità organizzative positive come quella presente nel Cpr di Gradisca d'Isonzo e nel settore femminile del Cpr di Roma. Una simile regressione dei diritti in tali contesti, senza alcuna giustificata ragione basata sulla necessità di tutela di principi effettivamente bilanciabili con la libertà di comunicazione, non può essere accolta favorevolmente.

Nel caso si ritenga comunque di mantenere la disciplina prevista nell'attuale versione dell'articolo 5, in via subordinata, il Garante nazionale richiede, quantomeno, la cancellazione dell'esplicita proibizione di detenere apparecchi di telefonia mobile, al fine di salvaguardare le realtà positive esistenti e consentire in ogni caso valutazioni maggiormente rispettose dei diritti degli stranieri a livello di singola struttura.

Deve, infine, essere considerato che l'accesso a sistemi di videochiamata è un'opportunità prevista da tempo negli Istituti penitenziari.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera k), lo straniero può utilizzare, per effettuare telefonate all'esterno, prioritariamente apparecchi telefonici fissi installati nel Centro. Lo straniero può inoltre utilizzare telefoni cellulari o cordless messi a disposizione dal Gestore del Centro, nonché il telefono cellulare di proprietà, ai sensi del successivo comma 5.</p> <p>2. La volontà di effettuare telefonate deve essere preventivamente e opportunamente rappresentata dallo straniero ad un operatore del Centro, al fine di consentire la dovuta organizzazione degli spazi e dei tempi.</p> <p>3. Il Gestore individua, d'intesa con il responsabile della sicurezza del Centro, l'orario e il numero massimo di stranieri che possono effettuare telefonate contemporaneamente. Le chiamate possono effettuarsi tutti i giorni secondo gli orari e nelle modalità prefissate all'interno del Centro.</p> <p>4. Le telefonate sono effettuate in uno spazio dedicato e riservato, sotto vigilanza discreta, effettuata in modo da non limitare il diritto alla riservatezza della persona, e alla presenza di personale del Gestore.</p> <p>5. Il cellulare di proprietà dello straniero sarà allo stesso consegnato per consultare i numeri contenuti in rubrica nonché, se privo di telecamera per il tempo strettamente necessario ad effettuare le chiamate.</p> <p>6. Al di fuori degli orari, degli spazi e delle modalità di utilizzo autorizzate, non è consentita la libera detenzione, all'interno del CPR, di telefoni cellulari.</p>	<p>Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4 comma 2 lettera k) lo straniero può utilizzare, per effettuare o ricevere telefonate, prioritariamente apparecchi telefonici fissi installati nel Centro. Lo straniero può inoltre utilizzare telefoni cellulari o cordless messi a disposizione dal Gestore del Centro, nonché il telefono cellulare di proprietà, ai sensi del successivo comma 5 il telefono cellulare di proprietà, se necessario previo oscuramento della telecamera (qualora possibile senza danneggiamento del dispositivo), e apparecchi telefonici fissi installati nel Centro in luoghi liberamente accessibili agli stranieri e/o telefoni cellulari o cordless messi a disposizione dal Gestore del Centro per un minimo di ore giornaliero.</p> <p>Lo straniero può altresì accedere a sistemi di videochiamata negli orari e con le modalità organizzative stabilite dall'Ente gestore.</p> <p>2. La volontà di effettuare telefonate deve essere preventivamente e opportunamente rappresentata dallo straniero ad un operatore del Centro, al fine di consentire la dovuta organizzazione degli spazi e dei tempi:</p> <p>3. Il Gestore individua, d'intesa con il responsabile della sicurezza del Centro, l'orario e il numero massimo di stranieri che possono effettuare telefonate contemporaneamente. Le chiamate possono effettuarsi tutti i giorni secondo gli orari e nelle modalità prefissate all'interno del Centro.</p> <p>4. Le telefonate sono effettuate in uno spazio dedicato e riservato, sotto vigilanza discreta, effettuata in modo da non limitare il diritto alla riservatezza della persona, e alla presenza di personale del Gestore:</p> <p>5. Il cellulare di proprietà dello straniero sarà allo stesso consegnato per consultare i numeri contenuti in rubrica nonché, se privo di telecamera per il tempo strettamente necessario ad effettuare le chiamate.</p> <p>6. Al di fuori degli orari, degli spazi e delle modalità di utilizzo autorizzate, non è consentita la libera detenzione, all'interno del CPR, di telefoni cellulari.</p>



Articolo 6 (Accesso del personale in servizio presso i Centri)

In relazione al presente articolo si ribadisce la proposta di includere, tra i soggetti ammessi ai Centri, realtà organizzative dedite ad attività di promozione umana e sociale come previsto dall'articolo 21, comma 8 del DPR 31 agosto 1999 n. 394.

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Oltre al personale di cui al comma precedente, possono accedere all'interno del Centro gli appartenenti agli enti, le associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale, eventualmente ammesse a svolgere attività di assistenza, sulla base di accordi di collaborazione stipulati con la Prefettura, anche su proposta dell'ente gestore. In particolare, le collaborazioni possono riguardare i servizi di:</p> <p>a) Interpretariato; b) Informazione legale; c) Mediazione culturale; d) Supporto psicologico; e) Assistenza sociale; f) Attività ricreative. g) Attività di prevenzione e contrasto alla tratta</p>	<p>Oltre al personale di cui al comma precedente, possono accedere all'interno del Centro gli appartenenti agli enti, le associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale, eventualmente ammesse a svolgere attività di assistenza, sulla base di accordi di collaborazione stipulati con la Prefettura, anche su proposta dell'ente gestore. In particolare, le collaborazioni possono riguardare i servizi di:</p> <p>a) Interpretariato; b) Informazione legale; c) Mediazione culturale; d) Supporto psicologico; e) Assistenza sociale; f) Attività ricreative; g) Attività di prevenzione e contrasto alla tratta h) Attività di promozione umana e sociale;</p>

Articolo 7 (Accesso ai Centri)

L'attuale versione dell'articolo tiene in debita considerazione le prerogative che la legge conferisce al Garante nazionale senza, tuttavia, disciplinare in maniera analoga l'intervento degli altri organismi sovranazionali di controllo quali il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) e il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Spt) che condividono con l'Autorità di garanzia nazionale le medesime fonti istitutive internazionali, analoghe prerogative e identici poteri di accesso pieno e illimitato ai luoghi di privazione della libertà. Le proposte di modifica sono, pertanto, finalizzate a riallineare il testo alle norme di fonte superiore.

Si propone inoltre di prevedere tra i soggetti ammessi a visitare i Centri le Aziende sanitarie territoriali quali attori fondamentali per un controllo sull'assistenza fornita e la verifica dell'adeguatezza delle condizioni igienico-sanitarie e abitative dei Centri prescritte dal novellato comma 2 dell'articolo 14 del T. U. Imm. (cfr. articolo 11 Ordinamento penitenziario).

Infine, relativamente alle visite dei familiari, tenuto conto che le persone trattenute possono essere da un momento all'altro rimpatriate e quindi destinate a subire l'improvvisa interruzione dei legami affettivi in Italia, appare fondamentale quantomeno mantenere la dicitura del Regolamento del 2014 che, non facendo specifico riferimento a gradi di parentela o a documentati stati di convivenza, garantisce una più ampia tutela del diritto al mantenimento delle relazioni familiari.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Possono accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione, e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura:</p> <p>a) membri del Governo e del Parlamento nazionale, e coloro che li accompagnano in ragione del loro ufficio opportunamente identificabili come tali;</p> <p>b) e coloro che li accompagnano in ragione del loro ufficio opportunamente identificabili come tali;</p> <p>c) magistrati nell'esercizio delle funzioni;</p> <p>d) garanti territoriali per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale comunque denominati;</p> <p>e) delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o suoi rappresentanti autorizzati;</p> <p>f) ogni altro soggetto di cui all'articolo 67 della legge n.354/1975, ove applicabile.</p>	<p>Possono accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione, e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura:</p> <p>a) membri del Governo e del Parlamento nazionale, e coloro che li accompagnano in ragione del loro ufficio opportunamente identificabili come tali;</p> <p>b) e coloro che li accompagnano in ragione del loro ufficio opportunamente identificabili come tali;</p> <p>c) magistrati nell'esercizio delle funzioni;</p> <p>d) garanti territoriali per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale comunque denominati;</p> <p>e) delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o suoi rappresentanti autorizzati;</p> <p>f) ogni altro soggetto di cui all'articolo 67 della legge n.354/1975, ove applicabile</p> <p>g) Aziende sanitarie territoriali</p>

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Accede al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 7 del DL 146/2013 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modificazioni. Il Garante può accedere accompagnato da uno o più componenti o dipendenti del proprio ufficio indicati nei commi 2 e 3 del predetto articolo 7.</p>	<p>Accedono al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione:</p> <p>a) il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 7 del DL 146/2013 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modificazioni. Il Garante può accedere accompagnato da uno o più componenti o dipendenti del proprio ufficio indicati nei commi 2 e 3 del predetto articolo 7</p> <p>b) i membri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti parentesi (CPT) ai sensi della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ratificata con legge 2 gennaio 1989 numero 7;</p> <p>c) i membri del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002 ratificato con legge 9 novembre 2012 n. 195.</p>



comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Accedono al Centro previa tempestiva segnalazione alla Prefettura e salvo il ricorrere di circostanze ostative previste dalla normativa vigente:</p> <p>a) i membri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti parentesi (CPT) ai sensi della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ratificata con legge 2 gennaio 1989 numero 7;</p> <p>b) i membri del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002 ratificato con legge 9 novembre 2012 n. 195.</p>	<p>Accedono al Centro previa tempestiva segnalazione alla Prefettura e salvo il ricorrere di circostanze ostative previste dalla normativa vigente:</p> <p>a) i membri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti parentesi (CPT) ai sensi della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ratificata con legge 2 gennaio 1989 numero 7;</p> <p>b) i membri del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002 ratificato con legge 9 novembre 2012 n. 195.</p>

comma 4

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Le visite dei soggetti indicati ai commi precedenti possono anche comprendere colloqui con gli stranieri presenti nel Centro che ne diano disponibilità o ne facciano richiesta, ove il responsabile del servizio di vigilanza interna non rilevi rischi per la sicurezza. I visitatori sono assistiti dal personale dell'Ente gestore per tutta la durata della visita.</p>	<p>Le visite dei soggetti indicati ai commi precedenti possono anche comprendere colloqui con gli stranieri presenti nel Centro che ne diano disponibilità o ne facciano richiesta, ove il responsabile del servizio di vigilanza interna non rilevi rischi per la sicurezza, fatte salve le prerogative dell'organismo nazionale e di quelli sovranazionali di controllo di cui al comma 2. I visitatori sono assistiti dal personale dell'Ente gestore per tutta la durata della visita.</p>

comma 6

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Il difensore dello straniero può fare accesso, previa esibizione di apposito mandato e nelle fasce orarie stabilite dal regolamento del Centro. Ai fini del primo accesso, lo straniero può indicare il nominativo del difensore di fiducia, cui intende conferire il proprio mandato.</p>	<p>Il difensore dello straniero può fare accesso, previa esibizione di apposito mandato e nelle fasce orarie stabilite dal regolamento del Centro. Ai fini del primo accesso, lo straniero può indicare, anche in forma orale, il nominativo del difensore di fiducia, cui intende conferire il proprio mandato. Tale indicazione, anche se resa oralmente, deve essere tempestivamente annotata e di essa si deve mantenere traccia fino al conferimento di un mandato difensivo.</p>



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 7

Versione attuale	Proposta di modifica (mantenere dicitura Regolamento 2014 per una più ampia tutela del diritto al mantenimento delle relazioni familiari)
È consentito, con le modalità di cui al comma successivo, l'accesso ai Centri dei seguenti soggetti: [...] g) coniuge, figli e parenti entro il 2° grado, nonché il convivente dello straniero previa documentazione attestante il grado di parentela o la convivenza.	È consentito, con le modalità di cui al comma successivo, l'accesso ai Centri dei seguenti soggetti: [...] g) coniuge, figli e familiari parenti entro il 2° grado, nonché il convivente dello straniero previa documentazione attestante il grado di parentela o la convivenza.

comma 9

Versione attuale	Proposta di modifica
All'interno del Centro e nelle sue immediate pertinenze non sono consentite, salvo espressa autorizzazione della Prefettura, riprese video-fotografiche o registrazioni audio che abbiano ad oggetto la struttura, gli stranieri, il personale delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, quello dell'Ente Gestore ovvero ogni soggetto che presti servizio a qualsiasi titolo nel Centro. Tale divieto deve essere reso noto anche a mezzo di affissioni all'interno della struttura.	Fatto salvo in caso di accesso di giornalisti e foto-cineoperatori ai sensi dell'articolo 7, comma 6 lettera a), all'interno del Centro e nelle sue immediate pertinenze non sono consentite, salvo espressa autorizzazione della Prefettura, riprese video-fotografiche o registrazioni audio che abbiano ad oggetto la struttura, gli stranieri, il personale delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, quello dell'Ente Gestore ovvero ogni soggetto che presti servizio a qualsiasi titolo nel Centro. Tale divieto deve essere reso noto anche a mezzo di affissioni all'interno della struttura

Articolo 8 (Modalità per lo svolgimento delle visite)

Le proposte di modifica tengono conto delle prerogative dell'organismo nazionale e degli organismi sovranazionali di controllo.

comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
Tutti i visitatori (esclusi quelli elencati) all'atto dell'accesso alla struttura, sono sottoposti ad accurato controllo anche con l'utilizzo di apparecchiatura metal-detector, al fine di evitare l'introduzione abusiva di armi o strumenti atti ad offendere	Tutti i visitatori (esclusi quelli elencati al comma 1 dell'art. 6 e al comma 2 dell'art. 7) all'atto dell'accesso alla struttura, sono sottoposti ad accurato controllo anche con l'utilizzo di apparecchiatura metal-detector, al fine di evitare l'introduzione abusiva di armi o strumenti atti ad offendere



comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
I colloqui devono avvenire in spazi o locali preventivamente individuati, evitando un eccessivo affollamento della struttura che possa comprometterne la sicurezza.	I colloqui devono avvenire in spazi o locali preventivamente individuati, evitando un eccessivo affollamento della struttura che possa comprometterne la sicurezza, fatte salve le prerogative delle autorità di garanzia di cui all'articolo 7 comma 2.

comma 6

Versione attuale	Proposta di modifica
Ai fini del colloquio con il legale, il personale addetto alla vigilanza ha cura di verificare se lo straniero ha conferito apposito mandato.	Ai fini del colloquio con il legale, il personale addetto alla vigilanza ha cura di verificare se lo straniero ha conferito apposito mandato, fatta eccezione in caso di primo colloquio.

comma 8

Versione attuale	Proposta di modifica
La vigilanza, nel corso dei colloqui riservati, viene effettuata con modalità tali da non limitare il diritto alla riservatezza in modo da garantire la sicurezza dei visitatori e degli stessi stranieri.	La vigilanza, nel corso dei colloqui riservati, viene effettuata con modalità tali da non limitare il diritto alla riservatezza in modo da garantire la sicurezza dei visitatori e degli stessi stranieri, fatte salve le prerogative delle autorità di garanzia di cui all'articolo 7 comma 2.

Articolo 10 (Istanze e reclami)

La proposta di modifica intende assicurare effettività al rimedio introdotto nel decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 garantendo tempestività nella trattazione del medesimo da parte dei soggetti destinatari.

Versione attuale	Proposta di modifica



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

<p>Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. La trasmissione del reclamo avviene, a cura dell'Ente gestore, con la tempestività consentita dalla forma del reclamo.</p>	<p>Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. La trasmissione del reclamo avviene, a cura dell'Ente gestore, con la tempestività consentita dalla forma dalla modalità di presentazione del reclamo. In caso di reclami presentati in forma scritta la trasmissione avviene tempestivamente a cura dell'Ente gestore, anche tramite posta elettronica nel caso di reclamo non presentato in busta chiusa.</p>
--	---



Articolo 11 (Vigilanza esterna)

Nell'apprezzare l'allineamento dell'articolo 12 (Vigilanza interna) agli standard internazionali che stabiliscono la separazione tra Forze Armate e Autorità responsabili delle strutture di privazione della libertà, appare tuttavia necessario assicurare maggiore chiarezza alla disciplina dei dispositivi di vigilanza esterna ed interna in punto di controlli sugli accessi contenuta negli articoli 11 e 12.

L'articolo 11 (Vigilanza esterna) riporta al comma 3: "Tale dispositivo svolge i seguenti compiti:

- vigilare l'ingresso del Centro;

[...]

- effettuare le verifiche sugli ingressi al Centro."

Inoltre, al comma 5 viene riportato "E' interdetto l'accesso al Centro a coloro che non consentano di sottoporsi ai controlli personali e reali".

Il successivo articolo 12, (Vigilanza interna), tra i compiti del dispositivo riporta "Controlla l'ingresso del Centro ed identifica tutti i visitatori non istituzionali che sono autorizzati ad accedervi in modo da evitare l'introduzione di armi o strumenti atti ad offendere, nonché sostanze alcoliche o psicotrope".

Onde evitare un doppio controllo, esterno ed interno, di tutti i visitatori del Centro, che rischia di creare confusione nelle procedure e un allungamento dei tempi a causa di un esubero di burocrazia, sarebbe opportuno indicare chiaramente se il visitatore viene identificato fuori o dentro le mura perimetrali.

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>[...]</p> <p>Tale dispositivo svolge i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vigilare l'ingresso del Centro; - tenere sotto diretto controllo visivo le mura perimetrali esterne della struttura, al fine di scongiurare arbitrari allontanamenti; - effettuare le verifiche sugli accessi al Centro; - consentire l'ingresso esclusivamente agli automezzi autorizzati, mantenendo il contatto via radio con il responsabile della vigilanza, previa identificazione delle persone a bordo e verifica del titolo all'ingresso. Nell'ipotesi di accesso di veicoli di imprese impegnate in lavori o forniture, questi ultimi devono essere attentamente controllati – ai fini della sicurezza – sia in entrata sia in uscita. 	<p>Tale dispositivo svolge i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vigilare l'ingresso del Centro; - tenere sotto diretto controllo visivo le mura perimetrali esterne della struttura, al fine di scongiurare arbitrari allontanamenti; - effettuare le verifiche sugli accessi al Centro mediante identificazione dei visitatori; - consentire l'ingresso esclusivamente agli automezzi autorizzati, , mantenendo il contatto via radio con il responsabile della vigilanza, previa identificazione delle persone a bordo e via radio con il responsabile della vigilanza, previa identificazione delle persone a bordo e verifica del titolo all'ingresso. Nell'ipotesi di accesso di veicoli di imprese impegnate in lavori o forniture, questi ultimi devono essere attentamente controllati – ai fini della sicurezza – sia in entrata sia in uscita.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 12 (Vigilanza interna)

Comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
Tale dispositivo svolge i seguenti compiti: - controlla l'ingresso del Centro ed identifica tutti i visitatori non istituzionali che sono autorizzati ad accedervi in modo da evitare l'introduzione di armi o strumenti atti ad offendere, nonché sostanze alcoliche o psicotrope; a tal fine il dispositivo di vigilanza, coadiuvato da personale dell'ente gestore, accerta il contenuto di tutti i pacchi e bagagli destinati agli stranieri;	Tale dispositivo svolge i seguenti compiti: - controlla l'ingresso del Centro ed identifica regi- registra tutti i visitatori non istituzionali che sono autorizzati ad accedervi in modo da evitare l'introduzione di armi o strumenti atti ad offendere, nonché sostanze alcoliche o psicotrope; a tal fine il dispositivo di vigilanza, coadiuvato da personale dell'ente gestore, accerta il contenuto di tutti i pacchi e bagagli destinati agli stranieri;

Art. 13 (Compiti del responsabile del dispositivo di vigilanza)

Relativamente all'articolo 13 si confermano le proposte di modifica presentate nella precedente consultazione e non recepite nell'attuale versione.

Come più volte rilevato, l'introduzione di un sistema di registrazione degli eventi critici è un mezzo di legalità e trasparenza necessario all'interno di una struttura di privazione della libertà. L'attinenza di alcuni eventi all'area di competenza del dispositivo di sicurezza impone la previsione che anche tale settore allestisca un simile registro in cui annotare tentativi di fuga, indebiti allontanamenti, manifestazioni di protesta individuali e collettive, danneggiamenti alle strutture, rinvenimenti di oggetti non consentiti all'interno del Centro, aggressioni, arresti, casi di utilizzo della forza e invii urgenti in ospedale. La raccolta tempestiva, regolare e standardizzata da parte del personale di vigilanza di informazioni relative ai momenti critici della vita dei Centri in un registro informatico nazionale consultabile in tempo reale dagli opportuni livelli gerarchici dell'Amministrazione può divenire uno strumento indispensabile di monitoraggio delle strutture da parte di chi ne ha la complessiva responsabilità, nonché un mezzo di tutela essenziale di chi è ristretto e di chi vi opera.

Inoltre, tenuto conto che l'attività di perquisizione è sempre un momento delicato che può dare adito a tensioni, a tutela degli stranieri interessati e del medesimo personale operante, viene proposta l'introduzione di un apposito registro degli "interventi di bonifica" previsti nel comma 6 dell'articolo in esame.



comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>A tale fine, il Responsabile assicura che gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria che sovrintendono ai servizi di cui agli articoli 9 e 10 dispongano che ad inizio turno e ad intervalli regolari il personale di vigilanza effettui scrupolosi controlli, verificando il corretto funzionamento degli apparati disponibili (radio, telecamere ecc.) e la scrupolosa osservanza, da parte di tutto il personale impiegato, delle presenti disposizioni, nonché di quelle particolari emanate dal Questore. Tali controlli vanno annotati nella relazione di fine turno, unitamente alle ordinarie attività svolte durante ciascun turno. Eventuali tentativi di fuga, episodi rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico o dell'incolumità degli stranieri, arresti degli stranieri ed ogni altro fatto che abbia creato una turbativa significativa all'interno del Centro, oltre ad essere annotati nella relazione di fine turno, devono essere immediatamente segnalati, dal Responsabile alla Questura, che curerà il tempestivo flusso informativo verso la Prefettura. I predetti organi, in relazione alla gravità dell'episodio, informano rispettivamente il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Sala Situazioni del Dipartimento e Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per l'Immigrazione e l'Asilo.</p>	<p>A tale fine, il Responsabile assicura che gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria che sovrintendono ai servizi di cui agli articoli 9 e 10 dispongano che ad inizio turno e ad intervalli regolari il personale di vigilanza effettui scrupolosi controlli, verificando il corretto funzionamento degli apparati disponibili (radio, telecamere ecc.) e la scrupolosa osservanza, da parte di tutto il personale impiegato, delle presenti disposizioni, nonché di quelle particolari emanate dal Questore. Tali controlli vanno annotati nella relazione di fine turno, unitamente alle ordinarie attività svolte durante ciascun turno. Eventuali tentativi di fuga, episodi rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico o dell'incolumità degli stranieri, arresti degli stranieri ed ogni altro fatto che abbia creato una turbativa significativa all'interno del Centro, oltre ad essere annotati nella relazione di fine turno, le cui copie sono conservate all'interno del CPR presso gli uffici di PS a disposizione degli organi di monitoraggio e controllo, devono essere immediatamente segnalati, dal Responsabile alla Questura, che curerà il tempestivo flusso informativo verso la Prefettura. I predetti organi, in relazione alla gravità dell'episodio, informano rispettivamente il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Sala Situazioni del Dipartimento e Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per l'Immigrazione e l'Asilo.</p>

comma 3 bis

Versione attuale	Proposta di modifica
	<p>Eventi critici quali tentativi di fuga, indebiti allontanamenti, manifestazioni di protesta individuali e collettive, danneggiamenti alle strutture, rinvenimenti di oggetti non consentiti all'interno del Centro, aggressioni, arresti e le conseguenti misure adottate per farvi fronte come, per esempio, il ricorso all'uso della forza o invii urgenti in Ospedale sono annotati in un apposito registro a cura del personale addetto alla sicurezza.</p>



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

comma 6

Versione attuale	Proposte di modifica
<p>Il Responsabile dispone periodiche attività di bonifica all'interno del Centro, al fine di scongiurare l'introduzione e la disponibilità, da parte degli stranieri, di oggetti pericolosi per l'incolumità loro e del personale ivi operante. In occasione dell'esecuzione del rimpatrio dello straniero, il Responsabile fornisce pieno supporto attraverso il personale di vigilanza, agli operatori di Polizia che prendono in carico lo straniero da rimpatriare, fornendo anche ogni informazione utile sul comportamento tenuto dello straniero durante il periodo di trattenimento.</p>	<p>Il Responsabile dispone periodiche attività di bonifica all'interno del Centro, al fine di scongiurare l'introduzione e la disponibilità, da parte degli stranieri, di oggetti pericolosi per l'incolumità loro e del personale ivi operante. Ogni intervento di bonifica è annotato in un apposito registro con le relative informazioni di dettaglio, incluse le modalità utilizzate e i relativi esiti. In occasione dell'esecuzione del rimpatrio dello straniero, il Responsabile fornisce pieno supporto attraverso il personale di vigilanza interna, agli operatori di Polizia che prendono in carico lo straniero da rimpatriare, fornendo anche ogni informazione utile sul comportamento tenuto dello straniero durante il periodo di trattenimento.</p>

Articolo 15 (Compiti del personale dell'Ufficio Immigrazione)

Il diritto di ogni persona di essere informata in una lingua a lei comprensibile dei motivi alla base della misura di privazione della libertà applicata nei suoi confronti è una delle garanzie fondamentali sancite dal comma 2 dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a tutela del diritto alla libertà.

Per tale motivo, si propone di eliminare la previsione che l'accesso a un simile diritto debba essere subordinato all'esplicita richiesta dell'interessato.

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Il personale dell'Ufficio Immigrazione distaccato presso il Centro provvede alla gestione amministrativa dello straniero, in stretto raccordo con l'Ufficio Immigrazione presso la Questura. In particolare procede a:</p> <p>[...]</p> <p>- fornire, a richiesta dello straniero, informazioni sui motivi del suo trattenimento, anche attraverso l'ausilio di un mediatore culturale, ove necessario</p>	<p>Il personale dell'Ufficio Immigrazione distaccato presso il Centro provvede alla gestione amministrativa dello straniero, in stretto raccordo con l'Ufficio Immigrazione presso la Questura. In particolare procede a:</p> <p>[...]</p> <p>- fornire, a richiesta dello straniero, informazioni sui motivi del suo trattenimento, anche attraverso l'ausilio di un mediatore culturale, ove necessario</p>

Roma, 23 dicembre 2021



Revisione del Regolamento Cie 2014 - Prime annotazioni del Garante nazionale

Il Garante nazionale apprezza lo sforzo del Ministero di perseguire, attraverso il testo di Regolamento qui in esame, una complessiva uniformità di trattamento nelle varie strutture di privazione della libertà su base amministrativa. Queste, infatti, presentano da sempre innegabili problemi gestionali e continuano a risentire dell'assenza di una complessiva e organica riforma del sistema.

Nello specifico, il documento presenta alcuni elementi positivi che, anche in accoglimento delle Raccomandazioni espresse dal Garante nazionale, ampliano le garanzie e rafforzano le misure dirette a rendere effettiva la tutela dei diritti delle persone trattenute.

In particolare, l'esplicita previsione che i locali per l'osservazione sanitaria siano collocati in prossimità del presidio sanitario connota definitivamente la natura di questi ambienti e preclude chiaramente l'allestimento di locali di fatto destinati all'isolamento delle persone, con il conseguente rischio di assenza di garanzie e tutele per le persone che vi possano essere alloggiate.

In tema di tutela della salute è, altresì, apprezzabile il richiamo alle "linee guida" elaborate dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà – INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità – ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM, approvate dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018.

Inoltre, l'esplicita previsione normativa del "registro degli eventi critici" accresce la trasparenza del sistema di gestione delle strutture, garantisce elementi di analisi degli eventi stessi al fine di un miglioramento continuo dell'organizzazione delle strutture; assicura altresì un indispensabile strumento di garanzia a tutela dei diritti delle persone trattenute e dello stesso personale che vi opera.

È, tuttavia, compito dell'Autorità di garanzia, anche nel suo ruolo di Istituzione cooperativa, rilevare come il testo presenti alcuni passaggi critici sotto il profilo della effettività della tutela dei diritti delle persone trattenute, anche sul piano dell'interpretazione da parte di chi dovrà rendere operativo il Regolamento. In tale ottica è compito istituzionale del Garante nazionale indicare conseguenti interventi di modifica nell'ottica, peraltro, di una maggiore coerenza con la legge e gli standard internazionali di settore. Le osservazioni formulate attengono a riflessioni più volte espresse dal Garante nazionale nel riferire annualmente al Legislatore con le proprie Relazioni al Parlamento che costituiscono elemento imprescindibile nel rapporto tra Autorità di garanzia, Potere legislativo e Amministrazione. Il riferimento è anche ai propri Rapporti sui Centri, periodicamente inviati al Gabinetto del Ministro e al Capo del Dipartimento di competenza. A tutto ciò si fa esplicito rinvio per maggiori approfondimenti.

Conseguentemente, vengono riportate di seguito l'indicazione delle disposizioni ritenute problematiche, nonché le relative proposte emendative con una sintetica premessa di commento.

Il Garante nazionale, certo di fornire in tal modo il proprio contributo per uno 'strumento' rilevante per la vita delle persone trattenute e per il sempre maggiore profilo democratico di strutture così complesse e ovviamente esposte all'analisi di osservatori nazionali e internazionali, chiede, pertanto, di aprire un confronto su quelle eventuali proposte che non risultino accolte dall'Amministrazione.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Premessa

Malgrado l'innovazione introdotta risulti inserita nel T. U. Imm., considerata la rilevanza della modifica e l'attenzione rivolta dagli Organismi sovranazionali di controllo rispetto agli strumenti di tutela a disposizione delle persone straniere trattenute per rappresentare possibili violazioni nel corso di applicazione della misura restrittiva, occorre inserire in premessa la seguente ulteriore indicazione:

Visto il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 e in particolare l'articolo 3 comma 4 lettera b) e comma 5 relativi al diritto di reclamo dello straniero nei confronti del Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale e al potere di raccomandazione in capo al Garante nazionale;

Articolo 1 (Disposizioni generali)

La violazione del divieto di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o beni configura una responsabilità penale; il richiamo specifico appare, pertanto, pleonastico nell'ambito delle disposizioni generali, mentre può essere utile un riferimento generale a comportamenti di rilevanza penale.

Versione attuale	Proposta di modifica
Allo straniero e al cittadino comunitario (di seguito, "straniero") trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (di seguito, Centro), è assicurata la necessaria assistenza ed il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, compresa l'identità di genere, della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità, fermo restando il divieto dello straniero di allontanarsi dal centro e di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o beni.	Allo straniero e al cittadino comunitario (di seguito, "straniero") trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (di seguito, Centro), è assicurata la necessaria assistenza ed il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, compresa l'identità di genere, della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità, fermo restando il divieto dello straniero di allontanarsi dal centro e ogni condotta di rilevanza penale. e di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o beni.

Articolo 2 (Informazioni allo straniero)

Gli interventi proposti intendono rafforzare il diritto d'informativa assicurato allo straniero con riferimento ad alcuni diritti di particolare rilevanza riconosciuti dalla legge. Inoltre, le richieste di emendamento sono finalizzate a garantire effettivo e tempestivo accesso al diritto di difesa.

A tal proposito si propone che anche l'**Allegato 1 a)** "Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio" sia coerentemente integrata includendo l'esplicita previsione relativa al diritto dello straniero di nominare un avvocato di fiducia, nonché le ulteriori specificazioni relative al diritto di: ricevere informazioni sulle proprie condizioni di salute, avere i propri familiari o



comunque le persone di contatto informate in caso di ricoveri urgenti in ospedale, ricevere pacchi, i recuperare le eventuali merci spettanti per il lavoro svolto in carcere.

In merito alla bozza di “Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio” si segnala, altresì, che la dicitura contenuta nella lettera u) «presentare istanza di reclamo al Garante nazionale delle persone private della libertà» dovrebbe essere sostituita con una formulazione più direttamente conseguente alla modifica normativa introdotta dal DL 130/2020 la seguente «presentare istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale»

comma 1:

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Al momento dell'ingresso nel Centro, a cura del personale dell'Ente Gestore preposto al ricevimento, lo straniero viene informato dei suoi diritti e doveri, dei beni forniti e dei servizi erogati dall'ente gestore, delle modalità di trattenimento e delle regole di convivenza all'interno della struttura anche mediante consegna del seguente materiale:</p> <p>[...]</p> <p>c) Regolamento interno del Centro, relativamente alla parte riguardante i servizi prestati a favore dello straniero e i relativi giorni, orari e modalità di erogazione</p>	<p>Al momento dell'ingresso nel Centro, a cura del personale dell'Ente Gestore preposto al ricevimento, lo straniero viene informato dei suoi diritti e doveri, anche con riguardo alla protezione internazionale e al diritto di reclamo ai sensi dell'articolo 14 comma 2 <i>bis</i> del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dei beni forniti e dei servizi erogati dall'ente gestore, delle modalità di trattenimento e delle regole di convivenza all'interno della struttura anche mediante consegna del seguente materiale:</p> <p>[...]</p> <p>c) Regolamento interno del Centro, che specifica le regole di vita interne, relativamente alla parte riguardante i servizi prestati a favore dello straniero e i relativi giorni, orari e modalità di erogazione</p>

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>L'Ente gestore rende altresì immediatamente consultabile allo straniero che ne fa richiesta l'elenco degli avvocati che prestano patrocinio gratuito, fornito dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, su richiesta della Prefettura, periodicamente aggiornato.</p>	<p>L'Ente gestore informa lo straniero del diritto di nominare un difensore di fiducia e rende altresì immediatamente consultabile allo straniero che ne fa richiesta l'elenco degli avvocati che prestano patrocinio gratuito, fornito dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, su richiesta della Prefettura, periodicamente aggiornato.</p>



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
Successivamente all'ingresso, nel primo giorno utile, l'operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale fornisce l'informativa completa ed illustra il contenuto del materiale di cui ai commi 1 e 2 che resta altresì a disposizione negli uffici ove si svolgono i colloqui con il personale dell'ente gestore e nelle sale per i colloqui con avvocati e familiari.	Successivamente all'ingresso, nel primo giorno utile, e comunque prima dell'udienza di convalida , l'operatore legale coadiuvato dal mediatore linguistico-culturale fornisce l'informativa completa ed illustra il contenuto del materiale di cui ai commi 1 e 2 che resta altresì a disposizione negli uffici ove si svolgono i colloqui con il personale dell'ente gestore e nelle sale per i colloqui con avvocati e familiari.

Articolo 3 (Accertamento delle condizioni di salute e assistenza medica)

Tramite gli interventi di modifica proposti, il Garante nazionale intende confermare l'imprescindibile ruolo del SSN nello stabilire la compatibilità delle condizioni di salute della persona con l'attuazione della misura di detenzione amministrativa e l'ingresso in una comunità ristretta.

A tal proposito, nel ribadire l'importanza del sistema di sanità pubblica nell'ambito delle strutture detentive, come rilevato nel parere su DL 130/2020 a suo tempo espresso dal Garante nazionale, in attuazione della norma prescrittiva di standard igienico-sanitari e abitativi adeguati nei Cpr (introdotta nell'articolo 14, comma 2 del T. U. Imm.), si propone di inserire) nell'**Allegato 1 d)** del Regolamento "Bozza di Protocollo d'intesa tra la Prefettura e l'Azienda sanitaria/ospedaliera" alla lettera h l'esplicita previsione che la cooperazione tra l'Autorità sanitaria e la Prefettura si realizza anche attraverso una periodica e regolare attività di vigilanza sulle strutture.

Nelle proposte emendative qui formulate, si prevede altresì la possibilità che anche il medico responsabile del Centro durante la permanenza dello straniero valuti la presenza di elementi di incompatibilità non emersi o comunque sviluppatisi successivamente all'ingresso. Per questa ragione si ritiene di eliminare la competenza esclusiva assegnatagli nella formulazione originaria, per consentire che una eventuale nuova valutazione possa essere effettuata ugualmente dal Servizio sanitario come dal medico responsabile del Centro.

Appare, inoltre, importante prevedere che in caso di trasferimento lo straniero sia comunque sottoposto a verifica sanitaria di idoneità attesa l'importanza di realizzare uno scrutinio aggiornato che tenga conto anche della tipologia e disponibilità dei servizi territoriali presenti nel nuovo Centro. Questo anche a tutela della nuova struttura che dovrà ospitare la persona.

Infine, in linea con gli standard internazionali di riferimento, in particolare con quanto più volte indicato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt), il Garante nazionale ritiene essenziale inserire l'indicazione che la visita di primo ingresso sia anche orientata alla verifica di eventuali lesioni e quindi all'emersione di maltrattamenti



che potrebbero essere occorsi nelle fasi precedenti all'ingresso in struttura¹³⁹ (cfr. articolo 11 comma 7 o.p.): anche in questo caso, la previsione proposta ha il duplice profilo della tutela della persona e della tutela degli operatori della struttura che deve ospitarla.

comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Lo straniero accede al Centro previa visita medica disposta su richiesta del Questore – anche in ore notturne – volta ad accertare l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose per la comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative, rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette.</p> <p>[...]</p>	<p>Lo straniero accede al Centro previa visita medica effettuata da medico della Azienda sanitaria territoriale o di un'Azienda ospedaliera, disposta su richiesta del Questore – anche in ore notturne – volta ad accertare l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose per la comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative, rilevate attraverso indagine anamnestica e sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile (per esempio, cartella clinica dell'Istituto penitenziario o del Centro di provenienza), che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette. L'attestazione di idoneità deve, altresì, tener conto delle caratteristiche e dei servizi della struttura destinata a ospitare lo straniero.</p> <p>[...]</p>

139. A tale proposito, si vedano le Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa Rec(2006)2-rev n. 15.1 e 42.3c https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Objectid=09000016809ee581, gli Standard minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti delle Nazioni Unite (le Nelson Mandela Rules), regola 30 (b) A/RES/70/175 - E - A/RES/70/175-Desktop (undocs.org) e gli standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt). In proposito, si veda CPT/inf(2009)27-part, paragrafo 96. «Infine, indipendentemente dal luogo in cui una persona può essere privata della libertà da parte di un'autorità pubblica, il CPT raccomanda un rapporto sistematico di ogni lesione riscontrata su una persona che afferma di essere stata maltrattata, corredato dalle conclusioni del medico (circa la compatibilità delle asserzioni dell'interessato con le lesioni osservate), che dovrà essere stilato dal medico in un apposito modulo. Un simile rapporto deve essere stilato anche in assenza di una specifica denuncia, quando sussistano validi motivi per ritenere che si siano verificati dei maltrattamenti. Devono essere istituite delle procedure per garantire che, ogni qualvolta un medico segnali nel suo rapporto l'esistenza di lesioni compatibili con le affermazioni dell'interessato di avere subito maltrattamenti (o che, anche in assenza di allegazioni, sono chiaramente indicative di maltrattamenti), tale informazione sia sistematicamente portata all'attenzione delle competenti autorità giudiziarie o inquirenti».



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Successivamente all'ingresso nel Centro, lo straniero è sottoposto allo screening medico da parte del medico responsabile della struttura sanitaria presente nel Centro, per la valutazione complessiva del suo stato di salute, nonché per l'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, D. Lgs. n. 142/2015 o dell'eventuale necessità di predisporre visite specialistiche o percorsi diagnostici e terapeutici presso le competenti strutture sanitarie pubbliche, anche sulla base della scheda redatta dalla struttura sanitaria dell'istituto di provenienza. Nel contesto della visita medica, particolare attenzione deve essere posta alla ricerca attiva di segni e/o sintomi di specifiche condizioni morbose, secondo la linea guida "I controlli alla frontiera – La frontiera dei controlli sviluppata dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà – INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità – ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM, ed approvata dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018.</p>	<p>Successivamente all'ingresso nel Centro, lo straniero è sottoposto allo screening medico da parte del medico responsabile della struttura sanitaria presente nel Centro, per la valutazione complessiva del suo stato di salute, nonché per l'accertamento di eventuali condizioni di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, D. Lgs. n. 142/2015 o dell'eventuale necessità di predisporre visite specialistiche o percorsi diagnostici e terapeutici presso le competenti strutture sanitarie pubbliche, anche sulla base della scheda redatta dalla struttura sanitaria dell'istituto di provenienza. La documentazione socio-sanitaria disponibile presso strutture o Centri ove lo straniero è stato temporaneamente presente viene tempestivamente acquisita. Nel contesto della visita medica, particolare attenzione deve essere posta alla ricerca attiva di segni e/o sintomi di specifiche condizioni morbose, secondo la linea guida "I controlli alla frontiera – La frontiera dei controlli sviluppata dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà – INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità – ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM, ed approvata dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018. Nella scheda sanitaria il medico annota immediatamente ogni informazione relativa a ferite o segni indicativi di possibili atti di violenza subita, riportando le relative dichiarazioni dello straniero in merito alla loro causa nonché la propria valutazione sulla compatibilità tra quanto osservato e la causa addotta e, qualora ritenga che possano essere rivelatori di maltrattamenti, fermi restando i generali obblighi di comunicazione all'Autorità giudiziaria previsti dal codice di procedura penale, ne dà comunicazione al responsabile del Centro.</p>

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Durante la permanenza nel Centro, in presenza di elementi che possano determinare l'incompatibilità con la vita in comunità ristretta non emersi nel corso della certificazione di idoneità, e nelle more di una nuova valutazione da parte della struttura sanitaria, il medico responsabile del Centro può disporre che lo straniero venga alloggiato in una stanza di osservazione, posta nei pressi del presidio sanitario di cui al comma successivo, al fine di salvaguardare la salute del singolo e della collettività, tenendone traccia in apposito registro cronologico.</p>	<p>Durante la permanenza nel Centro, in presenza di elementi che possano determinare l'incompatibilità con la vita in comunità ristretta non emersi nel corso della certificazione di idoneità, e nelle more di una nuova valutazione da parte della struttura sanitaria, il medico responsabile del Centro può disporre che lo straniero venga alloggiato in una stanza di osservazione, posta nei pressi del presidio sanitario di cui al comma successivo, al fine di salvaguardare la salute del singolo e della collettività, tenendone traccia in apposito registro cronologico.</p>



comma 5

Versione attuale	Proposta di modifica
Per ogni straniero è predisposta, a cura del medico responsabile del Centro, una scheda sanitaria, che indica l'esito delle visite effettuate, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate. Una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero su sua richiesta durante la permanenza nel Centro e in ogni caso al momento dell'uscita dal Centro. In caso di trasferimento in un altro Centro non è necessaria la certificazione di cui al comma 1, ma una copia della scheda è consegnata al responsabile sanitario della struttura di destinazione per il tramite del responsabile della scorta di accompagnamento.	Per ogni straniero è predisposta, a cura del medico responsabile del Centro, una scheda sanitaria, che indica l'esito delle visite effettuate, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate. Una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero su sua richiesta durante la permanenza nel Centro e in ogni caso al momento dell'uscita dal Centro. In caso di trasferimento in un altro Centro non è necessaria la certificazione di cui al comma 1, ma una copia della scheda è consegnata al responsabile sanitario della struttura di destinazione per il tramite del responsabile della scorta di accompagnamento.

comma 6

Versione attuale	Proposta di modifica
La documentazione sanitaria, inclusa la certificazione di idoneità alla vita comunitaria ristretta e le relazioni del servizio socio-sanitario del Centro, viene consegnata all'ufficio di Polizia all'interno del Centro affinché venga inserita nel fascicolo da sottoporre all'Autorità Giudiziaria in sede di convalida e proroga del trattenimento, e trasmessa, ove si tratti di richiedenti asilo, alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.	La documentazione sanitaria, inclusa La certificazione di idoneità alla vita comunitaria ristretta e le relazioni del servizio socio-sanitario del Centro vengono viene consegnate all'ufficio di Polizia all'interno del Centro affinché vengano inserite nel fascicolo da sottoporre all'Autorità Giudiziaria in sede di convalida e proroga del trattenimento, e trasmesse, ove si tratti di richiedenti asilo, alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

comma 7

Versione attuale	Proposta di modifica
In caso di rimpatrio, una copia della scheda è consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta se previsto. Inoltre, ove richiesto dall'unità organizzativa dell'ufficio immigrazione, l'assistenza sanitaria è assicurata all'interno del Centro anche durante lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio mediante la presenza di un operatore sanitario. Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica sufficiente per la durata del viaggio	In caso di rimpatrio, lo straniero è sottoposto a visita medica diretta a verificare che le condizioni di salute siano adeguate all'allontanamento forzato ai sensi della Decisione 573/2004/CE e una copia della scheda è consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta se previsto. Inoltre, ove richiesto dall'unità organizzativa dell'ufficio immigrazione, l'assistenza sanitaria è assicurata all'interno del Centro anche durante lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio mediante la presenza di un operatore sanitario. Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica sufficiente per la durata del viaggio.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 4 (Servizi all'interno del Centro)

Gli interventi di modifica proposti sono finalizzati a innalzare la tutela dei diritti delle persone trattate: in particolare del diritto di accesso ai mezzi di informazione, di comprensione e di comunicazione con l'esterno.

A tal proposito, si rinvia al commento contenuto nella premessa dell'articolo 5.

Si evidenzia che il riferimento all'articolo 6 comma 1, per l'individuazione dei soggetti legittimati alla consultazione del registro degli eventi critici, contenuto nel comma 2 dell'articolo 4 (come nell'articolo 8) è dovuto, chiaramente, a un refuso che va corretto con il richiamo all'articolo 7 comma 1.



Comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Nell'organizzazione dei servizi di cui al comma 1, in particolare, il gestore:</p> <p>a) assicura il ricevimento degli stranieri nell'arco delle 24 ore, compresi i giorni festivi, secondo le modalità previste agli articoli 2 e 3;</p> <p>[...]</p> <p>b) assicura la custodia di effetti e risparmi personali degli stranieri, fermo restando che all'interno delle aree di trattenimento del centro non è consentito introdurre ovvero detenere denaro, apparecchi di telefonia mobile o altre apparecchiature elettroniche, strumenti atti ad offendere, compresi specchi, rasoi, occhiali da sole, accendini, fiammiferi e altro materiale infiammabile, cinture, bretelle, scarpe ed affini, e quanto altro sia in grado di poter compromettere la generale incolumità e sicurezza delle persone. La consegna e l'uso di penne e matite, vietato all'interno dei moduli abitativi, deve comunque avvenire sotto la sorveglianza dell'ente gestore, che provvede al loro ritiro al cessare delle esigenze. In sostituzione di accendini e fiammiferi, vietati all'interno del Centro, ove possibile, la struttura è dotata di sistemi di accensione piezoelettrici a muro. In mancanza il gestore assicura, su richiesta, tramite il personale di sorveglianza, l'accensione delle sigarette, il cui fumo è consentito esclusivamente negli ambienti all'aperto</p> <p>c) assicura la custodia degli effetti personali, dei valori e dei bagagli, rilasciando relativa ricevuta allo straniero. Il gestore è altresì incaricato della preparazione dei bagagli dello straniero al momento del rimpatrio;</p> <p>[...]</p> <p>h) individua i locali adibiti ad alloggio anche sulla base delle esigenze segnalate dalle forze di polizia presenti nel Centro. Tali locali sono distinti in base al sesso degli occupanti e, ove possibile, in modo da non creare sovrapposizioni di etnie da cui possono derivare rischi per l'ordine e la sicurezza nel Centro.</p> <p>[...]</p> <p>n) cura la tenuta di un registro degli eventi critici, che deve essere consultabile dai soggetti di cui all'art. 6 comma 1 e dalle Forze di Polizia, ove annotare nell'immediatezza ogni evento che abbia creato turbativa all'interno del centro ed eventuali episodi che hanno causato lesioni ad ospiti o operatori, nonché un registro dei colloqui degli stranieri per ciascun servizio di informazione legale, assistenza sociale e psicologica;</p>	<p>Nell'organizzazione dei servizi di cui al comma 1, in particolare, il gestore:</p> <p>a) assicura il ricevimento degli stranieri nell'arco delle 24 ore, compresi i giorni festivi, secondo le modalità previste agli articoli 2 e 3;</p> <p>a bis) assicura le modalità di comunicazione degli stranieri con gli operatori per la più tempestiva ricezione delle richieste da parte delle persone trattenute;</p> <p>b) assicura la custodia di effetti e risparmi personali degli stranieri, fermo restando che all'interno delle aree di trattenimento del centro non è consentito introdurre ovvero detenere denaro, apparecchi di telefonia mobile o altre apparecchiature elettroniche, strumenti atti ad offendere, compresi specchi, rasoi, occhiali da sole, accendini, fiammiferi e altro materiale infiammabile, cinture, bretelle, scarpe ed affini, e quanto altro sia in grado di poter compromettere la generale incolumità e sicurezza delle persone. La consegna e l'uso di penne e matite, vietato all'interno dei moduli abitativi, deve comunque avvenire sotto la sorveglianza dell'ente gestore, che provvede al loro ritiro al cessare delle esigenze. A tal fine i Centri dovranno prevedere almeno un ambiente dove tale attività di scrittura, che include la possibilità di redigere un reclamo da indirizzare al Garante nazionale o ai garanti territoriali, possa essere opportunamente svolta. In sostituzione di accendini e fiammiferi, vietati all'interno del Centro, ove possibile, la struttura è dotata di sistemi di accensione piezoelettrici a muro. In mancanza il gestore assicura, su richiesta, tramite il personale di sorveglianza, l'accensione delle sigarette, il cui fumo è consentito esclusivamente negli ambienti all'aperto;</p> <p>P.S.: coerentemente il divieto di uso dei cellulari andrà espunto dall'allegato 1° relativo ai diritti e ai doveri dei trattenuti</p> <p>c) assicura la custodia degli effetti personali, dei valori e dei bagagli, rilasciando relativa ricevuta allo straniero in una lingua a lui comprensibile. Il gestore è altresì incaricato della preparazione dei bagagli dello straniero al momento del rimpatrio;</p> <p>[...]</p> <p>h) individua i locali adibiti ad alloggio anche sulla base delle esigenze segnalate dalle forze di polizia presenti nel Centro. Tali locali sono distinti in base al sesso degli occupanti e, ove possibile, in modo da non creare sovrapposizioni di etnie e coesistenza di situazioni giuridiche differenti da cui possono derivare rischi per l'ordine e la sicurezza nel Centro.</p> <p>[...]</p> <p>i bis) assicura la disponibilità di strumenti e mezzi di informazione, compresi apparecchi televisivi e radio.</p> <p>[...]</p> <p>n) cura la tenuta di un registro degli eventi critici, che deve essere consultabile dai soggetti di cui all'art. 7 comma 1 e dalle Forze di Polizia, ove annotare nell'immediatezza ogni evento che abbia creato turbativa all'interno del centro, ed eventuali episodi che hanno causato lesioni ad ospiti o operatori e atti di autolesionismo o suicidari, nonché un registro dei colloqui degli stranieri per ciascun servizio di informazione legale, assistenza sociale e psicologica;</p> <p>N.B: il riferimento all'articolo 6 appare frutto di un evidente errore materiale.</p>



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 5 (Corrispondenza telefonica)

Le previsioni contenute nell'attuale versione degli articoli 4 e 5 del Regolamento relative ai telefoni cellulari di proprietà degli stranieri appaiono in contrasto con il principio di libertà di corrispondenza telefonica previsto dall'articolo 14, comma 2 del T. U. Imm.. Le proposte di modifica presentate intendono, pertanto, allineare il testo alle disposizioni contenute in norma primaria.

Su questo aspetto, particolarmente importante, il Garante nazionale evidenzia altresì che l'introduzione esplicita del divieto di detenere apparecchi di telefonia mobile, oltre alla sua eclatante obsolescenza nel contesto contemporaneo, avrebbe il deprecabile effetto di precludere in via definitiva e generale modalità organizzative positive come quella presente nel Cpr di Gradisca d'Isonzo e nel settore femminile del Cpr di Roma. Una simile regressione dei diritti in tali contesti, senza alcuna giustificata ragione basata sulla necessità di tutela di principi effettivamente bilanciabili con la libertà di comunicazione, non può essere accolta favorevolmente.

Nel caso si ritenga comunque di mantenere la disciplina prevista nell'attuale versione dell'articolo 5, in via subordinata, il Garante nazionale richiede, quantomeno, la cancellazione dell'esplicita proibizione di detenere apparecchi di telefonia mobile, al fine di salvaguardare le realtà positive esistenti e consentire in ogni caso valutazioni maggiormente rispettose dei diritti degli stranieri a livello di singola struttura.

Deve, infine, essere considerato che l'accesso a sistemi di videochiamata è un'opportunità prevista da tempo negli Istituti penitenziari.



comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, lettera i), lo straniero può utilizzare, per effettuare telefonate all'esterno, il telefono cellulare di proprietà, apparecchi telefonici fissi installati nel Centro e/o telefoni cellulari o cordless messi a disposizione dal Gestore del Centro.</p> <p>2. La volontà di effettuare telefonate deve essere preventivamente e opportunamente rappresentata dallo straniero ad un operatore del Centro, al fine di consentire la dovuta organizzazione degli spazi e dei tempi.</p> <p>3. Il Gestore individua, d'intesa con il responsabile della sicurezza del Centro, l'orario e il numero massimo di stranieri che possono effettuare telefonate contemporaneamente. Le chiamate possono effettuarsi tutti i giorni secondo gli orari e nelle modalità prefissate all'interno del centro.</p> <p>4. Le telefonate sono effettuate in uno spazio dedicato e riservato, sotto vigilanza discreta, effettuata in modo da non limitare il diritto alla riservatezza della persona, e alla presenza di personale del Gestore.</p> <p>5. I telefoni cellulari di proprietà degli stranieri saranno agli stessi consegnati previo oscuramento della telecamera esclusivamente per il tempo strettamente necessario ad effettuare telefonate; al termine dell'uso dovranno essere riconsegnati al Gestore, che ne curerà la custodia.</p> <p>6. Al di fuori degli orari, degli spazi e delle modalità di utilizzo autorizzate, non è consentita la libera detenzione, all'interno del CPR, di telefoni cellulari.</p>	<p>Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4 comma 2 lettera i) lo straniero può utilizzare, per effettuare o ricevere telefonate, il telefono cellulare di proprietà, previo oscuramento della telecamera (qualora possibile senza danneggiamento del dispositivo), e apparecchi telefonici fissi installati nel Centro e/o telefoni cellulari o cordless messi a disposizione dal Gestore del Centro.</p> <p>Lo straniero può altresì accedere a sistemi di videochiamata negli orari e con le modalità organizzative stabilite dall'Ente gestore.</p> <p>2. La volontà di effettuare telefonate deve essere preventivamente e opportunamente rappresentata dallo straniero ad un operatore del Centro, al fine di consentire la dovuta organizzazione degli spazi e dei tempi.</p> <p>3. Il Gestore individua, d'intesa con il responsabile della sicurezza del Centro, l'orario e il numero massimo di stranieri che possono effettuare telefonate contemporaneamente. Le chiamate possono effettuarsi tutti i giorni secondo gli orari e nelle modalità prefissate all'interno del centro.</p> <p>4. Le telefonate sono effettuate in uno spazio dedicato e riservato, sotto vigilanza discreta, effettuata in modo da non limitare il diritto alla riservatezza della persona, e alla presenza di personale del Gestore.</p> <p>5. I telefoni cellulari di proprietà degli stranieri saranno agli stessi consegnati previo oscuramento della telecamera esclusivamente per il tempo strettamente necessario ad effettuare telefonate; al termine dell'uso dovranno essere riconsegnati al Gestore, che ne curerà la custodia.</p> <p>6. Al di fuori degli orari, degli spazi e delle modalità di utilizzo autorizzate, non è consentita la libera detenzione, all'interno del CPR, di telefoni cellulari.</p>



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 6 (Accesso del personale in servizio presso i centri)

L'intervento proposto intende ampliare la platea dei soggetti ammessi ai Centri includendo realtà organizzative dedite ad attività di promozione umana e sociale (previsti dall'articolo 21, comma 8 del DPR 31 agosto 1999 n. 394) e gli Enti impegnati nella prevenzione e nel contrasto della tratta di esseri umani.

comma 2

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Oltre al personale di cui al comma precedente, possono accedere all'interno del Centro gli appartenenti agli enti, le associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale, eventualmente ammesse a svolgere attività di assistenza, sulla base di accordi di collaborazione stipulati con la Prefettura, anche su proposta dell'ente gestore. In particolare, le collaborazioni possono riguardare i servizi di:</p> <p>a) Interpretariato; b) Informazione legale; c) Mediazione culturale; d) Supporto psicologico; e) Assistenza sociale; f) Attività ricreative.</p>	<p>Oltre al personale di cui al comma precedente, possono accedere all'interno del Centro gli appartenenti agli enti, le associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale, eventualmente ammesse a svolgere attività di assistenza, sulla base di accordi di collaborazione stipulati con la Prefettura, anche su proposta dell'ente gestore. In particolare, le collaborazioni possono riguardare i servizi di:</p> <p>a) Interpretariato; b) Informazione legale; c) Mediazione culturale; d) Supporto psicologico; e) Assistenza sociale; f) Attività ricreative; g) Attività di promozione umana e sociale; h) Attività di prevenzione e contrasto alla tratta</p>

Articolo 7 (Accesso ai Centri)

La versione attuale del presente articolo non tiene conto delle prerogative di accesso che la legge conferisce al Garante nazionale e agli altri organismi sovranazionali di controllo quali il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) e il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Spt). Le proposte di modifica sono, pertanto, finalizzate a riallineare il testo alle norme di fonte superiore.

Nel rispetto del diritto di difesa, viene altresì indicata la necessità di prevedere che in occasione del primo incontro dello straniero con il difensore questi potrebbe non ancora disporre del mandato.

Infine, relativamente alle visite dei familiari, tenuto conto che le persone trattenute possono essere da un momento all'altro rimpatriate e quindi destinate a subire l'improvvisa interruzione dei legami affettivi in Italia, appare fondamentale quantomeno mantenere la dicitura del Regolamento del 2014 che garantisce una più ampia tutela del diritto al mantenimento delle relazioni familiari.



comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>Possono accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione, e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura:</p> <p>a) membri del Governo e del Parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare dal proprio assistente parlamentare opportunamente identificabile;</p> <p>b) membri del Parlamento europeo, che hanno facoltà di farsi accompagnare dal proprio assistente parlamentare opportunamente identificabile;</p> <p>c) consiglieri regionali;</p> <p>d) magistrati nell'esercizio delle funzioni;</p> <p>e) Garante per la tutela dei diritti delle persone private della libertà detenute comunque denominato;</p> <p>f) delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o suoi rappresentanti autorizzati;</p> <p>g) ogni altro soggetto di cui all'articolo 67 della legge n.354/1975, ove applicabile.</p>	<p>Possono accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione, e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura:</p> <p>a) membri del Governo e del Parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare dal proprio assistente parlamentare opportunamente identificabile;</p> <p>b) membri del Parlamento europeo, che hanno facoltà di farsi accompagnare dal proprio assistente parlamentare opportunamente identificabile;</p> <p>c) consiglieri regionali;</p> <p>d) magistrati nell'esercizio delle funzioni;</p> <p>e) i garanti territoriali per la tutela dei diritti delle persone private della libertà detenute comunque denominati;</p> <p>f) delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o suoi rappresentanti autorizzati;</p> <p>g) ogni altro soggetto di cui all'articolo 67 della legge n.354/1975, ove applicabile.</p>

comma 2 bis

Versione attuale	Proposta di modifica
	<p>Accedono al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione e preavviso:</p> <p>a) il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 7 del DL 146/2013 convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10 e successive modificazioni;</p> <p>b) il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) ai sensi della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ratificata con legge 2 gennaio 1989, n.7;</p> <p>c) il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002 ratificato con legge 9 novembre 2012, n. 195.</p>



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
Il Garante nazionale delle persone private della libertà personale accede con i componenti del proprio ufficio e degli uffici dei Garanti regionali nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 8 comma 6 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008.	I componenti dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e i monitor appositamente incaricati dal Garante nazionale accedono nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 8 comma 6 della direttiva 2008/115/CE/ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008.

comma 4

Versione attuale	Proposta di modifica
Il difensore dello straniero può fare accesso, previa esibizione di apposito mandato e nelle fasce orarie stabilite dal regolamento del centro.	Il difensore dello straniero può fare accesso, eccetto in caso di primo colloquio , previa esibizione di apposito mandato e nelle fasce orarie stabilite dal regolamento del centro.

comma 5

Versione attuale	Proposta di modifica (mantenere dicitura Regolamento 2014 per una più ampia tutela del diritto al mantenimento delle relazioni familiari)
È consentito, con le modalità di cui al comma successivo, l'accesso ai Centri dei seguenti soggetti: [...] g) coniuge, figli e parenti entro il 2° grado, nonché conviventi dello straniero previa documentazione attestante il grado di parentela o convivenza.	È consentito, con le modalità di cui al comma successivo, l'accesso ai Centri dei seguenti soggetti: [...] g) coniuge, figli e parenti entro il 2° grado, nonché conviventi familiari dello straniero previa documentazione attestante il grado di parentela o convivenza.

comma 7

Versione attuale	Proposta di modifica
All'interno del Centro e nelle sue immediate pertinenze non sono consentite, salvo espressa autorizzazione della Prefettura, riprese video-fotografiche o registrazioni audio che abbiano ad oggetto la struttura, gli stranieri, il personale delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, quello dell'Ente Gestore ovvero ogni soggetto che presti servizio a qualsiasi titolo nel Centro. Tale divieto deve essere reso noto anche a mezzo di affissioni all'interno della struttura.	Fatto salvo in caso di accesso di giornalisti e foto-cineoperatori ai sensi dell'articolo 7, comma 5 , all'interno del Centro e nelle sue immediate pertinenze non sono consentite, salvo espressa autorizzazione della Prefettura, riprese video-fotografiche o registrazioni audio che abbiano ad oggetto la struttura, gli stranieri, il personale delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, quello dell'Ente Gestore ovvero ogni soggetto che presti servizio a qualsiasi titolo nel Centro. Tale divieto deve essere reso noto anche a mezzo di affissioni all'interno della struttura.



Articolo 8 (Modalità per lo svolgimento delle visite)

Anche in questo caso il riferimento all'articolo 6 anziché all'articolo 7, per quanto riguarda le modalità di controllo dei visitatori, è dovuto, chiaramente, a un refuso.

La modifica delle modalità di colloquio che si propone per il Garante nazionale e omologhi organismi di controllo è coerente con le prerogative dettate dalle norme nazionali e sovranazionali dettate per tali Autorità.

Versione attuale	Proposta di modifica
Tutti i visitatori (esclusi quelli elencati al comma 1 dell'art. 6) all'atto dell'accesso alla struttura, sono sottoposti ad accurato controllo anche con l'utilizzo di apparecchiatura metal- detector, al fine di evitare l'introduzione abusiva di armi o strumenti atti ad offendere.	Tutti i visitatori (esclusi quelli elencati al comma 1 dell'art. 7) all'atto dell'accesso alla struttura, sono sottoposti ad accurato controllo anche con l'utilizzo di apparecchiatura metal- detector, al fine di evitare l'introduzione abusiva di armi o strumenti atti ad offendere.

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
I colloqui devono avvenire in spazi o locali preventivamente individuati, evitando un eccessivo affollamento della struttura che possa comprometterne la sicurezza.	I colloqui devono avvenire in spazi o locali preventivamente individuati, evitando un eccessivo affollamento della struttura che possa comprometterne la sicurezza, salvo quanto previsto dall'articolo 7 comma 2 bis (riservato al Garante nazionale).

Articolo 9 (Monitoraggio e controllo)

Appare opportuno distinguere con chiarezza la possibilità di presentare doglianze all'amministrazione responsabile dell'attuazione della misura detentiva e il diritto di indirizzare a un'Autorità terza indipendente, quale il Garante nazionale, istanze o reclami in merito alle modalità del trattenimento. A tal fine si propone di utilizzare il termine "segnalazione" nel caso di presentazione di lamentele alla Prefettura e di mantenere il termine "reclamo" per la presentazione di istanze/reclami alle Autorità di garanzia come previsto dal T. U. Imm.. Nella medesima ottica, si propone di prevedere il diritto di reclamo in un apposito articolo distinto dall'attività di monitoraggio e controllo di carattere interno.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
Al fine di consentire di segnalare irregolarità durante la permanenza nel centro, allo straniero è consegnato, a richiesta, un modello nel quale può avanzare la propria istanza di reclamo. La busta può essere inserita dallo straniero in apposito contenitore cui può accedere solo la Prefettura o consegnata ad altro soggetto con cui lo straniero intrattenga colloqui per il successivo inoltro alla Prefettura.	Al fine di consentire di segnalare irregolarità durante la permanenza nel centro, allo straniero è consegnato, a richiesta, un modello nel quale può avanzare la propria istanza di reclamo segnalazione . La busta può essere inserita dallo straniero in apposito contenitore cui può accedere solo la Prefettura o consegnata ad altro soggetto con cui lo straniero intrattenga colloqui per il successivo inoltro alla Prefettura.

comma 4

Versione attuale	Proposta di modifica
Allo stesso fine del comma precedente, lo straniero può rivolgere reclamo, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale.	Allo stesso fine del comma precedente, lo straniero può rivolgere reclamo, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale.

Articolo 9 bis (Diritto di reclamo)

Versione attuale	Proposta di modifica
	Ai sensi dell'art. 14 comma 2 bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. In caso di reclami presentati in forma scritta la trasmissione avviene tempestivamente a cura dell'Ente gestore, anche tramite posta elettronica nel caso di reclamo non presentato in busta chiusa.



Articolo 11 (Vigilanza interna)

L'intervento proposto intende allineare la disciplina del servizio di sicurezza agli standard internazionali e in particolare alla regola n. 71 delle *Regole penitenziarie europee*¹⁴⁰ che recita: «**Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla Polizia e dai servizi di indagine penale**».

comma 1

Versione attuale	Proposta di modifica
Il servizio di vigilanza interna, disposto dal Questore, si articola sulle 24 ore ed è svolto da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza nonché, ove previsto, da personale delle altre Forze Armate, ed è sottoposto alla supervisione di un Ufficiale di Polizia Giudiziaria della Polizia di Stato per ciascun turno di servizio.	Il servizio di vigilanza interna, disposto dal Questore, si articola sulle 24 ore ed è svolto da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza nonché, ove previsto, da personale delle altre Forze Armate , ed è sottoposto alla supervisione di un Ufficiale di Polizia Giudiziaria della Polizia di Stato per ciascun turno di servizio.

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
Qualora il Questore affidi la supervisione dei servizi di vigilanza esterna e quella dei servizi di vigilanza interna allo stesso Ufficiale di Polizia Giudiziaria, questi assicurerà l'osservanza delle disposizioni del presente articolo e dell'art. 9.	Qualora il Questore affidi la supervisione dei servizi di vigilanza esterna e quella dei servizi di vigilanza interna allo stesso Ufficiale di Polizia Giudiziaria, questi assicurerà l'osservanza delle disposizioni del presente articolo e dell'art. 10 . N.B.: Il richiamo dell'articolo 9 appare un errore materiale.

Art. 12 (Compiti del responsabile del dispositivo di vigilanza)

Come più volte rilevato, l'introduzione di un sistema di registrazione degli eventi critici è un mezzo di legalità e trasparenza necessario all'interno di una struttura di privazione della libertà. L'attinenza di alcuni eventi all'area di competenza del dispositivo di sicurezza impone la previsione che anche tale settore allestisca un simile registro in cui annotare tentativi di fuga, indebiti allontanamenti, manifestazioni di protesta individuali e collettive, danneggiamenti alle strutture, rinvenimenti di oggetti non consentiti

140. *Regole penitenziarie europee, Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa*, 11 gennaio 2006 aggiornate il 1 luglio 2020.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

all'interno del Centro, aggressioni, arresti, casi di utilizzo della forza e invii urgenti in ospedale.

Inoltre, tenuto conto che l'attività di perquisizione è sempre un momento delicato che può dare adito a tensioni, a tutela degli stranieri interessati e del medesimo personale operante, viene proposta l'introduzione di un apposito registro degli "interventi di bonifica" previsti nel comma 6 dell'articolo in esame.

comma 3

Versione attuale	Proposta di modifica
<p>A tale fine, il Responsabile assicura che gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria che sovrintendono ai servizi di cui agli articoli 9 e 10 dispongano che ad inizio turno e ad intervalli regolari il personale di vigilanza effettui scrupolosi controlli, verificando il corretto funzionamento degli apparati disponibili (radio, telecamere ecc.) e la scrupolosa osservanza, da parte di tutto il personale impiegato, delle presenti disposizioni, nonché di quelle particolari emanate dal Questore. Tali controlli vanno annotati nella relazione di fine turno, unitamente alle ordinarie attività svolte durante ciascun turno. Eventuali tentativi di fuga, episodi rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico o dell'incolumità degli stranieri, arresti degli stranieri ed ogni altro fatto che abbia creato una turbativa significativa all'interno del Centro, oltre ad essere annotati nella relazione di fine turno, devono essere immediatamente segnalati, dal Responsabile alla Questura, che curerà il tempestivo flusso informativo verso la Prefettura. I predetti organi, in relazione alla gravità dell'episodio, informano rispettivamente il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Sala Situazioni del Dipartimento e Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per l'Immigrazione e l'Asilo.</p>	<p>A tale fine, il Responsabile assicura che gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria che sovrintendono ai servizi di cui agli articoli 9 e 10 dispongano che ad inizio turno e ad intervalli regolari il personale di vigilanza effettui scrupolosi controlli, verificando il corretto funzionamento degli apparati disponibili (radio, telecamere ecc.) e la scrupolosa osservanza, da parte di tutto il personale impiegato, delle presenti disposizioni, nonché di quelle particolari emanate dal Questore. Tali controlli vanno annotati nella relazione di fine turno, unitamente alle ordinarie attività svolte durante ciascun turno. Eventuali tentativi di fuga, episodi rilevanti sotto il profilo dell'ordine pubblico o dell'incolumità degli stranieri, arresti degli stranieri ed ogni altro fatto che abbia creato una turbativa significativa all'interno del Centro, oltre ad essere annotati nella relazione di fine turno, le cui copie sono conservate all'interno del CPR presso gli uffici di PS a disposizione degli organi di monitoraggio e controllo, devono essere immediatamente segnalati, dal Responsabile alla Questura, che curerà il tempestivo flusso informativo verso la Prefettura. I predetti organi, in relazione alla gravità dell'episodio, informano rispettivamente il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Sala Situazioni del Dipartimento e Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per l'Immigrazione e l'Asilo.</p>

comma 3 bis

Versione attuale	Proposta di modifica
	<p>Eventi critici quali tentativi di fuga, indebiti allontanamenti, manifestazioni di protesta individuali e collettive, danneggiamenti alle strutture, rinvenimenti di oggetti non consentiti all'interno del Centro, aggressioni, arresti e le conseguenti misure adottate per farvi fronte come, per esempio, il ricorso all'uso della forza o invii urgenti in ospedale sono annotati in un apposito registro a cura del personale addetto alla sicurezza.</p>



comma 6

Versione attuale	Proposte di modifica
<p>Il Responsabile dispone periodiche attività di bonifica all'interno del Centro, al fine di scongiurare l'introduzione e la disponibilità, da parte degli stranieri, di oggetti pericolosi per l'incolumità loro e del personale ivi operante. In occasione dell'esecuzione del rimpatrio dello straniero, il Responsabile fornisce pieno supporto attraverso il personale di vigilanza, agli operatori di Polizia che prendono in carico lo straniero da rimpatriare, fornendo anche ogni informazione utile sul comportamento tenuto dello straniero durante il periodo di trattenimento.</p>	<p>Il Responsabile dispone periodiche attività di bonifica all'interno del Centro, al fine di scongiurare l'introduzione e la disponibilità, da parte degli stranieri, di oggetti pericolosi per l'incolumità loro e del personale ivi operante. Ogni intervento di bonifica è annotato in un apposito registro con le relative informazioni di dettaglio, incluse le modalità utilizzate e i relativi esiti. In occasione dell'esecuzione del rimpatrio dello straniero, il Responsabile fornisce pieno supporto attraverso il personale di vigilanza interna, agli operatori di Polizia che prendono in carico lo straniero da rimpatriare, fornendo anche ogni informazione utile sul comportamento tenuto dello straniero durante il periodo di trattenimento.</p>

Roma, 17 agosto 2021

Mauro Palma



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Parere del garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale sul decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 recante “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”.

Inviata al Presidente della I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati.

L'intervento normativo in corso di conversione ha natura composita: interviene sulla disciplina dell'immigrazione e della protezione internazionale, introduce modifiche al codice penale e disposizioni in materia di sicurezza, ridefinisce il ruolo della scrivente Autorità di garanzia.

Il presente parere del Garante nazionale è *opportuno* data la materia trattata di chiara attinenza al mandato di questa Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale; è altresì *obbligatorio*, essendo il Garante stesso il *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) dell'Italia, ai sensi dell'articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. Tale Protocollo prevede che il Npm nazionale sia consultato in sede di approvazione di provvedimenti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa si attui e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette.

Il parere del Garante nazionale prenderà in considerazione tre distinte aree tematiche considerate dal decreto-legge: quella relativa alla materia dell'immigrazione (articoli 1-6); quella relativa alla materia penale (articoli 8 e 9); quella relativa alla disciplina del Garante nazionale (articolo 13).



I. Disposizioni in materia di immigrazione

Articolo 3 «Disposizioni in materia di trattenimento e modifiche al decreto legislativo 18 agosto n.142»

L'articolo introduce significative modifiche alla disciplina del trattenimento con una molteplicità di misure che incidono sui diversi destinatari e sui vari luoghi in cui una misura di detenzione amministrativa può trovare applicazione.

In particolare, con riferimento ai *Centri di permanenza per i rimpatri* (Cpr) la norma prevede *ex novo*: 1) la necessità che lo straniero trattenuto - in caso di rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e segnaletici - sia tempestivamente informato in una lingua a lui conosciuta dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida; 2) la riduzione dei termini massimi di trattenimento dei cittadini stranieri destinatari di una misura di rimpatrio e dei richiedenti asilo trattenuti a fini identificativi ex articolo 6, comma 3-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 (d'ora in poi D. Lgs. 142/2015); 3) standard igienico-sanitari e abitativi adeguati nonché la necessaria informazione allo straniero relativamente al suo status; 4) la possibilità per lo straniero trattenuto di rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali.

In relazione ai cosiddetti «*locali/strutture idonei/e*» di cui all'articolo 13, comma 5-*bis*, la norma prevede che trovino applicazione i principi contenuti nell'articolo 14, comma 2 per il trattamento degli stranieri trattenuti nei Cpr.

L'ampliamento delle garanzie e delle misure dirette a rendere effettiva la tutela dei diritti delle persone migranti in detenzione amministrativa non può che essere accolta favorevolmente dal Garante nazionale. L'articolo pone, tuttavia, alcuni spunti di riflessione che dovrebbero essere considerati nell'attuale confronto parlamentare.

a) Necessità di una norma di riordino e di una disciplina complessiva per la detenzione amministrativa. Interventi di armonizzazione

Come più volte evidenziato dal Garante nazionale, la detenzione amministrativa è da sempre caratterizzata da un quadro regolatorio insufficiente e scarso.

Tale inadeguatezza è resa evidente dal raffronto tra le discipline specifiche dei vari luoghi ove la detenzione amministrativa trova applicazione e ancor più dalla comparazione con quanto prevede l'ordinamento nell'ambito dell'esecuzione delle misure detentive penali.

Sotto il primo profilo, l'estensione della sua applicazione anche al di fuori degli appositi centri dedicati (Cpr), senza la previsione delle modalità di trattamento in tali nuovi luoghi ('locali idonei'/'strutture idonee' in fase di esecuzione dell'espulsione e *hotspot*/Centri governativi di prima accoglienza per i richiedenti asilo), ha determinato una situazione frammentaria e caotica.

Il decreto-legge 130 tenta in parte di porvi rimedio con alcuni specifici interventi di armonizzazione. Rimane ancora, tuttavia, un quadro regolatorio insufficiente costruito per addizione, senza una visione d'insieme e, quindi, inevitabilmente lacunoso e disomogeneo. Il rischio di disparità di trattamento non è solo un'ipotesi e persone sottoposte alla stessa misura di detenzione amministrativa accedono a un ventaglio di garanzie e trattamenti differenziati.

Per esempio, nel caso di trattenimento di una persona destinata al rimpatrio, all'interno di un Cpr essa avrà accesso a tutta una serie di garanzie e potrà esercitare tutta una serie di diritti e facoltà previsti dal



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

cosiddetto *Regolamento unico Cie*, godrà dell'attività di vigilanza delle figure autorizzate a entrare nei Centri ai sensi dell'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, avrà la possibilità di presentare istanze e reclami agli organismi di garanzia, come previsto dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge oggetto di parere. Diversamente, qualora trattenuta in un 'locale idoneo'/'struttura idonea', non potrà accedere a nessuna delle sopraindicate prerogative¹⁴¹.

Al medesimo vuoto di tutele va incontro il richiedente asilo, a salvaguardia del quale, come rilevato dal Garante nazionale nel parere al disegno di legge di conversione del decreto-legge 113/2018¹⁴², manca del tutto una disciplina sulle condizioni di trattamento nei locali detentivi degli *hotspot*/Centri governativi di prima accoglienza.

Con specifico riferimento all'introduzione del meccanismo di reclamo, nella Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto in esame si scrive, peraltro, che l'innovazione normativa si fonda sulle conclusioni della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Eedu) dell'1 settembre 2015 – causa *Khlaifia c. Italia*. Con questa pronuncia l'Italia era stata condannata per la mancanza di un simile strumento di tutela a favore delle persone ricorrenti mentre le stesse erano nell'*hotspot* di Lampedusa e nelle navi in cui erano successivamente state trasferite. Appare evidente come il mancato riconoscimento della possibilità di reclamo negli *hotspot* non possa soddisfare le intenzioni espresse nel citato documento accompagnatorio e non vada nemmeno incontro alle richieste più volte mosse dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle decisioni assunte nell'ambito della procedura di controllo sull'esecuzione della sentenza (tuttora aperta)¹⁴³.

Oppure, ancora in via esemplificativa, si consideri il fatto che gli *hotspot* e i Centri governativi di prima accoglienza possono essere adibiti, in parte, a strutture detentive ma nulla dice l'ordinamento relativamente alla necessità che prima dell'ingresso siano accertate le condizioni individuali sanitarie di compatibilità alla vita in comunità ristretta.

In conclusione, pur ribadendo la necessità e urgenza di una normativa complessiva che regoli puntualmente le condizioni di trattamento delle persone sottoposte a una misura di detenzione amministrativa, nell'economia del testo di legge in discussione si propone di inserire con un emendamento una modifica che disponga che a tutte le persone migranti trattenute, destinatarie di una misura di rimpatrio e di trattenimento ex articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm. o sottoposte a una procedura identificativa in quanto richiedenti asilo con applicazione della misura restrittiva ex articolo 6, comma 3-bis D. Lgs 142/2015, siano applicate, in base alle rispettive posizioni giuridiche, le modalità di trattamento previste dall'ordinamento per le persone trattenute nei Cpr.

Sotto il secondo profilo, mediante l'introduzione del meccanismo di reclamo e la previsione di necessari standard di vivibilità nei Cpr, il provvedimento in esame muove passi verso la restituzione di

141. Nel parere reso al Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere il 15.02.2019 in merito all'attuazione della norma su 'locali idonei'/'strutture idonee', il Garante nazionale ha espresso l'opinione che in tali luoghi le persone debbano godere degli stessi standard di tutela previsti per le persone trattenute nei Cpr.

142. Il parere è consultabile sul sito del Garante nazionale alla voce "Pareri": www.garantenazionaleprivatiliberta.it

143. Si vedano le decisioni 12-14 marzo 2019 e 13-15 marzo 2018 consultabili al seguente link <https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22fulltext%22:%22khlaifia%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-45851%22}}>



coerenza al sistema, mitigando il differenziale di tutele che da sempre caratterizza la detenzione amministrativa rispetto alla detenzione penale. Per rafforzare tale previsione, in analogia a quanto previsto dall'ordinamento penitenziario, si propone di inserire al termine della lettera a) del comma 4 dell'articolo 3 del decreto-legge 130 il seguente emendamento:

Le Aziende sanitarie territoriali visitano almeno due volte l'anno i Centri di permanenza per i rimpatri allo scopo di verificare l'adeguatezza degli standard igienico-sanitari e abitativi dei locali.

b) *Trattenimento del richiedente asilo*

In relazione al trattenimento del richiedente asilo il Garante nazionale pone all'esame della Commissione due riflessioni, di seguito riportate.

La prima riguarda i termini massimi di trattenimento per il richiedente asilo ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142

L'articolo 3 amplia le ipotesi di trattenimento del richiedente asilo stabilite dall'articolo 6, comma 2 del D.Lgs 142/2015, senza prevedere la riduzione dei termini di permanenza nei Cpr. Rimane, infatti, intatta la regola contenuta nell'articolo 6, comma 8 del citato decreto legislativo che prevede una durata massima complessiva pari a dodici mesi. Infatti, la limitazione a novanta giorni (prorogabili per altri trenta) è prevista solo qualora il trattenimento del richiedente asilo sia disposto a fini identificativi, ai sensi ai sensi dell'articolo 6, comma 3-bis dello stesso decreto.

In coerenza con le misure adottate in relazione a tutte le altre ipotesi di trattenimento nei Cpr, considerato altresì che è stato ampiamente esteso il ricorso alle procedure accelerate di valutazione delle domande di protezione, si propone l'approvazione di un emendamento che stabilisca la riduzione dei termini massimi di durata del trattenimento del richiedente asilo disposto ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142.

La seconda riguarda il trattenimento del richiedente asilo a fini identificativi

Il Garante nazionale apprezza il ridimensionamento applicativo della norma dal punto di vista temporale. Permangono, tuttavia, i profili di criticità indicati a suo tempo¹⁴⁴ in merito a quattro aspetti: l'assenza di tassatività dei presupposti applicativi, la mancanza di regolazione delle modalità di trattenimento nei locali individuati negli *hotspot*/Centri governativi di accoglienza, l'inadeguatezza degli *hotspot* per trattenimenti di 30 giorni, la mancata proporzione dei termini massimi di trattenimento rispetto ad altri istituti che l'Ordinamento prevede con scopi analoghi.

Del resto, perplessità sulla fattispecie sono state espresse dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il Comitato, nella decisione del 2019, nell'ambito della citata procedura di controllo sull'esecuzione della sentenza *Khlaifia* (vedi *supra*), ha chiesto all'Italia elementi di chiarimento utili a verificare la conformità della fattispecie del trattenimento così come configurato, in modo non del tutto

¹⁴⁴. Profili di criticità espressi nel citato parere di cui alla nota 2.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

ben definito dal nostro sistema, all'articolo 5 della Cedu¹⁴⁵.

Deve, peraltro, essere considerato che, secondo i dati raccolti dal Garante nazionale in occasione della Relazione al Parlamento 2020, almeno fino al 31.12.2019 in nessun *hotspot* sono stati allestiti locali detentivi e nessuna misura di trattenimento è stata disposta nei confronti dei richiedenti asilo al loro interno¹⁴⁶.

Il Garante nazionale invita, quindi, a valutare l'abrogazione della fattispecie.

c) Esigenza di chiarezza rispetto al presupposto applicativo della proroga del trattenimento di ulteriori trenta giorni prevista nell'articolo 3, comma 1, lett. C punto 3 lettere a) e b)

Le disposizioni di cui al comma 1, lettera c, punto 3 dell'articolo 3 del decreto in esame prevedono che il trattenimento dei cittadini stranieri nei Cpr possa durare un periodo massimo di «novanta giorni prorogabili per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri».

Il Garante nazionale ritiene che il riferimento a «accordi in materia di rimpatri» possa risultare indeterminato. Sorge, infatti, il dubbio se, ai fini della norma, possano essere ritenuti sufficienti un'intesa o uno scambio di note tra Polizie o qualsiasi altro atto generalmente non sottoposto a forme di controllo parlamentare. Integrando il presupposto applicativo della previsione di un ulteriore periodo di privazione della libertà, l'indicazione necessita di essere maggiormente determinata in base ai principi di chiarezza e accessibilità.

A tal fine, nell'ottica di evitare spazi di arbitrio nella sua applicazione, si propone un emendamento che specifichi che tali accordi sono quelli adottati ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione.

d) Trattenimento nelle strutture diverse/idonee di cui all'articolo 13, comma 5-bis del T.U. Imm.

In merito, il Garante nazionale intende esprimere una considerazione. Essa riguarda la perdurante sussistenza di quei profili di criticità che il Garante ha sollevato in occasione dell'introduzione della misura.

Fatte salve le positive considerazioni espresse in relazione all'applicazione a tale fattispecie di alcune condizioni di trattenimento previste per i Cpr, sull'utilizzo di 'locali idonei'/'strutture idonee' in fase di esecuzione dell'espulsione, permangono tutte le criticità sollevate dal Garante nazionale in occa-

¹⁴⁵. Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 12-14 marzo 2019: «*The Deputies [...] whilst noting that the Law Decree enacted in 2018 allows the detention of asylum seekers in hotspots for identification purposes and also provides for a judicial review of such detention, considered that more detailed information is necessary to fully assess the compatibility of this Law Decree with Article 5 of the Convention and the Court's case-law.*».

¹⁴⁶. In riscontro all'apposita richiesta del Garante nazionale ai fini della stesura della relazione al Parlamento 2020, la Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno in data 25.02.2020 scriveva «Relativamente ai trattenimenti disposti ai sensi dell'articolo 6 comma 3 bis del decreto legislativo 142/2015 si rappresenta che la disposizione non risulta essere mai stata applicata e che ad oggi non sono stati individuati appositi locali per il trattenimento dei migranti».



sione della conversione in legge del decreto-legge 113/2018¹⁴⁷.

In particolare, risulta ancora assente un elenco pubblico ufficiale delle strutture e non sono stati resi noti i criteri di idoneità adottati dall'Autorità di Pubblica sicurezza per l'allestimento di tali locali, pur essendo questi già operativi in alcune Questure¹⁴⁸.

L'assenza di una individuazione di tali luoghi in modo ufficiale e pubblico o dei criteri applicabili per la loro determinazione può inibire l'azione di controllo preventivo del Garante Nazionale. La criticità è stata rilevata anche dal Comitato Onu di controllo sull'attuazione della citata *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata* che sul punto ha mosso all'Italia un'apposita raccomandazione¹⁴⁹.

2. Disposizioni in materia penale

Il decreto-legge in esame contiene alcune disposizioni in materia di diritto penale di cui il Governo ha ravvisato la necessità e l'urgenza: il parere del Garante nazionale attiene a quelle che investono il mandato di sua competenza e, pertanto, specificamente alla modifica dell'articolo 391-*bis* c.p. (attualmente recante «Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario») e all'introduzione della nuova fattispecie di reato rubricata all'articolo 391-*ter* c.p. in materia di contrasto all'introduzione e all'utilizzo di dispositivi di comunicazione in carcere.

Preliminarmente e in linea d'orientamento generale, il Garante nazionale esprime perplessità in ordine al ricorso all'ampliamento dello strumento penale, realizzato attraverso l'introduzione nel corpo

¹⁴⁷. Si veda nota 2.

¹⁴⁸. Come indicato nella Relazione al Parlamento 2020, da una sommaria ricognizione effettuata è emerso che nel 2019 numerose Questure hanno disposto il trattenimento in appositi locali idonei (paragrafo 38). Al parere fornito dal Garante nazionale sui parametri di idoneità applicabili in base agli standard di tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà non è purtroppo seguita alcuna ulteriore comunicazione rispetto alle decisioni assunte dal Ministero dell'Interno nel dare attuazione alla norma.

¹⁴⁹. Dalle osservazioni conclusive del Comitato Onu di controllo sull'attuazione dell'articolo 29 (1) della citata Convenzione (10 maggio 2019):

«28. *The Committee notes that [...]the National Guarantor enjoys unrestricted access to all de jure or de facto detention sites, the Committee is, however, concerned about the fact that the expansion of the list of immigration detention centres, pursuant the adoption of the Law Decree No. 113/2018, has not been made public, preventing the National Guarantor from visiting them. The Committee is also concerned that the detention conditions in centres for migrants might not be in accordance with article 17 of the Convention (art. 17).*

29. *The Committee recommends that the State party immediately release information about the list of immigration detention centres, ensure all the necessary conditions for access by the National Guarantor and take all the measures necessary to comply with the full scope of article 17 of the Convention. The Committee recommends that the State party take all the measures necessary to ensure prompt and immediate registration of the identity of all persons entering all migrant centre».*



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

del codice penale di nuove fattispecie di reato e l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio di fattispecie già esistenti, come risposta a criticità o a eventi che, quantunque rilevanti, risentono di forme di reattività emotiva a supposto allarme della pubblica opinione. Si tratta frequentemente di situazioni illecite che dovrebbero trovare più adeguata tutela nella predisposizione di strumenti preventivi.

Tale osservazione preliminare attiene anche singolarmente alle disposizioni oggetto del parere e delle connesse proposte emendative che il Garante nazionale qui esprime.

Articolo 8 «Modifica all'articolo 391-bis c.p.»

È certamente apprezzabile, in termini di chiarezza e di rispetto del principio di tassatività del precetto penale, l'intervento operato sulla rubrica della fattispecie di reato che rende esplicita l'indicazione del campo dei soggetti destinatari attraverso il riferimento alle sole restrizioni previste dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, anziché alle generiche «particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti penitenziari» del disposto originario.

Gli interventi sul corpo della norma presentano, invece, profili di problematicità sia con riguardo a tale principio di tassatività, sia con il criterio di proporzione che deve reggere il rapporto tra condotta incriminata e impianto sanzionatorio.

I due profili sono connessi: tanto più l'inasprimento sanzionatorio risulta sproporzionato rispetto alla condotta incriminata, quanto più questa presenta dubbi elementi di tassatività.

Il punto critico sul piano della tassatività consiste nel riferimento generico, già contenuto nel testo originario dell'articolo 391-bis c.p., alle «prescrizioni all'uso imposte» la cui elusione integra il reato. Come è noto, la materia delle comunicazioni delle persone detenute soggette al regime previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario è molto ampia perché comprende anche quelle tra persone detenute sottoposte allo stesso regime, nello stesso Istituto, ma non appartenenti allo stesso 'gruppo di socialità'. Si deve considerare che queste comunicazioni 'interne', in particolare, sono regolate da diverse disposizioni di natura amministrativa, soggette a differenti interpretazioni delle diverse autorità, ai vari livelli, sia amministrative, sia giudiziarie. Riferire anche a tale pluralità di fonti regolatrici l'integrazione di una fattispecie non appare conforme ai principi di chiarezza e tassatività che governano il diritto penale, tanto più se essa è punita con particolare rigore sanzionatorio.

Per quanto riguarda l'inasprimento delle pene previsto negli interventi di modifica dei commi 1 e 2 dell'articolo in questione, il Garante nazionale rileva criticamente, in primo luogo, che l'innalzamento dei termini edittali si manifesta problematico sul piano della proporzione rispetto alle condotte incriminate: il difetto di proporzione emerge soprattutto dal raffronto con le pene previste per altre ipotesi di reato che tutelano beni giuridici di maggiore e più diffusa rilevanza sociale, quali, a titolo di esempio, la violenza privata, gli atti persecutori, la violazione di domicilio, il furto aggravato, la truffa. In secondo luogo, rileva che il nuovo impianto sanzionatorio determina la preclusione dell'accesso a istituti del diritto penale che consentono la definizione della responsabilità penale o l'esecuzione della pena in termini adeguati alla concreta gravità dei singoli casi, secondo la valutazione che solo il giudice del caso può e deve poter compiere.

Il Garante nazionale ritiene, pertanto, che, considerati i valori posti in bilanciamento – da un lato un inasprimento sanzionatorio e dall'altro il mantenimento della discrezionalità del giudice nella definizione delle conseguenze punitive e sanzionatorie che consenta di distinguere effettivamente le situazioni gravi da quelle di minore concreta importanza – sia preferibile mantenere l'impianto sanzionatorio originariamente previsto.

In ragione di queste considerazioni, propone che sia emendato l'articolo 8 del decreto-legge 21 otto-



bre 2020, n. 130, nei seguenti termini:

1. per quanto attiene alla determinazione della condotta di reato, prevedere l'inserimento della seguente modifica dell'articolo 391-*bis* del codice penale:

Al comma 1 e al comma 3, dopo la parola «prescrizioni» inserire le parole «di legge».

2. per quanto attiene alla rideterminazione delle pene, *eliminare le lettere b) e c) dell'articolo 8 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.*

Articolo 9 «Introduzione nel codice penale dell'articolo 391-ter in materia di contrasto all'introduzione e all'utilizzo di dispositivi di comunicazione in carcere».

L'introduzione nel codice penale di una apposita fattispecie di reato destinata a reprimere l'accesso indebito a strumenti di comunicazione con l'esterno da parte della popolazione detenuta è conseguenza, chiaramente, del fenomeno – registrato in modo crescente negli ultimi tempi – dell'introduzione abusiva di apparecchi telefonici mobili negli istituti penitenziari.

È, questo, un caso esemplare del ricorso allo strumento della repressione penale per far fronte a situazioni e a bisogni che devono trovare prevenzione e risposte in altre sedi. Prevenzioni e risposte vanno insieme: in tanto si può ritenere abusivo, indebito o illecito un comportamento, in quanto esso si pone con caratteristica di devianza rispetto a regole e opportunità predisposte per soddisfare esigenze primarie.

Quella della comunicazione con l'esterno è certamente una di esse e il diritto al contatto con i propri riferimenti affettivi, sociali, di difesa, resta integro anche nelle situazioni di privazioni della libertà. La risposta all'uso illecito di strumenti di comunicazione va cercata, pertanto, innanzitutto nell'estensione e nella concreta praticabilità dell'uso lecito, prendendo le mosse da quanto sperimentato nella prima fase della pandemia con l'ampliamento del numero dei colloqui telefonici e l'adozione di strumenti per le video-chiamate. A quel punto sarà debitamente distinta la comunicazione lecita, di cui si ha diritto, da quella finalizzata a ristabilire contatti o attività criminali e opportunamente sanzionata quest'ultima.

Per quanto attiene al trattamento sanzionatorio stabilito per la nuova fattispecie di reato, inoltre, valgono le stesse perplessità in ordine al criterio di proporzionalità tra condotta incriminata e pena, già rappresentate per le modifiche introdotte nell'articolo 391-*bis* del codice penale, ancorché, in questo caso, i termini edittali consentano le definizioni alternative della responsabilità e della pena.

Il Garante nazionale, pertanto, propone di rinviare il disposto dell'articolo 9 che introduce nel codice penale la fattispecie di reato dell'accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti. Il provvedimento sarà riconsiderato quando l'Amministrazione competente avrà provveduto compiutamente ad assicurare alla popolazione detenuta gli strumenti e le modalità di comunicazione necessari alle lecite esigenze di contatto con i riferimenti esterni.

3. Disposizioni relative al Garante nazionale

Il decreto-legge in esame reca espressamente nel titolo anche la «disciplina sul Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale»: l'articolo 3 ne amplia le competenze, prevedendo la possibilità da parte delle persone straniere trattenute di rivolgere istanze o reclami ai Garanti (indicati in senso generale); l'articolo 13 introduce modifiche alla stessa disciplina che regola la funzione



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

del Garante nazionale e il suo rapporto con figure analoghe di dimensione territoriale.

Il Garante nazionale valuta positivamente l'intervento di modifica della denominazione dell'istituzione, operata attraverso l'eliminazione dello specifico riferimento alle persone detenute. Tale modifica, esprimendo riferimento ampio alle persone private della libertà personale, è coerente con la molteplicità delle aree di intervento dell'Autorità garante.

Parimenti il Garante nazionale apprezza l'introduzione in norma primaria della sua designazione quale *Meccanismo nazionale di prevenzione* per l'Italia, in ciò adempiendo a una richiesta più volte formulata dagli Organismi di controllo sovranazionali.

Inoltre, avendo riguardo all'ampiezza delle aree di competenza nell'ambito del mandato istituzionale, il Garante nazionale ritiene funzionale allo svolgimento delle sue attività, l'attribuzione della facoltà di delega, limitata nell'azione e nel tempo, di alcune di esse ai Garanti territoriali. Ovviamente sarà compito del Garante nazionale preventivamente verificare la corrispondenza e le connotazioni del mandato locale con quelle del Garante nazionale, prima di esercitare tale facoltà nei confronti di chi esercita localmente tale funzione.

Il Garante valuta rispondente alla valorizzazione delle competenze acquisite nei primi quattro anni di mandato dell'Autorità di garanzia e dell'impegno profuso nell'attività di insediamento dell'Istituzione e di organizzazione dell'ufficio, la previsione della proroga del Collegio attualmente in carica.

La ridefinizione che tali modifiche apportano di alcuni aspetti dell'attività che il Garante nazionale ha nelle prassi già messo in atto, comporta, tuttavia anche la necessità di proporre una integrazione alla norma in vigore (legge 21 febbraio 2014 n. 10 di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 e successive modificazioni).

Il Garante nazionale, infatti, ha acquisito nel tempo, per lo svolgimento del mandato istituzionale, un patrimonio umano di elevata competenza tecnica che richiede ora un'azione orientata sia a innalzare i livelli di qualità della *governance* e di economicità, sia a promuovere il benessere organizzativo dell'Ufficio, sia a valorizzare al meglio le professionalità, con riferimento a specifiche attività e qualificati obiettivi del Collegio. Al fine altresì di utilizzare le risorse materiali e strumentali disponibili in modo efficiente, efficace e trasparente, è necessario apportare alcuni miglioramenti alla natura delle spese necessarie al funzionamento del Garante nazionale, senza incidere sulla spesa complessiva (secondo la clausola di invarianza finanziaria, di cui all'articolo 14 del decreto in esame).

Si ritiene pertanto opportuno inserire un disposto aggiuntivo all'articolo 7 comma 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n.10, che contempra la possibilità di maggiore azione del Garante nazionale all'interno del capitolo di bilancio a esso assegnato, nel contesto della sua autonomia contabile. Pertanto, il Garante nazionale propone che, al fine di poter fissare criteri più aderenti alle effettive necessità di funzionamento dell'Ufficio, da modularsi mediante la stesura di piani di gestione annuali o pluriennali da parte del Collegio, sia introdotto il seguente emendamento al decreto-legge in esame:

All'articolo 13 comma 1, dopo la lettera c) è inserito: al comma 5-bis dell'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013 dopo le parole «a decorrere dall'anno 2018.» sono inserite le seguenti: «Nell'ambito dell'autonomia contabile il Garante nazionale adotta i piani annuali di spesa, in coerenza con la spesa autorizzata di cui al presente articolo, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'Ufficio, nell'ambito delle determinazioni di cui ai commi 3, 4 e 5.»



Parere del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sul decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 recante titolo: “disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”

Con il presente documento si fornisce una versione aggiornata del parere reso lo scorso 4 luglio che tiene conto delle modificazioni apportate dalla Camera dei Deputati nel corso dell'iter di conversione.

L'intervento normativo oggetto di parere si compone di tre parti distinte: la prima concerne il contrasto all'immigrazione illegale, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; la seconda, il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche per la sicurezza; la terza, il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Il Garante nazionale preliminarmente osserva che le misure oggetto di parere concernono gli aspetti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa possa attuarsi e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette. Pertanto, il parere qui di seguito espresso, mentre è da un lato *opportuno*, essendo il Garante nazionale l'Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, qualunque ne sia la ragione, è altresì *obbligatorio* da parte del Garante stesso quale *Meccanismo nazionale di prevenzione*, ai sensi dell'articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195).

Le previsioni dirette a contrastare prassi abusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché quelle dirette a potenziare l'efficacia delle disposizioni in tema di rimpatri sono quelle che maggiormente e direttamente coinvolgono l'azione di monitoraggio e tutela da parte del Garante Nazionale. Nondimeno alcuni aspetti relativi alle modifiche introdotte nei codici e nella legislazione a essi complementare hanno rilevanza per il Garante in virtù dei loro effetti sulla potenziale area della privazione della libertà personale.

È tuttavia doveroso osservare preliminarmente che nello spazio temporale degli ultimi due anni il Garante si è trovato a esprimere pareri su ben tre provvedimenti – tutti adottati con procedura d'urgenza, i precedenti essendo il decreto legge 13/2017 e il decreto legge 113/2018 – riferibili alla stessa materia e accomunati dal medesimo sostanziale presupposto relativo alla necessità e urgenza di garantire l'effettività delle misure di allontanamento adottate nei confronti dei cittadini stranieri in posizione di irregolarità. Obiettivo, evidentemente difficile da perseguire oltre i numeri già raggiunti, considerate, appunto, la sua reiterazione nei ravvicinati provvedimenti di legge citati e l'inequivocabilità del dato statistico indubbiamente rivelatore della scarsa efficacia delle misure a tal fine adottate. A questo proposito si noti che, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno al Garante nazionale in qualità di organismo nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati ai sensi della Direttiva 2008/115/CE, il



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

numero delle persone rimpatriate nel primo semestre del 2019, pari a 2.839 (rilievo al 15.06.2019), è in linea con i dati sui rimpatri degli anni precedenti (6.3989 persone rimpatriate nel 2018, 6514 nel 2017, 5.817 nel 2016).

Non solo, ma sono ancora lontane dalla piena attuazione alcune rilevanti previsioni contenute nel primo provvedimento (decreto legge 13/2017): per esempio relativamente alla predisposizione di Centri per il rimpatrio di dimensioni ridotte, collocati regionalmente e con condizioni materiali e organizzative accettabili, essendosi limitata l'attuazione della nuova previsione normativa alla riapertura di Centri già funzionanti in passato e alla risistemazione delle più macroscopiche inadeguatezze di quelli esistenti. Analogamente le previsioni contenute nel decreto del 2018 (decreto-legge 113/2018), per esempio relativamente al possibile trattenimento fino a trenta giorni dei richiedenti asilo negli *hotspot* o alla possibile disposizione di 'luoghi idonei' giustamente e comprensibilmente non sono state disciplinate. Il Garante nazionale, mentre apprezza sia tale cautela applicativa sia l'interlocuzione avviata con il Ministero dell'interno proprio sulla realizzazione di tali aspetti, non può esimersi dall'esprimere la propria perplessità sulla frequenza di provvedimenti d'urgenza che incidendo sulla stessa materia, peraltro in ridefinizione ed evoluzione proprio sulla base di precedenti interventi, rischiano di avere più la connotazione di messaggio e di costruzione culturale che non di effettività. Il tutto in un contesto di drastica riduzione degli arrivi irregolari nel nostro Paese, soprattutto per la via marittima: una riduzione a volte rappresentata numericamente anche maggiore di quanto non sia nella realtà, dato l'arrivo di piccole imbarcazioni che sfuggono al flusso di controllo, identificazione e accoglienza che connota gli arrivi di grandi vettori. Nonché nel contesto di un immutato numero di effettivi rimpatri, che si mantiene lungo valori standard, come già in altre occasioni documentato.

Come il Garante nazionale ha già avuto modo di rilevare nella propria Relazione al Parlamento 2019, una simile reiterata modalità di adozione di provvedimenti legislativi nella stessa materia, a parità di condizioni al contorno, potrebbe essere letta come un preoccupante indice della difficoltà di affrontare il tema al di fuori di una logica emergenziale, con i tempi e gli spazi propri del confronto sociale, culturale e parlamentare.

Pertanto, anche nell'analisi di quest'ultimo provvedimento, il Garante nazionale pone alla considerazione del Parlamento alcune riflessioni in merito al nuovo ricorso alla decretazione d'urgenza, svolgendo in premessa una considerazione di carattere generale che attiene sia a profili di criticità tecnica sia ad aspetti più generali che riguardano la costruzione di strategie e interventi per la gestione dei flussi migratori.

Sotto un profilo tecnico, l'eterogeneità dei fini del provvedimento normativo genericamente e vagamente riferiti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sembra al Garante non riuscire a soddisfare, nell'articolazione del provvedimento stesso, i requisiti di omogeneità e specificità richiesti per la decretazione d'urgenza.

Inoltre, il Garante nazionale esprime i propri dubbi relativamente alla sussistenza in concreto di effettive straordinarie e impellenti necessità di esercizio da parte dell'organo esecutivo del potere di sostituirsi al Parlamento nella sua funzione legislativa. Ciò anche in considerazione, in particolare relativamente ai primi articoli, alla già citata indubbia riduzione degli sbarchi. Per il resto dell'articolato, ricorda che il codice penale dovrebbe essere oggetto di particolare protezione rispetto a possibili interventi urgenti che rischiano spesso di modificarne la complessiva costruzione logica anche nella gerarchia dei beni giuridici tutelati e nella previsione di conseguenti sanzioni per chi tali beni aggredisce, il Garante nazionale ritiene sorprendente la modifica per decreto di alcune previsioni in virtù di un contingente e limitato evento sportivo. Rammenta in merito, come in passato si sia giunti a



censura da parte della Corte costituzionale dell'inserimento in un provvedimento d'urgenza in corso di conversione di aspetti che regolavano un'area tematica del tutto dissimile dall'imminente evento agonistico internazionale, a cui il provvedimento era formalmente dedicato.

Parere sull'articolo 1 recante rubrica "Misure a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e in materia di immigrazione"

L'articolo 1 del decreto legge prevede che «Il Ministro dell'interno [...] nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, [...] per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, par. 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare», vale a dire quando la nave è impegnata nelle attività di carico o scarico di qualsiasi persona in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero.

In relazione a tale previsione si ritiene utile formulare 4 riflessioni

a) Obblighi internazionali di soccorso

La norma contiene, conformemente a quanto previsto dall'art. 117 Cost., il richiamo generale al rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia inteso come limite complessivo all'esercizio del potere di limitare o vietare l'ingresso.

La previsione è in linea con quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ("Convenzione di Montego Bay", d'ora in avanti CNUDM) che prevede, all'articolo 2 paragrafo 3, il principio generale in base al quale «La sovranità sul mare territoriale si esercita secondo le condizioni previste dalla presente Convenzione e dalle altre norme di diritto internazionale», tra le quali rientra non solo il diritto internazionale del mare, ma anche il diritto internazionale dei diritti umani.

Il primo e più importante limite internazionalmente previsto all'esercizio della sovranità sul mare territoriale è il diritto di *passaggio inoffensivo* che lo stato costiero ha l'obbligo di consentire (art. 17 CNUDM). Questo principio è bilanciato dal riconoscimento del diritto dello Stato costiero di proteggersi dal *passaggio non inoffensivo* (art. 25 CNUDM) attraverso l'adozione di «misure necessarie per impedire nel suo mare territoriale ogni passaggio che non sia inoffensivo».

A tal proposito, lo Stato costiero può eccezionalmente sospendere temporaneamente, senza discriminazioni di diritto o di fatto tra navi straniere, il diritto di passaggio inoffensivo in zone specifiche di mare, quando ciò sia indispensabile per la propria sicurezza.

Una lettura della norma che consideri la fattispecie del salvataggio in mare come una violazione delle norme in materia di immigrazione dello stato costiero e, di conseguenza, come una ipotesi di passaggio non inoffensivo appare non in linea con gli obblighi internazionali di soccorso previsti in vario modo da norme contenute nelle più importanti convenzioni sul diritto del mare (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, Convenzione SOLAS del 1974 e Convenzione SAR del 1979) e dagli artt. 485 e 489 del Codice della Navigazione italiano.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Alla luce del diritto internazionale e nazionale vigente, non si vede, infatti, come il passaggio di una nave che ha soccorso persone in pericolo e intenda entrare al fine di perfezionare quest'obbligo possa essere considerato in violazione di norme interne sull'immigrazione, dal momento che norme internazionali e interne lo rendono obbligatorio e, di conseguenza, possa essere visto come passaggio non inoffensivo.

In tal senso il Tribunale di Agrigento nell'ordinanza del 2 luglio 2019 sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare: «L'attività del capitano della nave Sea Watch 3, di salvataggio in mare di soggetti naufraghi, deve, infatti, considerarsi adempimento degli obblighi derivanti dal complesso quadro normativo richiamato¹⁵⁰. Su tale quadro normativo non si ritiene possa incidere l'art. 11 comma ter del Dlgs 286/98 (comma introdotto dal DL n. 53/2019): difatti, ai sensi di detta disposizione, il divieto interministeriale da essa previsto (di ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle leggi vigenti dello Stato costiero, fattispecie qui non ricorrente vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio. Peraltro, l'eventuale violazione del citato art. 11 comma 1 ter – si ribadisce sanzionata in sola via amministrativa – non fa venir meno l'inderogabile disposto di cui all'art. 10 ter del Dlgs 286/98 avente ad oggetto l'obbligo di assicurare il soccorso, prima, e la conduzione presso gli appositi centri di assistenza, poi.»

b) Il soccorso in mare implica l'approdo in un porto sicuro

Per citare una recente dichiarazione dell'UNHCR, «Il soccorso in mare è una tradizione secolare e un obbligo che non si esaurisce tirando le persone fuori dall'acqua. Un salvataggio può essere considerato completo una volta che i passeggeri hanno raggiunto la terraferma in un porto sicuro». Anche un gruppo di procedure speciali delle Nazioni Unite ha scritto al nostro governo richiamando l'art. 98 CNUDM relativo all'obbligo di prestare soccorso, precisando che questo «*is considered customary law. It applies to all maritime zones and to all persons in distress, without discrimination, as well as to all ships, including private and NGO vessels under a State flag.*».

Dello stesso tenore il documento del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean* contenente una serie di raccomandazioni indirizzate agli Stati membri: «*Actions to safeguard human life at sea should be carried out in such a manner that they are consistent with the European Convention on Human Rights and other international instruments, such as the 1951 Refugee Convention. This requires ensuring that questions, such as rescue and disembarkation are also resolved in full respect of the principle on non-refoulement, protection against arbitrary detention, and the prohibition of collective expulsion, among others. [...]. From the Commissioner's perspective, the effective protection and promotion of the human rights of refugees, asylum seekers and migrants, at sea and on land, should always prevail over any dilemma or uncertainty that the interaction of different legal regimes, practices and policies may cause.*».

150. Nell'ordinanza si fa riferimento alle Convenzione di Montego Bay, Convenzione SOLAS del 1974, Convenzione SAR del 1979 e agli artt. 490 e 1158 Codice della navigazione.



Ciò considerato, l'attuale formulazione dell'articolo 1, laddove non escluda esplicitamente la possibilità di legittimare azioni interdittive di ingresso di navi che abbiano condotto attività di salvataggio e abbiano pertanto la necessità di raggiungere un porto sicuro ove far sbarcare le persone tratte in salvo, appare in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto consuetudinario e pattizio.

c) Rispetto di tutti gli obblighi internazionali

L'esercizio della facoltà riconosciuta agli Stati di inibire l'ingresso nelle proprie acque territoriali alle navi straniere non può determinare la violazione di diritti fondamentali della persona sanciti dalle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dalla nostra Carta costituzionale.

In tal senso, il generico richiamo al rispetto gli obblighi internazionali contenuto nell'articolo 1 del decreto-legge deve intendersi come comprensivo sia di quelli derivanti dal diritto internazionale del mare, che di quelli in materia di diritti umani, inclusi quelli dei rifugiati. Qui entrano in gioco il diritto di cercare asilo (o protezione internazionale) e il diritto a non subire torture o trattamenti o punizioni inumani o degradanti e - in funzione del rispetto di questi due diritti - il principio di *non refoulement* e anche il divieto di espulsioni collettive.

Qualora, del resto, si leggesse tale previsione nel senso di non impedire (e anzi di autorizzare) il respingimento di navi che abbiano a bordo persone salvate senza aver consentito a queste ultime di fare domanda di asilo/protezione internazionale o di fare valere il rischio di subire torture o trattamenti analoghi, senza tenere conto - in altre parole - del principio di *non refoulement*, sarebbe la norma stessa a essere incostituzionale per contrasto con l'articolo 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, l'articolo 10, in particolare in punto di diritto d'asilo e l'articolo 117 della Costituzione che individua negli obblighi internazionali un limite al potere legislativo.

Soffermandosi in particolare sull'articolo 10, si rammenta che il comma tre di tale disposizione stabilisce che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge», diritto che come pacificamente interpretato dalla giurisprudenza italiana si configura quale diritto di rango costituzionale e riveste carattere di superiorità.

Una formulazione maggiormente aderente dell'articolo 1 del decreto al dettato costituzionale, a parere di questa Autorità di garanzia, richiede un espresso richiamo a tale previsione affinché sia esplicitamente sancito il diritto della persona di entrare nelle acque nazionali qualora manifesti l'intenzione di richiedere asilo, anche nel caso in cui venga vietato all'imbarcazione di fare ingresso nel territorio italiano.

Infatti, alla luce di quanto affermato dal diritto del mare e dalle norme a tutela dei diritti umani, il luogo di sbarco deve essere un *place of safety* (luogo sicuro), inteso - come già evidenziato - quale luogo in cui si può ottenere cibo, riparo e cure urgenti, ma anche un luogo nel quale la vita o la libertà delle persone salvate non «sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» (art. 33 Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951) e/o dove queste non corrano un rischio oggettivo di subire torture o trattamenti o punizioni inumani o degradanti (art. 3 della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo), nonché un luogo (Paese di transito) da cui le persone non corrano il rischio di essere successivamente allontanate verso un Paese di origine con le caratteristiche sopra descritte.

A supporto di quanto sopra considerato, si ricorda che l'articolo 2 del Testo Unico Immigrazione



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

(decreto legislativo 286/1998) stabilisce che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Impedire l'ingresso in acque nazionali dove è possibile fare domanda di asilo significa di fatto frustrare tale diritto (come se alla frontiera aeroportuale fosse stabilito il divieto di presentare domanda di asilo per i cittadini stranieri sprovvisti di visto).

A tal riguardo si noti, peraltro, che lo stesso Servizio studi della Camera dei Deputati nel Dossier n° 36 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 25 giugno 2019 solleva il problema del rispetto degli obblighi internazionali con riferimento specifico al principio di *non refoulement* e precisa, a tal fine, la necessità che il testo di legge chiarisca come la disposizione di cui all'articolo 1 trovi applicazione «in caso di mancata individuazione in termini univoci del 'porto sicuro' di sbarco, anche a causa dell'esigenza di rispettare il principio di non respingimento (*non refoulement*), che appare riconducibile agli obblighi internazionali citati dalla norma. In base alla Convenzione di Amburgo del 1979 gli Stati competenti per le diverse regioni SAR (zona di soccorso e salvataggio), in caso di operazioni di soccorso effettuate in mare, devono fornire la disponibilità di un luogo di sicurezza in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti assicurata. Il principio di non respingimento è ricavabile, tra le altre fonti, dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati: «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche», fatta eccezione per il caso in cui «per motivi seri» il soggetto «debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese». In collegamento a tale principio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo discenda per gli Stati membri l'obbligo di adoperarsi per quanto possibile per proteggere le persone sottoposte al rischio di trattamenti disumani e degradanti (cfr. da ultimo la sentenza della Grande Camera nel caso *Hirsi Jama e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012)».

d) Il concetto di inoffensività

Il Garante nazionale inoltre osserva che la formulazione attuale degli articoli 17-19 CNUDM prevede all'art. 17 il diritto di passaggio inoffensivo, all'art. 18 co. 1 definisce la 'inoffensività' come non pregiudizievole alla pace, al buon ordine e alla sicurezza, mentre al co. 2 definisce i parametri entro cui si applica il concetto di 'pregiudizievole'. Tra questi ultimi, quello indicato alla lettera g) dell'art. 19 co.2 menzionata dall'art. 1 del Decreto oggetto di esame, che definisce 'pregiudizievole' le imbarcazioni destinate al carico e scarico di materiali, valuta o persone: qui il Decreto inserisce anche le violazioni delle leggi di immigrazione vigenti. Ma, l'articolo citato del Decreto non si limita all'estensione perché determina un 'divieto' di ingresso, transito e sosta. In sintesi, oltre ad ampliare le possibilità di *non diritto* all'ingresso, transito e sosta, trasforma tale *non diritto* in *divieto*, con un salto logico-giuridico, che richiede specifica argomentazione e giustificazione. Infatti, l'art. 25 co.1 CNUDM prevede la possibilità per lo Stato di adottare misure per impedire ogni passaggio che non sia inoffensivo, ma tale previsione ha la caratteristica dell'eccezionalità e non della regolarità della norma.



Parere sull'articolo 2 recante rubrica "Inottemperanza a limitazioni o divieti in materia di ordine, sicurezza pubblica e immigrazione"

La previsione, come emendata dalla Camera, stabilisce multe da euro 150.000 fino a euro 1.000.000 a carico del comandante della nave nonché la confisca e l'immediato sequestro cautelare dell'imbarcazione utilizzata per realizzare la condotta sanzionata nel caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane.

In relazione a tale articolo, tenuto conto dell'inasprimento delle sanzioni introdotte con gli emendamenti approvati dalla Camera, questo organismo di garanzia dei diritti fondamentali non può che esprimere forte preoccupazione per l'impatto determinante che simili misure rischiano di avere sulle vite delle persone migranti bisognose di soccorso, sull'effettività degli obblighi di salvataggio a carico *in primis* delle autorità dello stato costiero, nel cui mare territoriale, o nelle vicinanze del quale, si trovi una nave in una situazione di pericolo, nonché sull'importante ruolo umanitario svolto dalla società civile organizzata in tale ambito che – seppur suscettibile di disciplina - non dovrebbe in alcun modo essere svalutato, o comunque reso oggetto di un clima di sospetto e criminalizzato.

Va, peraltro, osservato il carattere paradossale della norma che nel comminare sanzioni pecuniarie dispone contestualmente lo stanziamento di risorse finanziarie per la sua attuazione.

Parere sull'articolo 3-bis recante rubrica "Modifica dell'articolo 380 del codice di procedura penale)

La previsione modifica l'articolo 380 del codice di procedura penale disponendo l'arresto obbligatorio del comandante dell'imbarcazione che sia colto in flagranza del reato di «resistenza o di violenza contro nave da guerra previsto dall'articolo 1100 del codice della navigazione».

Ferma restando la perplessità generale espressa sulle misure repressive introdotte nei confronti di chi compia attività di soccorso in mare, il Garante nazionale esprime il proprio disappunto relativamente a tale disposizione che introducendo un nuovo automatismo limita fortemente lo spazio di verifica dell'Autorità giudiziaria che al contrario nell'ambito della privazione di un diritto fondamentale quale quello della libertà personale – fatte salve le ipotesi di arresto obbligatorio già codificate - dovrebbe sempre poter godere della più ampia capacità di valutazione.

Parere sull'articolo 6 recante rubrica "Modifiche alla legge 22 maggio 1975, n.152"

La norma introduce nuove ipotesi di reato nel caso di lancio o utilizzo illegittimo di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Il Garante nazionale valuta positivamente la modifica approvata dalla Camera in base alla quale a integrare la fattispecie più grave di reato, punita con la reclusione da uno a quattro anni, è solamente la determinazione di un concreto pericolo per incolumità delle persone mentre l'ipotesi meno grave di danno all'integrità delle cose viene punita con la pena inferiore della reclusione da sei mesi e due anni.

Parere sull'articolo 7 recante rubrica “Modifiche al codice penale”

Ferme restando le criticità già espresse, sugli interventi relativi al codice penale e ricordando il principio della cosiddetta ‘Riserva di codice’ che il Parlamento ha recentemente approvato – soltanto nella XVII Legislatura – proprio al fine di tutelare la ‘carta’ dei valori giuridici tutelati e le modalità della loro tutela da interventi adottati sulla scia di emergenza ed emozione, il Garante nazionale ritiene doveroso esprimere la propria perplessità in relazione a

- il raddoppio della previsione di pena per l'interruzione d'ufficio o del servizio pubblico ex art. 340 cp.;
- l'equiparazione all'art. 419 co. 2 c.p. come aggravante dell'agire in manifestazioni in luogo pubblico – pur nel contesto di un reato indubbiamente gravissimo – all'agire nell'accaparramento di muniti o viveri;
- l'aumento delle pene per danneggiamento previste dall'articolo 635 c.p..

Si tratta di misure che estendendo l'area della penalizzazione hanno un effetto meramente carcerizzante per far fronte a condotte che in taluni casi – come, per esempio, per quanto riguarda l'art. 340 cp. – hanno una possibile frequenza certamente più efficacemente sanzionabile con forme di recupero e reinserimento che con l'estensione assoluta della detenzione.

Parere sull'articolo 12 recante rubrica “Fondi di premialità per le politiche di rimpatrio”

La previsione stabilisce l'istituzione di un fondo «destinato a finanziare interventi di cooperazione mediante sostegno al bilancio generale o settoriale ovvero intese bilaterali, comunque denominate, con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della riammissione di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea».

La norma è formulata in termini vaghi e aperti e non permette di comprendere se i beneficiari dei fondi siano gli Stati che garantiscono cooperazione nella riammissione o i singoli migranti che accettano il rimpatrio volontario assistito (o entrambi).

Nella prima ipotesi, che in base alla lettura degli atti parlamentari (Dossier 20 giugno 2019) appare la più probabile, va segnalata come critica la mancanza nel testo di legge di ogni riferimento al rispetto



dei diritti umani da parte dello stato di riammissione, condizione imprescindibile e legittimante che, nel rispetto degli obblighi internazionali che il Paese si è assunto in materia di *non refoulement*, deve essere sottesa a ogni intesa siglata nell'ambito degli accordi di rimpatrio.

A tal proposito, questa Autorità di Garanzia coglie l'occasione per richiamare il ruolo che l'articolo 80 della Costituzione assegna alle Camere nel prescrivere la previa autorizzazione parlamentare alla «ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica», rientrando senza dubbio in tale materia anche gli accordi di riammissione come ribadito recentemente dalla giurisprudenza di merito (sentenza del Tribunale di Trapani del 23 maggio 2019).

La seconda ipotesi, comunque possibile, attesa la formulazione generica della previsione, implicherebbe forme di incentivazione del rimpatrio volontario assistito di migranti irregolari mediante corresponsione di un sostegno economico. Una tale misura non solo apparirebbe in linea con la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – la cosiddetta “Direttiva rimpatri” – secondo la quale la partenza consensuale dovrebbe costituire la modalità ordinaria attraverso la quale portare ad esecuzione i rimpatri, ma sarebbe altresì auspicabile nell'ottica di una maggiore tutela dei diritti fondamentali delle persone in situazione di irregolarità e del potenziamento di un istituto che per vari motivi trova ancora scarsissima applicazione.

Non può altresì non destare preoccupazione la provenienza delle risorse destinate alla dotazione del fondo. Come indicato dagli Atti parlamentari, queste deriverebbero dalle «misure di razionalizzazione della spesa per la gestione dei Centri per l'immigrazione e dagli interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti posti in essere dal Ministero dell'Interno in attuazione della legge di bilancio 2019. Il riferimento non riguarda la totalità di tali risorse, bensì dagli eventuali risparmi ulteriori alla soglia minima fissata dalla medesima legge di bilancio».

La previsione di un'ulteriore contrazione delle risorse destinate alla gestione dei Centri, inclusi i Centri di permanenza per il rimpatrio per soffermarsi esclusivamente sull'area di competenza del Garante nazionale, è un aspetto di forte preoccupazione che rischia di mettere a repentaglio il livello, già di per sé piuttosto critico delle condizioni di vivibilità delle strutture come il Garante nazionale ha più volte evidenziato in esito alla sua attività di monitoraggio.

Parere sull'articolo 15 recante rubrica “Disposizioni in materia di arresto in flagranza differita”

La norma proposta, abolendo il limite temporale (30 giugno 2020) previsto per la cosiddetta ‘flagranza differita’ rende questo istituto stabile nel nostro ordinamento. Il Garante nazionale invita il Parlamento all'approfondimento di discussione sull'introduzione attraverso un provvedimento d'urgenza di un istituto che ha incidenza rilevante sugli aspetti procedurali e sostanziali che coinvolgono la privazione della libertà delle persone.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Parere sull'articolo 16 recante rubrica “Modifiche agli articoli 61 e 131-bis del codice penale”

Il comma 1 lettera b) che modifica l'articolo 131-bis del codice penale di fatto riduce fin quasi alla sua abolizione il criterio di “particolare tenuità dell'offesa” per i delitti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero nei casi di violenza o minaccia (articolo 336 c.p.), resistenza (articolo 337 cp.p) e oltraggio a un pubblico ufficiale (articolo 341 bis c.p.). Rende, infatti, tale criterio applicabile solo nel caso di delitti punibili nel massimo fino a due anni e sei mesi di reclusione.

Il Garante nazionale legge tale previsione nel contesto di una riduzione del limite di apprezzamento lasciato all'autorità giudiziaria e nella tendenza a determinare automatismi che vadano proprio in tale direzione. Una direzione che il Garante invita a riconsiderare, lasciando alla valutazione del singolo caso la determinazione della gravità del fatto, secondo i fondamenti dell'istituto introdotto con l'articolo 131-bis c.p.

Nel presentare questo parere il Garante Nazionale ribadisce la piena disponibilità a cooperare per ogni possibile miglioramento normativo e per la piena attuazione dei processi di assicurazione della sicurezza collettiva e, al contempo, della tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, nel solco della nostra Costituzione.

Roma, 30 luglio 2019

per il Collegio del Garante nazionale,

Il Presidente



Parere del Garante Nazionale delle persone detenute o private della libertà personale sulla “Proposta di emendamenti al d.l. 14 giugno 2019, n. 53 inviata dal Capo del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, in data 3 luglio 2019, al Capo di Gabinetto del Ministro e all’Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia.

Inviato al Capo di Gabinetto e al Capo
della Segreteria del Ministro della giustizia
e al Capo dell’Ufficio Legislativo
del Ministero della giustizia.

La proposta in esame (prot. GDAP 03/07/2019, n. 0209946 U) è stata inviata per conoscenza anche alle Organizzazioni sindacali e dal giorno dell’invio circola all’interno degli Istituti penitenziari. Il Garante nazionale deve preliminarmente osservare come la diffusione di una proposta che incide su aspetti importanti di rilevanza penale, prima di ogni discussione nelle sedi opportune, inclusa l’Autorità garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, rappresenta una prassi inusuale che incide di fatto sulle culture interne ai luoghi di detenzione, sia relativamente a chi in essi lavora che a chi in essi è ristretto.

Sottolinea in proposito che la situazione tesa all’interno degli Istituti – nota sia al signor Ministro, sia a tutti coloro che hanno, a livelli diversi, responsabilità nel settore e dovuta all’affollamento e alle difficoltà intrinseche al periodo estivo – richiede molta responsabilità nel far circolare proposte che hanno rilevanza sulla quotidianità delle persone ristrette, prima ancora che queste siano state discusse e pienamente condivise.

Sottolinea altresì senso che il parere preventivo in materia da parte del Garante nazionale, quale *Mecanicismo nazionale di prevenzione* ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall’Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195), è richiesto obbligatoriamente dall’art. 19 lettera c) del suddetto Protocollo.

La presentazione della proposta quale ipotesi emendativa in riferimento alla conversione in legge del d.l. 14 giugno 2019, n. 53 *bis* (cosiddetto *decreto Sicurezza bis*) pone inoltre la necessità di una preventiva analisi di due aspetti, ai sensi dell’art. 77 Cost.

Inerenza degli emendamenti alla materia del decreto-legge

Gli emendamenti devono avere ineranza specifica con la materia del decreto-legge in considerazione dei requisiti costituzionali che legittimano il potere legiferante d’urgenza del Governo.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

L'ipotesi della proposta emendativa è che ogni fatto illecito abbia o possa avere ricadute sulla sicurezza pubblica e, quindi, sarebbe legittimo l'inserimento di qualsiasi previsione penale in un testo che ha come obiettivo la tutela di questo bene. Da qui la proposta di fattispecie delittuose o l'inasprimento di pene per fattispecie esistenti che hanno un contesto ben diverso da quello enunciato nella Relazione che accompagna il decreto-legge e nel successivo, quantunque disomogeneo, articolato.

Il bene tutelato della sicurezza pubblica ha, invece, una sua specificità che, tra l'altro, è quella dei delitti del titolo V del Capo II del libro secondo del codice penale (artt. 414 – 421 c.p.), delle relative ipotesi contravvenzionali del Libro Terzo, delle leggi speciali sulla pubblica sicurezza (su cui infatti il decreto-legge interviene).

Le ipotesi di reato configurate negli emendamenti del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, oggetto del presente Parere, non hanno diretta inerenza con questo specifico bene tutelato perché non è questo l'oggetto delle fattispecie delittuose in cui si inseriscono.

Legittimità costituzionale

È noto – e più volte riaffermato dalla Corte costituzionale nei suoi pronunciamenti – che la conversione in legge di un decreto-legge non può costituire occasione per inserire previsioni normative del tutto eterogenee rispetto alla materia del decreto stesso.

Ne consegue, quindi, che dalla considerazione svolta al punto precedente, relativa alla sostanziale estraneità degli emendamenti al bene tutelato oggetto del decreto-legge in conversione, discende l'assenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza che legittimano a norma dell'art. 77 Cost. la decretazione d'urgenza.

Alle precedenti premesse occorre aggiungerne altre, di carattere generale, circa la visione dell'esecuzione penale che traspare dalle proposte avanzate.

Il rischio della centralità della logica 'speciale' anche nei circuiti 'ordinari'.

Nonostante le nuove previsioni normative si riferiscano alla totalità della popolazione detenuta, appare evidente che esse, oltre ad andare nella direzione dell'accentuazione della penalizzazione, nascono all'interno di una logica che vede il proprio asse nel regime 'speciale' ex art. 41-bis o.p.

Analogamente a quanto già fatto con una recente circolare che ha esteso a tutti i detenuti la previsione già esistente – e criticata dal Garante nazionale – all'interno del circuito 'speciale' circa l'impossibilità di accedere all'informazione attraverso televisione o radio per sette ore al giorno e financo circa lo spegnimento automatico della luce per tale periodo orario, anche in questo caso la norma prende le mosse dalla condivisa necessità di evitare ogni forma di comunicazione con l'esterno da parte dei detenuti soggetti a tale regime, per estendere un divieto – con rilevanza penale – a tutti i detenuti che vengono trovati in possesso di un telefono cellulare (oltre che a chi facilita tale possesso).

Colpisce che tale previsione – sul cui merito si tornerà più avanti – sia introdotta proprio mentre si è avviato un dibattito sulla possibilità di favorire i contatti con le famiglie e con i propri affetti anche al fine di diminuire tensioni e rischi di autolesionismi con effetti talvolta gravi o fatali.

La *ratio* – si dice nell'argomentazione della proposta – è quella di «tutelare l'effettività delle regole di trattamento speciale, prevista per gli elementi di spicco delle associazioni mafiose e destinata ad evitare qualsiasi forma di comunicazione con l'esterno». Ma poi si prevede una punibilità generale, senza riservarla soltanto a tale settore. Questa *sgrammaticatura logica* è del resto del tutto ingiustificata dal numero di telefoni rinvenuti all'interno di tali circuiti ed è invece sostenuta, sempre nella



stessa presunta argomentazione, dal numero dei telefoni – 642 – rinvenuti «dal personale di Polizia all'interno degli Istituti penitenziari»: una motivazione specifica dovrebbe, quindi, essere supportata da un riferimento numerico di tutt'altro tipo, in quanto generale.

Non solo, ma il riferimento specifico è poi fatto alle regioni Campania e Sicilia dove non esistono sezioni a regime 'speciale', in piena contraddizione con il punto di premessa.

A questa *sgrammaticatura logica* fa eco una *sgrammaticatura normativa* dovuta all'inserimento di tale previsione, di carattere generale, come comma 1-*bis* dell'art. 391-*bis* rubricato come *Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario*. Con la conseguenza di rendere incongruo il successivo comma 2 che, nella *ratio* originaria dell'estensore della norma esistente, è riferito a chi mette in atto la condotta delittuosa al fine di agevolare coloro che sono in regime 'speciale'.

La previsione di automatismi preclusivi e la loro impossibile rimozione

Risulta quantomeno singolare che mentre la Corte per i diritti umani ha dibattuto e sentenziato circa i limiti che gli automatismi preclusivi debbono avere, affrontando il tema dell'ergastolo ostativo in relazione all'accesso alla liberazione condizionale (Corte Edu, I sez., sent. 13 giugno 2019, caso *Viola c. Italia*), **si propongano estensioni dell'ostatività, peraltro connessa a reati non configurabili come intrinsecamente riferibili a realtà di organizzazioni criminali.**

Non solo, ma nel caso della giusta e forte aggravante per chi commette lesioni personali verso qualunque unità di personale in servizio presso strutture penitenziarie, non si comprende quale collaborazione ai sensi dell'articolo 58-ter possa essere ipotizzabile nel caso di reato compiuto dal singolo. L'ipotesi prevista dall'art. 4-*bis* comma 1 al fine di rimuovere l'ostatività che tale comma prevede non può essere esigibile in questi casi. Del resto anche nel caso di possesso o introduzione di telefoni cellulari, di cui all'art. 391-*bis*, la condizione che l'art. 58-*bis* o.p. formula nei termini di «[adoperarsi] per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati» appare di difficile congruità ed esigibilità.

Gli interventi emotivi sul codice penale

A monte di tali interventi sembrano configurarsi emotività ed eccezionalità: due pessimi consiglieri per gli interventi sul codice penale; interventi che richiedono invece razionalità e organicità con il complessivo *corpus* che caratterizza lo strumento massimo di indicazione dei beni giuridici da tutelare e delle forme di tutela con le conseguenti sanzioni.

Il rischio è che il *valore simbolico* della norma penale diventi prevalente rispetto alla sua efficacia in termini di composizione dei conflitti e di riduzione effettiva dei reati. Tale valore meramente *simbolico* è accentuato quando una norma è prevista non in funzione della sua efficacia, bensì della sua funzione di rassicurazione che attraverso essa viene esercitata nei confronti dell'opinione pubblica o – come forse è il caso presente – di coloro che operano in un determinato, difficile, settore.

Vale la pena ricordare che il d.lgs. 1 marzo 2018 n. 21 recante *Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, co. 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103, ha introdotto l'articolo 3-*bis* c.p. che stabilisce che «Nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia». Tale principio (Principio di riserva di codice) non ha*



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

valore meramente declamatorio, ma indica il criterio a cui devono attenersi le proposte di introduzione di nuovi reati (quale è, per esempio, la proposta di nuovo comma 1 dell'art. 391-bis che di fatto muta una condotta di natura disciplinare in reato).

Alla luce di queste premesse vano considerate, nel dettaglio, le proposte avanzate dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Nuova ipotesi di art. 391-bis c.p.

La norma proposta si inserisce in una fattispecie indirizzata, per chiaro dettato della rubrica, alle persone detenute soggette a particolari restrizioni del trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario: quelli sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis o.p., come riportato testualmente e tassativamente nel primo comma dell'articolo 391-bis c.p..

Come già detto, la nuova ipotesi delittuosa prevista nell'emendamento si riferisce, invece, al detenuto in termini generici, pur argomentandola in modo incoerente. C'è, quindi, innanzitutto, un difetto sistematico se la fattispecie, come appare anche da tratti della relazione di accompagnamento, non è (e non potrebbe essere, per le modalità esecutive) destinata alla situazione descritta nella norma in cui si vuole inserire. Un difetto sistematico che non può non creare serie incertezze interpretative.

Inserimento della nuova previsione del comma 1-bis dell'art. 391-bis nell'art. 4 o.p., comma 1

Il secondo emendamento inserisce, inoltre, questa fattispecie nel catalogo dei reati 'ostativi' contemplati nel primo comma dell'articolo 4-bis o.p.

A prescindere da ogni considerazione sulla scelta di penalizzare condotte rispetto alle quali l'ordinamento (penitenziario e penale) contiene già le misure di contrasto, l'inserimento della nuova fattispecie nel catalogo dei reati contraddistinti dal contesto di criminalità associativa o organizzata, tanto da esigere al condannato le attività di collaborazione o l'esclusione dai collegamenti criminali previsti ai primi due commi della norma, risulta seriamente incongruo e improprio. Questo vale soprattutto in considerazione della destinazione della fattispecie a tutte le tipologie di detenuti e, quindi, ai comuni che si troverebbero nella situazione di dover dimostrare circostanze estranee al loro vissuto delinquenziale o di provare l'impossibilità di collaborare con la giustizia non avendo nemmeno gli elementi con cui dimostrarlo (per non avere mai fatto parte di organizzazioni criminali).

Inoltre, va considerata la ricaduta che può venire da questa novità in termini di estensione dell'ambito carcerario: un detenuto per furto o per rapina comuni, o per maltrattamenti in famiglia (per fare un esempio di un reato monosoggettivo e generalmente estraneo alla connessione con organizzazioni criminali), che sta scontando alcuni anni di pena in regime comune, si troverebbe a dover scontare in aggiunta una pena lunga e in regime ostativo, con una recisione assoluta del percorso risocializzante già avviato.

La penalizzazione, e la necessaria ulteriore carcerazione di condotte intramurarie sono da valutare con attenzione anche con riguardo alle conseguenze di ampliamento della popolazione detenuta che determinano.

Estensione dell'aggravante di cui all'art.576, comma 1, n. 5-bis

È condivisibile la previsione di equiparare, rispetto a tale condotta, le lesioni aggravate ai danni di



pubblico ufficiale o agente di pubblica sicurezza a quelle prodotte ai danni del personale in servizio presso strutture penitenziarie.

Inserimento del reato così aggravato nell'art. 4 o.p., comma 1

Non è invece condivisibile, né accettabile dal punto di vista logico-sistematico, l'introduzione di tale fattispecie all'interno del primo comma dell'articolo 4-*bis* o.p. sulla base delle stesse considerazioni svolte nei confronti dell'emendamento relativo alla nuova fattispecie di cui all'art. 391-*bis* nonché sulla base di quanto precedentemente esposto, trattandosi di condotta tipicamente individuale o comunque di impossibile ricorso a quanto previsto dallo stesso comma circa l'art. 58-*ter* o.p., quale possibile rimozione della connotazione di ostatività.

Nuova formulazione dell'articolo 80 legge stupefacenti

Oltre a non essere chiaro il contenuto innovativo rispetto alla previsione vigente, se non per la rilevanza che viene data all'ipotesi da una enunciazione specifica nel corpo della norma, valgono a questo proposito le considerazioni di inerenza alla materia del decreto-legge e di coerenza con i requisiti costituzionali della decretazione d'urgenza, svolte ai punti 1 e 2.

Il Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale, nell'esprimere il proprio parere complessivamente negativo sulle proposte emendative formulate e nel ribadire le sue profonde perplessità circa la prassi seguita nel far circolare il testo del provvedimento prima di una sua definizione e condivisione, raccomanda che esso non venga presentato al Parlamento nel contesto della conversione in legge del d.l. 14 giugno 2019, n. 53.

Nel presentare questo parere il Garante Nazionale ribadisce la piena disponibilità a cooperare per ogni possibile miglioramento normativo e per la piena attuazione dei processi di assicurazione della sicurezza sia collettiva sia di chi opera negli Istituti di pena e, al contempo, della tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, anche di chi è in esecuzione di una sentenza di condanna detentiva, che pur sempre si attua, con la cooperazione di tutti gli attori interessati nel solco della nostra Costituzione.

Roma, 8 luglio 2019

Il Collegio del Garante Nazionale



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Al Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
del Ministero della Giustizia

Ai Presidenti delle Giunte regionali e ai Presidenti delle giunte
provinciali delle Province autonome di Trento e Bolzano

Al Direttore centrale per i Servizi Demografici
del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali
del Ministero dell'Interno

p.c.
Al Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province
autonome di Trento e Bolzano

Ai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza

Ai componenti del Tavolo di consultazione permanente sulla
sanità penitenziaria

Parere del Garante nazionale in ordine all'attuazione dell'articolo 45, comma 4, dell'Ordinamento penitenziario

Il Garante nazionale ha ricevuto alcune segnalazioni relative all'impossibilità di iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente dei Comuni ove sono ubicate le strutture detentive per le persone straniere detenute o internate prive di permesso di soggiorno.

Malgrado il consolidato principio in base al quale il provvedimento del giudice penale di applicazione della misura privativa della libertà contenga in sé stesso l'autorizzazione a permanere sul territorio italiano, i cittadini stranieri ristretti privi di permesso di soggiorno rimangono senza identità anagrafica, invisibili ai Comuni nei cui territori si trovano costretti anche per anni a dimorare.

Da una rapida disamina condotta sul territorio, anche in collaborazione con alcuni Garanti territoriali che si sono trovati a fronteggiare la problematica, si tratterebbe di una situazione generalizzata basata sulla posizione amministrativa relativa al soggiorno del cittadino straniero.

La prassi constatata ha un impatto determinante sui diritti fondamentali delle persone straniere inte-



ressate che, private dello status di residenti vengono espropriate del diritto di essere viste e considerate come persone con una propria dignità sociale. Sconosciute al nucleo sociale di fattuale appartenenza e prossimità, rischiano di sprofondare in una dimensione di minorità e isolamento, senza possibilità di vedersi riconoscere prestazioni assistenziali indispensabili in presenza di determinate fragilità e più in generale, di accedere a misure non detentive e di attivare di percorsi di vita esterni una volta riacquistata la libertà personale. L'esclusione anagrafica inibisce, infatti, qualsiasi possibilità di riconoscimento da parte della comunità nel cui territorio la persona, in forza del titolo detentivo, si trova costretta a permanere, pur essendo quella comunità chiamata a pianificare i servizi pubblici tenendo conto di tutti i propri membri. Può quindi accadere che a persone in condizione di vulnerabilità, al termine della pena o della misura di sicurezza, rimanga precluso l'accesso a prestazioni sanitarie e sociali di vitale importanza come, per esempio, la continuità di percorsi terapeutici avviati all'interno di una struttura penitenziaria o di una Rems o la possibilità di fruizione di programmi residenziali di accompagnamento e supporto all'esterno delle strutture detentive.

Si consideri, altresì, a titolo ulteriormente esemplificativo, l'impossibilità di ottenere la carta d'identità o altra documentazione identificativa equipollente. Si tratta di documenti elementari per la realizzazione di attività correlate all'attuazione di un proficuo reinserimento sociale, quale, per esempio, l'apertura di un conto corrente presso un istituto di credito, per il sostegno anche alla vita familiare, oppure richiesti dall'Autorità di Pubblica sicurezza per l'avvio di percorsi di regolarizzazione come la formalizzazione di istanze di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione speciale.

Ciò considerato, il Garante nazionale intende esprimere il proprio parere, in veste di Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, nonché quale Meccanismo nazionale di prevenzione, con potere di formulazione di pareri, ai sensi dell'articolo 19 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195), sulle norme concernenti tutti gli aspetti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa possa attuarsi e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette.

La prassi delineata configura una situazione di illegittimità sostanziale e si pone in netto contrasto con le regole generali in materia di convivenze anagrafiche e con la disciplina specifica introdotta come quarto comma dell'articolo 45 dell'Ordinamento penitenziario con il decreto legislativo 2 ottobre 2018 n.123.

La previsione ha riconosciuto a favore del detenuto e dell'internato privi di residenza anagrafica il diritto di iscrizione, su segnalazione del Direttore, nei registri della popolazione residente del Comune ove è ubicata la struttura. La novella è finalizzata ad assicurare alle persone detenute e internate l'accesso a *tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale* e ad *alcune importanti prestazioni socio – sanitarie* (Relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo) ed è stata accolta dalla dottrina come il definitivo riconoscimento del diritto alla residenza anagrafica di tutte le persone sottoposte a una misura di privazione della libertà nell'ambito penale, a prescindere dalla tipologia del titolo di trattenimento (una sentenza di condanna, una misura di sicurezza o una misura cautelare) e dalla nazionalità o dalla posizione di regolarità/irregolarità amministrativa. A tal riguardo, il medesimo T.U. Imm., nello stabilire la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri in materia di iscrizioni e variazioni anagrafiche, fa riferimento allo *straniero regolarmente soggiornante* (articolo 6, comma 7), senza esplicitamente escludere la possibilità che il titolo alla permanenza sul territorio nazionale sia individuato nella condizione di soggetto sottoposto all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Una diversa lettura dell'articolo 45 O.P., che in combinato disposto con altre norme dell'ordinamento, portasse a escludere parte della popolazione detenuta e internata dall'alveo della sua applicazione non sarebbe conforme allo spirito della norma esplicitamente finalizzata a fornire tutela proprio a coloro che accedono alle strutture di trattenimento senza alcun radicamento anagrafico. Inoltre, si configurerebbe come una violazione del divieto di discriminazione censurabile in sede giudiziaria e si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della Carta costituzionale.

Le considerazioni di questa Autorità di garanzia si basano sui consolidati orientamenti espressi dalla giurisprudenza, che hanno garantito un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina penitenziaria e della normativa sugli stranieri.

In merito alla possibilità di prevedere trattamenti differenziati tra cittadini (e stranieri muniti di permesso di soggiorno) e stranieri in posizione di irregolarità, viene in rilievo l'indirizzo della Suprema Corte che in materia di misure alternative ha escluso la legittimità della discriminazione nel caso di disposizioni di legge dettate a tutela della dignità della persona umana, in sé considerata e protetta indipendentemente dalla liceità della permanenza sul territorio italiano¹⁵¹. L'assoluta e generalizzata preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione è stata, altresì, censurata dalla Corte costituzionale poiché in contrasto «con gli stessi principi ispiratori dell'ordinamento penitenziario che, sulla scorta dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione), non opera alcuna discriminazione in merito al trattamento sulla base della liceità della presenza del soggetto nel territorio nazionale» (sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 16 marzo 2007).

In materia di diritto di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri riveste, altresì, estrema importanza la pronuncia della Corte costituzionale n. 186 del 31 luglio 2020 che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo introdotto dall'articolo 13 del decreto-legge n. 113/2018. In tale pronuncia la Corte ha qualificato la registrazione anagrafica come "presa d'atto" formale della presenza di una persona su un determinato territorio comunale e, valutando la portata e le conseguenze dell'esclusione anagrafica dei richiedenti asilo in termini di stigma sociale, ha dichiarato che la disposizione censurata incide irragionevolmente sul principio di pari dignità sociale di cui all'articolo 3 della Costituzione, riconosciuto alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano. Nel valutare l'argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo addotto a fondamento della previsione normativa, l'organo di garanzia costituzionale ha richiamato le varie norme che individuano in un arco temporale di tre mesi il periodo di tempo rilevante per far sorgere l'obbligo di iscrizione anagrafica delle persone straniere.

151. Nello specifico nella sentenza 28 marzo 2006-27 aprile 2006, n.7458 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno stabilito «Dall'analisi logico-sistematica e da una lettura costituzionalmente orientata della normativa penitenziaria e di quella in materia di immigrazione sembra dunque lecito desumere che, laddove il Tribunale di sorveglianza abbia accertato rigorosamente l'oggettiva sussistenza dei presupposti stabiliti per la concessione, a favore dello straniero condannato che ne abbia fatto richiesta e che ne sia "meritevole", di una delle misure alternative alla detenzione in carcere previste dagli artt. 47 e segg. ord. penit., è destinata a dispiegarsi nella sua pienezza ed effettività, per il rilievo costituzionale che rivestono, la forza precettiva dei principi in materia di pari dignità della persona umana e di funzione rieducativa della pena.»



A parere del Garante nazionale, pertanto, l'iscrizione anagrafica di tutti i detenuti e internati che ne siano privi è un obbligo di legge diretto a garantire il regolare funzionamento del sistema anagrafico e un diritto delle persone poste sotto la responsabilità delle Autorità statali funzionale a tutelare l'ambito inviolabile della dignità umana.

La problematica sollevata interpella, innanzitutto, le responsabilità dei direttori delle strutture penitenziarie e di esecuzione delle misure di sicurezza detentive, chiamati ad attivare con tempestività i processi diretti ad assicurare a tutte le persone in custodia senza residenza l'iscrizione anagrafica.

Richiede, altresì, un cambio di passo da parte delle Autorità competenti in materia anagrafica nel garantire esatta attuazione e un'interpretazione conforme della legge penitenziaria.

Infine, è indispensabile l'intervento di tutti gli attori a vario titolo coinvolti, affinché nell'espletamento di compiti di tutela giurisdizionale o di coordinamento e formulazione di indirizzi uniformi dell'agire amministrativo, garantiscano l'effettività dei diritti riconosciuti alle persone private della libertà personale.

Roma, 28 dicembre 2022

Mauro Palma



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Parere del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in ordine alle disposizioni del disegno di legge n. 274/2022 (A.S. 274) di conversione in legge del decreto-legge n. 162 del 2022 in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia e di prevenzione e contrasto d ei raduni illegali.

Disposizioni in materia di divieto di concessione
dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti
o internati che non collaborano con la giustizia
– articoli da 1 a 4 del Ddl n.274/2022.

In linea generale l'impianto della riforma delle norme che prevedevano le preclusioni automatiche all'accesso ai benefici penitenziari, alle misure alternative e alla liberazione condizionale, appare disattendere i principi sottesi all'ordinanza n.97/2021 della Corte costituzionale che hanno fissato l'obiettivo del superamento della presunzione assoluta di pericolosità in assenza di collaborazione con la giustizia.

È evidente, infatti, che le condizioni alternative alla collaborazione con la giustizia, idonee a ritenere raggiunto tale superamento, devono essere praticabili quanto quella: in caso diverso, si tratta di una alternativa meramente apparente e formale.

Questo requisito di praticabilità non si ravvisa nei presupposti dettati dalla modifica della disciplina applicabile ai reati associativi del comma 1 dell'art. 4-*bis* o.p., introdotta con l'art. 1, comma 1 lett.a) n.2 che sostituisce l'originario comma 1-*bis* della norma: gli oneri probatori e di allegazione, cui è subordinato il solo accesso a tutti i benefici penitenziari, alle misure alternative e infine alla liberazione condizionale, configurano adempimenti impossibili o pleonastici.

Si fa riferimento, in particolare a:



- la dimostrazione dell'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o dell'assoluta impossibilità di tale adempimento: la previsione è di tenore meramente pleonastico, per quanto attiene ai presupposti della liberazione condizionale, essendo già prevista dall'articolo 176 c.p., se non per il tenore di maggiore irrigidimento espresso dalla aggettivazione di "assoluta" che si richiede debba rivestire l'impossibilità dell'adempimento prescritto con la sentenza di condanna. Una aggettivazione che rischia di rendere impraticabile la dimostrazione dovuta, rimettendola alla totale discrezionalità di giudizio, poiché aggiunge una qualità indecifrabile, priva di elementi concreti di riferimento, a una condizione, quella dell'impossibilità, che contiene già in sé il paradigma dell'assolutezza.

- l'allegazione di elementi specifici che consentano di accertare l'esclusione dei legami con la criminalità organizzata e con il "contesto" nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi: questa previsione integra per una parte – quella attinente al passato – un'inversione dell'onere probatorio quantomeno indefinita, giacché non è chiaro quali possano essere gli "elementi specifici" diversi da quelli che il Giudice, con il parere delle Procure e della Procura nazionale antimafia e gli ulteriori accertamenti anche sul nucleo familiare, è in grado di acquisire; per un'altra parte – quella prognostica – una prova diabolica, di tenore ipotetico, fondato persino sull'eventualità di interferenze altrui, indipendenti dalla volontà della persona interessata. Infine, il riferimento al "contesto", concetto quanto mai indefinito e generico, rende indecifrabile l'onere di allegazione richiesto.

La Relazione al disegno di legge sottolinea che i parametri adottati nel testo riproducono quelli dettati dalla Corte costituzionale con la sentenza n.253/2019 in materia di permessi premio: affermazione non vera perché l'analogia è solo apparente. Infatti, l'allegazione specifica (cioè distinta) «sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino» è cosa diversa dalla «allegazione di elementi specifici» sull'una e sull'altra circostanza; diversa è la rilevanza che viene data nella sentenza della Corte costituzionale rispetto alla funzione di accertamento da parte del Giudice, poiché le allegazioni richieste non devono essere idonee all'accertamento, come esprime, invece, la formula «*consentano di accertare*»; molto più ampio e indefinibile il campo dell'allegazione prognostica sul pericolo del ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata, accresciuto dal riferimento al contesto e, come si è rilevato, dal riferimento a "collegamenti anche indiretti e tramite terzi".

Infine, per quanto riguarda l'istituto della liberazione condizionale e le disposizioni introdotte per i condannati per tutti i reati previsti dall'art.4-*bis* o.p., mentre può avere un fondamento razionale rispetto alle esigenze di verifica del comportamento successivo alla concessione della liberazione condizionale la previsione dell'aumento a 10 anni del termine necessario per l'estinzione della pena in caso di ergastolo, l'aumento dei termini della pena scontata, a due terzi della pena temporanea e a 30 anni per l'ergastolo, come condizione d'accesso alla richiesta di liberazione condizionale in aggiunta alle altre condizioni previste nell'art. 4-*bis* o.p., dettato dall'art. 2 comma 1 lett.b) del disegno di legge, ha esclusivo tenore di irrigidimento della disciplina complessiva in una chiave meramente afflittiva.

In particolare, su alcune singole disposizioni:

1. L'estensione della disciplina del comma 1 dell'art.4-*bis* o.p. ai reati non ostativi di cui sia stata



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

accertata, anche dal giudice dell'esecuzione, la connessione teleologica con quelli previsti nello stesso comma (tutti, non solo quelli associativi), sia che si tratti di reati compresi nel 'cumulo' di cui all'art. 663 c.p.p. (esecuzione di pene concorrenti), sia che si tratti di reati compresi in un'unica sentenza di condanna, amplia di fatto indefinitamente l'applicazione del sistema delle ostatività e si pone in contrasto con il principi dettati dalla Corte costituzionale, in ultimo con la sentenza n.33/2022, e della giurisprudenza di legittimità, che hanno da sempre determinato lo scioglimento del cumulo e l'ammissione alle misure alternative alla detenzione per i reati non ostativi, una volta scontata la condanna per il reato ostativo, escludendo che l'art. 4-bis o.p. «abbia creato uno status di detenuto pericoloso destinato a permeare di sé l'intero rapporto esecutivo, a prescindere dallo specifico titolo di condanna concretamente in esecuzione». Questa indicazione della Corte, in particolare, non consente di considerare diverse le situazioni delle pene concorrenti, unite nel cumulo ex art.663 c.p.p., da quelle in cui si tratti di un'unica condanna per reati ostativi e non ostativi in connessione teleologica.

2. La disciplina dei permessi premio non viene distinta da quella degli altri benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione e li sottopone, pertanto, allo stesso carico probatorio e di adempimenti, in dissonanza rispetto ai presupposti alternativi alla collaborazione con la giustizia dettati dalla sentenza n.253/2019 della Corte costituzionale. Poiché si tratta del primo istituto della progressione trattamentale, la gravosità e, come già rilevato, la sostanziale impraticabilità di alcune condizioni, incidono gravemente sullo stesso avvio del percorso effettivo di riabilitazione. Il pregiudizio che ne consegue, sul piano della progressività del percorso di reintegrazione sociale, è particolarmente grave nel caso di pene temporanee: al termine dell'esecuzione della pena inflitta, la persona condannata uscirebbe dal carcere senza mai aver avuto la possibilità di sperimentare il rientro nella comunità, di esservi 'accompagnata' dalle Istituzioni che presiedono alla sua risocializzazione e anche di essere valutata in tale esperienza. La mancanza di una progressività graduale nel ritorno alla vita libera non mette soltanto a rischio i risultati del percorso seguito durante l'esecuzione della pena ma anche gli interessi di sicurezza della collettività cui si ispira, evidentemente con priorità, l'intero impianto di modifica della disciplina dell'ostatività.
3. L'attribuzione della competenza al Tribunale di Sorveglianza per la concessione dei permessi premio previsti dall'art. 30-ter o.p. alle persone condannate per i delitti di terrorismo o di eversione o di criminalità organizzata elencati nella prima parte del comma 1 dell'art. 4-bis o.p., introdotta con la lettera c) dell'art. 1 del disegno di legge in discussione, determina potenzialmente un sovraccarico di incombenze sui Tribunali di Sorveglianza concretamente incompatibile con l'effettività del beneficio penitenziario, la cui natura richiede, soprattutto nel tempo, scansioni temporali tempestive. Le esigenze di una più approfondita valutazione che sono chiaramente messe a fondamento della modifica potrebbero essere soddisfatte prevedendo la competenza dell'organo collegiale per la concessione del primo permesso premio e restituendo, invece, al magistrato di sorveglianza, che vigila direttamente sull'esito del beneficio, la concessione di quelli successivi.
4. La soppressione dell'istituto della impossibilità, inesigibilità o irrilevanza della utile collaborazione con la giustizia, operata con la sostituzione del comma 1-bis dell'art. 4-bis o.p., mantenuta soltanto nelle disposizioni transitorie al comma 2 dell'art.3 del disegno di legge per i reati commessi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in conversione, determina una irrazionale disparità di trattamento in sfavore delle persone la cui collaborazione con la giustizia ha tali caratteristiche, accertate, peraltro, con la sentenza di condanna, che si trovano a dover adempiere agli stessi oneri probatori previsti come condizione alternativa alla collaborazione non avendo la possibilità di offrirli proprio in ragione della loro diversa posizione rispetto alla partecipazione al fatto criminoso.



5. Il mantenimento nel 'catalogo' dei reati ostativi del primo comma dell'art.4-*bis* o.p., nato nella prospettiva del contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata, di reati monosoggettivi rispetto ai quali la presunzione di pericolosità fondata sull'appartenenza a una associazione criminosa è apodittica e il cui progressivo inserimento in tale catalogo ha corrisposto soltanto a volontà di irridigimento sanzionatorio, non trova attenuazione nella parziale minore gravosità delle condizioni alternative alla collaborazione, previste nel nuovo comma 1-*bis*.1, introdotto con l'art. 1, lett.a), n.2) del decreto legge in conversione. L'occasione della rivisitazione integrale delle ostatività offerta al Legislatore dalla Corte costituzionale, con specifico riferimento alle esigenze di contrasto al fenomeno della criminalità mafiosa, dovrebbe rendere razionalità alla disciplina e portare, quindi, all'esclusione dal catalogo dei reati ostativi fattispecie disomogenee.

Norme in materia di occupazioni abusive e organizzazione di raduni illegali

In merito all'introduzione del delitto di «invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica» all'art. 434-*bis* del codice penale, disposta con l'articolo 5 del decreto-legge in conversione, il Garante nazionale esprime la sua generale contrarietà all'alimentazione del corpo, già ipertrofico, del codice penale con fattispecie rispondenti, di volta in volta, a emergenze del momento, vere o presunte che siano. Il panpenalismo, che traduce in ipotesi di reato ogni fatto o fenomeno sociale che si ritiene disturbi la tranquillità collettiva e la connotazione securitaria del sistema che ne deriva, non produce elementi di equilibrio nel contesto sociale e, al contrario, ne alimenta le tensioni che avrebbero la più opportuna ed efficace soluzione in opzioni e interventi di altro genere, culturale e sociale in primo luogo.

Il fenomeno dei cosiddetti *rave-party* in Italia non appare, peraltro, di dimensioni tali da giustificare l'introduzione di un nuovo reato e il trattamento sanzionatorio previsto dalla norma inserita nel decreto-legge in conversione, cui sono connesse misure di particolare gravità sia sul piano della libertà personale (arresto obbligatorio in flagranza e custodia cautelare in carcere), sia su quello dell'invasività nella vita personale (intercettazioni, misure di prevenzione antimafia).

Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale che si è sviluppato intorno al reato di invasione di terreni e di edifici previsto dall'art. 633 c.p., da cui il nuovo delitto prende chiaramente le mosse, è molto ampio ed è pervenuto, in tempi anche recenti, ad approdi di tassatività della fattispecie che hanno escluso dalla sua operatività, per esempio, le occupazioni studentesche delle Università. A questa giurisprudenza, oltre che a quella che si è specificamente espressa in tema di *rave-party*, richiamata nella Scheda illustrativa del disegno di legge in discussione, il Garante nazionale si richiama, avendo particolare attenzione alla tutela della libertà di riunione sancita dall'articolo 17 della Costituzione che può risultare compressa da formule normative prive dei requisiti di tassatività e di proporzionalità rispetto ai beni giuridici tutelati che devono presiedere alla configurazione di una fattispecie di reato.

La norma dell'art.434-*bis* c.p. appare in difetto rispetto a tali requisiti: è un reato di pericolo astratto in cui non sono tipizzate le condotte punite, né nei loro connotati essenziali, né in quelli distintivi tra le diverse figure di autori previste dalla norma, né nelle modalità di offesa verso i beni giuridici oggetto di espressa tutela (ordine pubblico, incolumità, salute pubblica). La genericità del termine 'raduno', inoltre, non consente di escluderne una portata che entra in tensione con la libertà di riunione tutelata dalla Costituzione.

Il trattamento sanzionatorio, configurato con una tecnica legislativa incerta nella distinzione dei ruoli che pure la norma esprime, che mette il nuovo reato su una posizione di parità se non di superio-



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

rità rispetto ai più gravi delitti contro l'incolumità pubblica, è decisamente sproporzionato rispetto all'effettivo fenomeno che si intende perseguire e che trova già nelle norme di pubblica sicurezza gli idonei strumenti di prevenzione, laddove se ne creino effettivamente le condizioni.

Roma, 29 novembre 2022

Maura Palma



Parere sulla bozza di circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria: Circuito di media sicurezza – Direttive per il rilancio del regime Penitenziario e del trattamento penitenziario. Inviato al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

In relazione alla nota pervenuta con protocollo 721/CD/2021/LIM DIV/DETENUTI del 12 ottobre 2021, il Garante nazionale ringrazia per la richiesta di eventuali osservazioni ed espone, qui di seguito, alcuni punti di riflessione in merito.

Preliminarmente, il Garante nazionale condivide la necessità di un intervento volto a ridefinire il circuito della media sicurezza e a rilanciare il trattamento penitenziario in una prospettiva costituzionalmente orientata, nel solco delle norme internazionali. Apprezza, pertanto, l'impegno messo in atto dall'Amministrazione penitenziaria in tal senso ed è certo che analoga riflessione sarà condivisa relativamente ai circuiti di alta sicurezza e al regime speciale ex articolo 41-bis o.p. Auspica, peraltro, che i lavori delle relative Commissioni trovino rapida conclusione. Quanto alla bozza di circolare:

1. L'impianto proposto ha positivamente tenuto in considerazione alcune proposte formulate dal Garante nazionale relativamente a una precedente bozza di circolare, sottoposta all'esame oltre un anno fa.
2. Particolare perplessità risiede nella capillare diffusione prevista di sezioni ex articolo 32 del Regolamento di esecuzione e nella loro implicita connotazione. L'attuale bozza di circolare fa correttamente riferimento alla duplice opportunità della previsione di tali sezioni sia per quanto riguarda il comportamento dei singoli che per quanto riguarda la tutela della comunità penitenziaria e indica altresì che sarebbe «un grave errore considerare il regime di tali reparti in via analogica a quello disciplinare». Questi elementi rendono però poco comprensibile la prevista riduzione del tempo di permanenza all'aperto. Nella linea del potenziamento del trattamento penitenziario, così come la bozza ipotizza anche attraverso l'impiego di équipe multidisciplinari, andrebbero valorizzati positivamente anche il rapporto con il proprio corpo e le attività motorie; quindi un uguale, se non addirittura aumentato, accesso all'aria aperta. D'altronde, non è pienamente comprensibile la coerenza tra il miglioramento dei processi comunicativi e relazionali interpersonali, soprattutto tra i ristretti stranieri, che la bozza prevede, con la riduzione ai minimi ordinamentali, comprimibili fino a due ore al giorno, di accesso all'aperto.
3. L'articolo 32, che il Regolamento di esecuzione aveva previsto quale ipotesi eccezionale, è diventato obliquamente un elemento caratterizzante in modo strutturale vari aspetti della vita detentiva. Il Garante nazionale non può tacere il fatto che le frequenti visite compiute in Istituti evidenzino un ricorso spesso incontrollato e variegato nelle motivazioni e nelle forme a tale previsione regolamen-



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

tare. Utilizzato inizialmente per giustificare in modo ‘zoppicante’ la previsione di «aree riservate» all'interno delle specialità di cui all'articolo 41-bis o.p., rischia di essere «capillarmente» esteso come modalità speciale anche della detenzione normale, senza alcuna esplicitazione alla persona interessata delle motivazioni, senza alcuna determinazione dei contenuti, senza alcuna previsione di un limite temporale massimo, né di una ricorribilità della decisione che vada al di là di un generico ricorso al rimedio ex articolo 35 o.p.. L'estensione capillare rischia di essere prodromica a una incongrua amministrativizzazione locale dell'esecuzione penale.

4. I paragrafi che descrivono le tipologie di sezioni detentive evidenziano, a parere del Garante nazionale, una preoccupante correlazione tra l'andamento del percorso trattamentale e la maggiore o minore apertura delle camere di pernottamento. Come è noto, la possibilità di trascorrere almeno otto ore fuori dalle camere di pernottamento occupate in attività significative è lo standard previsto dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa¹⁵² per *tutte* le persone detenute. Tale indicazione è seguita dalla raccomandazione di prevedere regimi ancora più favorevoli negli Istituti per detenuti la cui sentenza è definitiva. La eventuale riduzione di tale ampiezza del tempo di apertura delle camere di pernottamento, seppure per un settore ristretto di popolazione detenuta, risulta negare quanto previsto dalla *Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie*, di cui al DM 13 giugno 2013; previsione rispetto alla quale l'allora Ministro *pro tempore* della giustizia aveva dato indicazioni al Dipartimento di «monitorare costantemente lo stato di attuazione fornendo le necessarie indicazioni operative a tutte le articolazioni del sistema penitenziario». Per inciso, occorre osservare che tale indicazione ha costituito parte del “Piano di azione” presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in esecuzione della sentenza ‘pilota’ della Corte europea dei diritti umani dell'8 gennaio 2013 (definitiva il 27 maggio 2013) ed è stato valutato positivamente dall'Organismo di controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte stessa fino alla conclusione del caso, l'8 marzo 2016. Sarebbe particolarmente problematico se sulla base del venir meno di tale parametro, allora presentato come elemento valoriale, si profilasse un'ipotesi di riconsiderazione dell'aderenza dell'Italia alle prescrizioni formulate dalla sentenza stessa.

5. Relativamente al servizio del personale di Polizia penitenziaria, considerato all'interno del regime penitenziario previsto per le Sezioni ordinarie, va precisato che la disciplina di cui al comma 8 dell'articolo 42 del Dpr 82/1999 non può riguardare perquisizioni integrali delle persone. Questa affermazione che può apparire pleonastica a qualunque osservatore democratico, si pone necessaria alla luce di talune rilevanze riscontrate dal Garante nazionale nel corso delle sue visite, anche in tempi recenti.

6. In riferimento alle Sezioni ordinarie a trattamento intensificato, il Garante nazionale ritiene che l'involgersi del percorso trattamentale debba contemplare, come previsto dalla bozza, la «disposizione di rientro in Sezioni ordinarie», ma non possa prevedere, nei casi più gravi, la *diretta* assegnazione alle Sezioni ex articolo 32 Dpr 230/2000 – qualora se ne confermi la loro diffusione – senza un preliminare passaggio intermedio che stabilisca se il ritorno all'ordinarietà non sia già di per sé sufficiente a riequilibrare la situazione.

152 Punto n. 47 di *Incarcerazione. Estratto dal 2° Rapporto generale del CPT*, pubblicato nel 1992.



7. Le Sezioni di isolamento ex articolo 33 o.p.¹⁵³ devono tenere ben distinta la situazione di isolamento sanitario, di responsabilità del Servizio sanitario, da quelle relative all'isolamento giudiziario o disciplinare. Occorre osservare che è ampia nel contesto europeo la discussione sulla produttività dell'isolamento disciplinare quale strumento utile alla corretta organizzazione di vita all'interno di un Istituto e opportunamente la bozza, nella sua nota 3, fa riferimento alle Regole penitenziarie europee. L'esperienza di visite del Garante nazionale suggerisce di accentuare la fermezza nel chiarire che non siano previste altre forme di collocazione in tale Sezione, neanche su richiesta, al di fuori di quelle che la bozza stessa prevede. Maggiore precisazione deve essere necessariamente fatta relativamente alla ampiezza temporale del periodo che deve intercorrere tra due successive esecuzioni di misure di isolamento disciplinare.

8. Le articolazioni per la tutela della salute mentale e i reparti di osservazione psichiatrica (p. 13 della bozza) non «dovranno essere necessariamente valutate con le autorità sanitarie territoriali» bensì, considerato che queste ultime «ne hanno la primaria responsabilità», dovranno adeguarsi alle necessità che prioritariamente le autorità sanitarie determineranno. In sintesi (il percorso opportuno è l'inverso di quello previsto a p. 13).

9. Nei rari casi in cui si debba far ricorso a «stanze per la prima ubicazione» delle persone detenute provenienti dalla libertà o trasferite da altro Istituto, occorre prevedere funzioni di supporto in linea con il *Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie* nonché una maggiore chiarezza circa le connotazioni «confortevoli» e «dotate di adeguato arredamento» che la circolare richiama.

10. Positivo e necessario il richiamo al rispetto della effettiva distinzione tra Case circondariali e Case di reclusione. L'articolo 59 o.p. e l'articolo 110 del Regolamento di esecuzione prevedono l'assegnazione alle prime delle persone in attesa di giudizio nonché la possibilità di assegnarvi coloro che devono eseguire una pena non superiore a cinque anni, inflitta o residua. Tale adeguamento alla norma è urgente e richiede una riorganizzazione a livello provveditoriale e dipartimentale.

Il Garante nazionale ritiene opportuno che le Case circondariali siano destinate in via di assoluta priorità, in taluni contesti esclusiva, alla custodia delle persone in situazione non definitiva per alcun titolo e solo secondariamente alle persone condannate a pene brevi, che non siano però superiori ai tre anni. Infatti, il limite massimo di cinque anni di reclusione, previsto dall'articolo 110 del Regolamento di esecuzione, appare eccessivo perché comporta la possibilità di far scontare una pena che richiede una attenzione trattamentale particolarmente accurata in Istituti che non sono, per loro natura, predisposti a tale specifica accuratezza.

11. Il Garante nazionale osserva infine, con sorpresa e disappunto sul piano culturale, che, al di là di una valutazione specifica per le detenute madri, la bozza di circolare assume come dato il connotato 'neutro' della persona detenuta, senza alcuna distinzione di genere della persona stessa. Se tale impostazione trova condivisibile giustificazione negli atti normativi definenti e strutturanti la penalità e la sua esecuzione e trova altresì una giustificazione, seppur minore, negli strumenti regolativi di ordine generale, non può essere pienamente condivisa in circolari che modulano la vita di soggetti diversi nel loro genere e quindi nella loro quotidianità e nel loro rapporto con la privazione della libertà. Del

¹⁵³. Il titolo di p. 11 contiene un refuso perché fa riferimento all'articolo 33 del Dpr 230/2000, mentre nel testo si riferisce all'articolo 33 dell'ordinamento penitenziario



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

resto, anni di discussioni del mondo femminile dovrebbero aver insegnato che il neutro è sempre falso. Su questo punto alcuni elementi che siano indicativi della quotidianità della detenzione femminile appaiono urgenti, a meno che non si debba constatare che non si è nel corso del tempo sviluppata una riflessione in tal senso.

Non vi è ragione di sottolineare anche in questa occasione che ogni rilievo avanzato dal Garante nazionale è formulato nello spirito di assoluta collaborazione che connota il rapporto tra questa Autorità di garanzia e l'Amministrazione penitenziaria.

Roma, 15 novembre 2021

Mauro Palma



Emendamenti alle norme sulla detenzione in carcere del D.L. 28 ottobre 2020 n.137

Emendamenti modificativi:

Articolo 28

(Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà)

1. Al comma 2, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021»

Articolo 29

(Durata straordinaria dei permessi premio)

1. Al comma 1, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021»;
2. Al comma 1, dopo le parole «i permessi di cui all'art.30-ter della legge 26 luglio 1975, n.354» sostituire la congiunzione «e» con la disgiunzione «o»;
3. Il comma 2 è sostituito con il seguente: «la disposizione di cui al comma 1 non si applica ai soggetti condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste».

Articolo 30

(Disposizioni in materia di detenzione domiciliare)

1. Al comma 1, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021»
2. Al comma 1, sostituire le parole «diciotto mesi» con le parole «ventiquattro mesi»;
3. Al comma 1, eliminare le parole tra inciso «, su istanza»;
4. Al comma 1, lettera a), sostituire le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354, e successive modificazioni» con le parole «per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste»;
5. in alternativa: sostituire le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354, e successive modificazioni» con le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354»;



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

6. Al comma 1, lettera a), eliminare la frase da «rispetto ai delitti commessi» a «in esecuzione»;
7. Al comma 1, lettera e), sostituire la frase «detenuti nei cui confronti, in data successiva all'entrata in vigore del presente decreto, sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230 in relazione alle infrazioni» con la frase «detenuti che, in data successiva all'entrata in vigore del presente decreto, siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230»;
8. Al comma 2, dopo le parole «Il magistrato di sorveglianza» inserire «, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 58-*quater* comma 2 della legge 26 luglio 1975, n.354,»;
9. Al comma 3 sostituire il termine «sei mesi» con il termine «un anno»;
10. Al comma 4 sostituire il termine «sei mesi» con il termine «un anno».

Emendamenti aggiuntivi

Articolo 30-bis (Liberazione anticipata speciale)

1. Per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2021, la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n.354 è pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.
2. Ai condannati che, a decorrere dal 1° gennaio 2020 e fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di trenta giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione, abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.
3. La detrazione prevista dal comma precedente si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data del 1° gennaio 2020.
4. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai condannati ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare, relativamente ai periodi trascorsi, in tutto o in parte, in esecuzione di tali misure alternative.
5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai soggetti condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste.

In alternativa:

Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai soggetti condannati per taluno dei delitti previsti dall'art.4-*bis*, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354.



Articolo 30-ter

(Rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive)

1. Nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2021, è sospesa l'emissione dell'ordine di esecuzione quando deve essere eseguita una sentenza di condanna a pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena nei confronti di persona in stato di libertà.
2. La disposizione del comma precedente si applica anche nel caso in cui la pena detentiva da scontare non superi il limite di quattro anni per effetto di quanto previsto dall'articolo 656 comma 4-*bis* c.p.p..
3. Il rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione non si applica nel caso di sentenza di condanna per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste.

In alternativa:

Il rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione non si applica nel caso di sentenza di condanna per taluno dei delitti previsti dall'art.4-*bis* comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354.

Articolo 30-quater

(Rinvio della trattazione delle istanze di ammissione alle misure alternative alla detenzione)

Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino al 31 marzo 2021, in deroga a quanto previsto dall'articolo 71 della legge 26 luglio 1975, n.354 e limitatamente alle persone condannate in stato di libertà, è sospesa la trattazione delle istanze di ammissione alle misure alternative alla detenzione.

Relazione illustrativa

Emendamenti modificativi:

Articolo 28

(Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà)

1. Al comma 2, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021».

L'emendamento modificativo, oltre ad armonizzare la scadenza di questa misura con quella stabilita in altre parti del decreto-legge in connessione alla data di conclusione dello stato di emergenza, attualmente fissata al 31 gennaio 2021, è finalizzato a evitare che eventuali provvedimenti di proroga delle licenze premio o di concessione di licenze ordinarie debbano essere assunti in un periodo festivo, durante il quale il carico di lavoro degli Uffici di Sorveglianza è già particolarmente intenso e gli organici sono normalmente ridotti. Si aggiunge anche la considerazione dell'obiettivo di prevenire, quanto più possibile, il rischio di aumento dei casi di positività negli Istituti penitenziari: rischio che si può determinare con il rientro in carcere in un momento immediatamente successivo alle festività natalizie, durante le quali possono essersi tenuti contatti non limitati soltanto agli stretti congiunti.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 29

(Durata straordinaria dei permessi premio)

1. Al comma 1, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021»;

La ratio è analoga a quella che sostiene l'emendamento del comma 2 dell'articolo 28 in materia di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, sopra illustrata.

2. Al comma 1, dopo le parole «i permessi di cui all'art.30-ter della legge 26 luglio 1975, n.354» sostituire la congiunzione «e» con la disgiunzione «o»;

La norma attuale prevede la necessaria concorrenza di due presupposti per la concessione dei permessi premio di durata straordinaria: l'aver già ottenuto in concessione un permesso premio e l'aver già avuto l'assegnazione al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n.354.

La concorrenza di entrambi i presupposti restringe notevolmente il campo di applicazione della norma e, quindi, della sua efficacia deflattiva: va considerato, infatti, che al momento attuale sono soltanto 560 le persone detenute assegnate al lavoro esterno fuori dell'Istituto penitenziario (le altre 793, formalmente ammesse al lavoro esterno, lo svolgono però dentro la cinta muraria e non usufruiscono di permessi premio).

La disgiunzione proposta nell'emendamento consente, invece, di estendere il campo dei destinatari ad entrambe le categorie di persone detenute, quelle che hanno già ottenuto un permesso premio e quelle che sono state assegnate al lavoro all'esterno e, di conseguenza, a rendere più efficace e più equa la norma.

3. Il comma 2 è sostituito con il seguente: «la disposizione di cui al comma 1 non si applica ai soggetti condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste».

L'emendamento è finalizzato a circoscrivere la preclusione alla concessione del permesso premio straordinario ai soli reati di particolare allarme sociale e di natura associativa – mafia e terrorismo – tenendo in considerazione la scarsa efficacia deflattiva della norma che deriva dall'esclusione dal beneficio di tutte le diverse ed eterogenee ipotesi di reato contemplate dall'articolo 4-bis legge 26 luglio 1975, n.354, oltre che delle fattispecie degli articoli 572 e 612-bis c.p..

Articolo 30

(Disposizioni in materia di detenzione domiciliare)

1. Al comma 1, sostituire il termine «31 dicembre 2020» con il termine «31 gennaio 2021»

La ratio è analoga a quella che sostiene l'emendamento del comma 2 dell'articolo 28 in materia di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, sopra illustrata.

2. Al comma 1, sostituire le parole «diciotto mesi» con le parole «ventiquattro mesi»;

L'emendamento è finalizzato ad estendere il campo dei destinatari della concessione della detenzione domiciliare speciale, considerando che con il limite ai diciotto mesi, la norma attuale è potenzialmente applicabile a poco più di 3.000 persone, dalle quali vanno sottratte le 1.157 che non dispongono di un domicilio effettivo, oltre a quelle che incorrono nelle preclusioni derivanti da sanzioni disciplinari (lettere d) ed e) dell'attuale decreto-legge).



3. Al comma 1, eliminare le parole tra inciso «, su istanza,»;

Con l'eliminazione del limite dettato dalla norma attuale ai soli casi in cui la detenzione domiciliare sia promossa su istanza dell'interessato, si intende estenderne l'applicazione anche ai casi in cui è promosso su proposta del gruppo di osservazione e trattamento dell'Istituto penitenziario, come previsto per tutte le misure alternative alla detenzione dall'articolo 57 della legge 26 luglio 1975, n.354.

4. Al comma 1, lettera a), sostituire le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354, e successive modificazioni,» con le parole «per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste»;

in alternativa: sostituire le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354, e successive modificazioni,» con le parole «per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354,»;

La finalità dell'emendamento è analoga a quella illustrata per la modifica del comma 2 dell'articolo 29 del decreto-legge: estendere il campo dei destinatari per potenziare l'efficacia deflattiva della detenzione domiciliare speciale, limitando la preclusione al suo accesso ai soli reati di particolare allarme sociale e di natura associativa, cioè di mafia e di terrorismo.

L'emendamento alternativo, in subordine, consente di contenere la preclusione, sia pure in misura minore rispetto alla proposta principale, limitandola ai reati previsti nel comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354: si tratta di quelli cosiddetti di "fascia 1", per i quali la norma prevede l'accesso ai benefici penitenziari solo in caso di collaborazione con la giustizia.

5. Al comma 1, lettera a), eliminare la frase da «rispetto ai delitti commessi» a «in esecuzione»;

Il periodo che si vuole eliminare con l'emendamento impedisce di applicare la detenzione domiciliare speciale a coloro che pure hanno già scontato la parte di pena relativa ai reati associativi di mafia e di terrorismo se, come accade pressoché sempre, è stata riconosciuta dal Giudice la connessione del concorso formale dei reati o teleologica (articolo 12 c.p.p. comma 1, lett. b) e c)) con gli altri delitti, non ostativi, in corso di esecuzione.

Il mantenimento di questa preclusione ulteriore, all'interno di un comma che già la prevede per una categoria di reati che include quelli stessi di mafia e di terrorismo, appare non giustificata. Questa considerazione ha maggior valore se si considera il tenore della norma alla luce dell'emendamento da noi proposto che già esclude dal beneficio i condannati per delitti di mafia e di terrorismo.

Va aggiunta anche la considerazione del fatto che questa disposizione non era contemplata nella norma sulla detenzione domiciliare speciale introdotta dall'articolo 123 del decreto-legge 18 marzo 2020 n.123.

6. Al comma 1, lettera e), sostituire la frase «detenuti nei cui confronti, in data successiva all'entrata in vigore del presente decreto, sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230 in relazione alle infrazioni» con la frase «detenuti che, in data successiva all'entrata in vigore del presente decreto, siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230»;



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

L'emendamento proposto va a evitare che la detenzione domiciliare venga preclusa sulla sola base di un rapporto che non è stato reso oggetto di una verifica "giurisdizionale" nell'ambito del procedimento disciplinare e che, quindi, non ne sia consentito l'accesso a quanti, magari, dopo il vaglio del consiglio di disciplina vengono prosciolti dal rilievo disciplinare. Si propone, pertanto, che la preclusione determinata da condotte future, successive all'entrata in vigore della legge, sia fondata sull'applicazione della sanzione per le infrazioni disciplinari, come previsto, per le condotte già verificatesi nel corso dell'anno, dalla lettera d) della stessa norma.

7. Al comma 2, dopo le parole «Il magistrato di sorveglianza» inserire «, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 58-*quater* comma 2 della legge 26 luglio 1975, n.354.»;

L'emendamento proposto nasce dalla considerazione dell'incidenza, sull'efficacia deflattiva della detenzione domiciliare speciale, del divieto di concessione di benefici previsto dall'articolo 58-*quater* comma 2 della legge 26 luglio 1975, n.354 per i casi di revoca di una misura alternativa precedentemente concessa. Si ritiene che la valutazione che il Giudice compie per ogni singolo caso concreto sia elemento sufficiente a tutelare eventuali esigenze di sicurezza, senza che per queste debba essere contenuto l'effetto della norma con un automatismo. Del resto, il mantenimento di tale automatismo finirebbe per essere in contrasto con la declaratoria di incostituzionalità pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza 187 del 22 maggio 2019, relativa proprio all'applicazione automatica di questo divieto con riguardo alla detenzione domiciliare speciale e a taluni casi della detenzione domiciliare ordinaria.

8. Al comma 3 sostituire il termine «sei mesi» con il termine «un anno»;

L'emendamento intende limitare la necessità dell'applicazione del braccialetto elettronico, pur tenendone la previsione per un termine di pena ancora molto contenuto. La considerazione delle difficoltà di fornitura di tale strumento di controllo in numero adeguato al bisogno presentato dai potenziali destinatari del beneficio della detenzione domiciliare speciale e la sostanziale grave disparità di trattamento che ne consegue tra persone che ugualmente potrebbero accedere alla misura, consiglia fortemente di ridurre l'ambito di applicazione.

9. Al comma 4 sostituire il termine «sei mesi» con il termine «un anno».

Emendamento conseguente al precedente, di armonizzazione della norma.

Emendamenti aggiuntivi

Articolo 30-bis

(Liberazione anticipata speciale)

1. Per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2021, la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n.354 è pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

2. Ai condannati che, a decorrere dal 1° gennaio 2020 e fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di trenta giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione, abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

3. La detrazione prevista dal comma precedente si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data del 1° gennaio 2020.



4. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai condannati ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare, relativamente ai periodi trascorsi, in tutto o in parte, in esecuzione di tali misure alternative.

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai soggetti condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste.

In alternativa:

Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai soggetti condannati per taluno dei delitti previsti dall'art.4-bis, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354.

La norma è mutuata dall'articolo 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n.146, convertito nella Legge 21 febbraio 2014, n.10 e ha la medesima finalità di introdurre uno strumento di forte efficacia deflattiva sull'affollamento carcerario.

Articolo 30-ter

(Rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive)

1. Nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2021, è sospesa l'emissione dell'ordine di esecuzione quando deve essere eseguita una sentenza di condanna a pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena nei confronti di persona in stato di libertà.

2. La disposizione del comma precedente si applica anche nel caso in cui la pena detentiva da scontare non superi il limite di quattro anni per effetto di quanto previsto dall'articolo 656 comma 4-bis c.p.p..

3. Il rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione non si applica nel caso di sentenza di condanna per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni in esso previste.

In alternativa:

Il rinvio dell'emissione dell'ordine di esecuzione non si applica nel caso di sentenza di condanna per taluno dei delitti previsti dall'art.4-bis comma 1 della legge 26 luglio 1975, n.354.

La finalità della norma è di evitare, quanto più possibile, nuovi ingressi in carcere per pene comprese nei termini che consentono l'ammissione alle misure alternative, essendo contenute nel limite di quattro anni. Valgono, anche in questo caso le preclusioni destinate ai condannati per i reati di mafia e di terrorismo o, in subordine, di quelli ostantivi del 1° comma dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n.354.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Articolo 30-quater

(Rinvio della trattazione delle istanze di ammissione alle misure alternative alla detenzione)

Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino al 31 marzo 2021, in deroga a quanto previsto dall'articolo 71 della legge 26 luglio 1975, n.354 e limitatamente alle persone condannate in stato di libertà, è sospesa la trattazione delle istanze di ammissione alle misure alternative alla detenzione.

La norma è finalizzata ad alleggerire il carico di lavoro degli Uffici e dei Tribunali di Sorveglianza, verosimilmente impegnati nella trattazione dei procedimenti relativi a persone detenute.



Mario Draghi
Presidente del Consiglio dei Ministri

Roberto Speranza
Ministro della salute

Erika Stefani
Ministra per le disabilità

Marina Sereni
Vice Ministra degli Affari Esteri e della Cooperazione
Internazionale

e p.c.

Ritva Halila
Committee on Bioethics Council of Europe

Assunta Morresi
Committee on Bioethics Council of Europe

Laura Palazzani
Committee on Bioethics Council of Europe

Fabrizio Petri
Ministro plenipotenziario
Comitato interministeriale per i diritti umani

Lorenzo D'avack
Comitato nazionale di bioetica

Signor Presidente, Signori Ministri,

ritengo utile portare alla Vostra attenzione l'imminenza di una prospettata revisione della *Convenzione per i diritti umani e la biomedicina* nota come *Convenzione di Oviedo*.

Il Garante nazionale esprime le sue forti perplessità su alcune formulazioni contenute nel testo, così come viene formulato, associandosi alle perplessità già espresse da altri attori istituzionali e associativi.

A tal fine, ritiene utile ribadire quanto riportato il 26 giugno 2020 al Parlamento italiano nel presentare la propria Relazione annuale. Tale posizione era già stata espressa dal Presidente del Collegio in



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

un incontro a Strasburgo con il Direttore generale del *Human Rights and Rule of Law* del Consiglio d'Europa Christos Giakoumopoulos, in data 13 gennaio 2020.

In particolare, riporto qui di seguito quanto il Garante nazionale ha raccomandato nella citata Relazione al Parlamento.

«[...] La *Convenzione per i diritti umani e la biomedicina* nota come *Convenzione di Oviedo*, ha segnato una tappa fondamentale nel tutelare i diritti delle persone rispetto alle potenziali minacce degli avanzamenti biotecnologici e nell'orientare la ricerca nell'ambito della biomedicina e le relative politiche. È stata il primo strumento giuridico internazionale volto a proteggere la dignità, i diritti e le libertà della persona nei confronti di ogni rischio di abuso della biologia e della medicina, anteponendo sempre il consenso informato e il diritto alla *privacy*.

Tuttavia, attorno alla elaborazione di un Protocollo aggiuntivo in materia di psichiatria, si è sviluppato negli ultimi anni un animato dibattito scientifico e giuridico, in particolare su due punti fondamentali: il trattamento sanitario obbligatorio e il ricovero non volontario della persona con disabilità mentale. Il Protocollo dovrebbe aiutare gli Stati che lo ratificano a introdurre una regolamentazione di tipo normativo che, nell'ambito dei trattamenti non volontari, produca una concreta protezione dei diritti umani e della dignità della persona. Dovrebbe altresì contenere una chiara affermazione dei principi della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (Cripd) e testimoniare lo sviluppo e la diffusione di una cultura psichiatrica che si vorrebbe lontana dal ricorso a misure coercitive, eco dell'internamento istituzionalizzante, della persona con disabilità psico-sociale.

In primo luogo, a far discutere è lo stesso impianto di questo nuovo testo, che mal si concilia con altri documenti internazionali sottoscritti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e in particolare proprio con la citata *Cripd*. Un documento, quest'ultimo – lo ricordiamo – la cui rilevanza internazionale è testimoniata dall'alto numero di Paesi che l'hanno ratificata (181 e tutti quelli del Consiglio d'Europa, tranne il Liechtenstein). L'assenza nel Preambolo del Protocollo di un chiaro ed esplicito riferimento all'articolo 12 di tale *Convenzione* rischia di indebolire il diritto della persona con disabilità a godere della capacità giuridica al pari di tutti gli altri cittadini in ogni aspetto della vita, diritto da esercitare anche grazie all'adozione di misure di sostegno all'esercizio della piena autonomia in tale ambito. Rischio evidenziato anche dal Comitato di bioetica spagnolo, che ha sottolineato la sempre presente tendenza a ridurre o annullare il riconoscimento della capacità di agire di una persona con disabilità psico-sociale e la corrispondente potenzialità sostitutiva di altra persona che prende posizione in sua vece.

Al Garante nazionale desta perplessità un ulteriore aspetto: il riferimento, sempre nel Preambolo, all'ammissibilità di restrizioni della libertà «nell'interesse della pubblica sicurezza, della prevenzione del crimine e della protezione dei diritti e delle libertà altrui» anche in questo caso concordando con quanto espresso, *inter alia*, dal Comitato spagnolo.

Nella *Convenzione di Oviedo* tali restrizioni non sono previste se non relativamente a esigenze di tutela della persona stessa. Infatti, l'articolo 7 stabilisce che «la persona che soffre di un disturbo mentale grave non può essere sottoposta, senza il proprio consenso, a un intervento avente per oggetto il trattamento di questo disturbo se non quando l'assenza di un tale trattamento rischia di essere gravemente pregiudizievole alla sua salute e sotto riserva delle condizioni di protezione previste dalla legge comprendenti le procedure di sorveglianza e di controllo e le vie di ricorso».



Un altro punto critico riguarda la previsione nella bozza del Protocollo dell'*involuntary placement*. Non solo desta stupore la sua previsione quale parte delle *involuntary measures*, ma lascia perplessi anche la genericità e l'indefinitezza del concetto stesso, così come la mancanza dell'indicazione esplicita di quale debba essere il luogo del ricovero (si parla solo di *appropriate environment*) e dei termini di durata massima. In tale modo, si lascia un ampio margine di interpretazione del ricovero non volontario, esponendo la persona con disabilità mentale al rischio di internamento o di ricovero in luoghi inappropriati per la sua stessa finalità, che è sempre la cura della persona. A questo proposito è da rilevare la mancata esplicitazione dello scopo del ricovero obbligatorio in alcune parti del Protocollo. Sebbene sia un dato di fatto che ancora oggi, in alcuni Paesi d'Europa, esistano luoghi di internamento per persone con disabilità mentale, è da evidenziare il rischio che una previsione di luoghi di ricovero obbligatorio inserita nel Protocollo in modo così generico, senza previsione di eccezionalità e in assenza di una finalità terapeutica e di cura esplicitate, possa di fatto consolidare l'esistenza di tali luoghi e non avviarne il processo di chiusura, come è avvenuto, invece, quarant'anni fa in Italia.

Infine, proprio per riportare come questo tema abbia caratterizzato la discussione in molti ambienti attenti alla questione psichiatrica e delle disabilità psico-sociali, occorre sottolineare che il concetto culturale che è stato – ed è tuttora – al centro dei diversi punti di vista è quello sulla legittimità di 'trattare' una persona contro la sua volontà.

Il Protocollo prevede che qualsiasi trattamento non volontario debba avere uno scopo terapeutico e che nel suo corso chi vi è sottoposto debba poter contare sulla presenza di una persona di fiducia o su una figura di tutela a supporto di ogni decisione o di ogni affermazione di consenso riguardante lo svolgersi del trattamento sanitario obbligatorio. In sintesi, 'non volontario' non può debordare in rifiuto di ogni margine di autonomia. Resta il diritto a essere costantemente informati sul trattamento obbligatorio nonché su eventuali decisioni riguardanti misure di separazione dagli altri o di contenimento adottate dal personale medico. Anche qui il testo appare eccessivamente indeterminato. Tale indeterminatezza incide anche nel contesto italiano, dove la decisione del trattamento, proprio perché sottoposta al vaglio del magistrato – troppo spesso frettoloso –, acquista una dimensione giudiziaria e non solo amministrativa [...].

Il Garante nazionale chiede, pertanto che le Autorità italiane rendano sensibili le Rappresentanti del nostro Paese nel Comitato di bioetica del Consiglio d'Europa a quanto raccomandato da questa Autorità di garanzia.

Roma, 26 maggio 2021

Mauro Palma



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Parere reso dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in ordine ai quesiti posti dall'UOC del Pronto Soccorso e Medicina d'Urgenza del Presidio ospedaliero San Filippo Neri di Roma – Asl Roma I

Quesito I

In caso si renda necessaria la contenzione di un paziente, il monitoraggio continuo multi-parametrico con monitor allarmati in telemedicina in stanza di emergenza o in stanza dedicata con sorveglianza a vista e talora anche con videocamera, riportato nella cartella clinica, può sostituire l'obbligo di registrare per iscritto l'osservazione clinica ogni 30 minuti e i parametri vitali ogni 120 minuti?

Premessa - Criticità rilevanti nell'applicazione della contenzione meccanica presso il Pronto Soccorso

Il Pronto Soccorso non risulta, in linea generale, essere un luogo idoneo all'applicazione della contenzione per manifeste ragioni:

- il sopraggiungere di pazienti in condizioni critiche urgenti potrebbe costringere il personale a non potersi dedicare in modo adeguato all'assistenza della persona contenuta;
- il personale in PS non è, generalmente, formato, per nulla o a sufficienza, nell'ambito specifico del disturbo mentale;
- in Pronto Soccorso il personale lavora spesso sottodimensionato, con il rischio che la persona contenuta, che necessita invece di un'assistenza elevata, venga abbandonata di fatto a sé stessa;
- il Pronto Soccorso dovrebbe garantire uno spazio dedicato alla contenzione che assicuri un ambiente tranquillo e riservato.

Per le ragioni evidenziate, il Garante nazionale raccomanda che in Pronto Soccorso:

- l'applicazione della contenzione sia limitata a casi molto rari;
- la durata della contenzione debba avere tempi molto ridotti;
- la persona contenuta debba essere ricoverata in tempi rapidi presso il reparto specializzato più idoneo (medicina interna, Spdc, ecc-) secondo le linee guida del presidio sanitario in ordine agli accessi appropriati.

La risposta al quesito specifico sarà trattata in due momenti distinti, il primo riferito alla natura e alla funzione della contenzione, il secondo al ruolo che riveste la cartella clinica nel trattamento sanitario del paziente.

L'uso della forza insito nell'atto della contenzione rappresenta in sé una violazione dei diritti fondamentali della persona. Il fatto che in situazioni del tutto eccezionali i sanitari possano ricorrere a



giustificazioni per applicare la contenzione non toglie forza alla regola della non-contenzione e non modifica i fondamenti del discorso etico ad essa associati.

Entrando nel merito del quesito, il Garante accoglie il principio generale che alla persona contenuta debba essere riconosciuta un'assistenza elevata. Nello specifico, infatti, deve essere assicurata una sorveglianza diretta e continua sulla persona contenuta da parte di un membro assegnato tra lo staff al fine di costruire e mantenere un'alleanza terapeutica con il paziente e favorire il rapido superamento della crisi. In tal senso, il Garante nazionale ritiene che il monitoraggio sanitario del paziente contenuto debba sempre prevedere la presenza in stanza di personale dedicato, il quale è tenuto, tra le altre, alla verifica dei parametri vitali e alla loro trascrizione nella cartella clinica del paziente. In questo senso, l'assistenza di cui necessita la persona contenuta non può quindi in nessun caso essere sostituita né dalla videosorveglianza né dai monitor allarmati.

La carenza di risorse umane riscontrata nei servizi di Pronto Soccorso non può inficiare né giustificare il principio espresso.

Specialmente la fase iniziale della contenzione rappresenta un momento di particolare fragilità per la persona contenuta, alla quale deve essere garantito il mantenimento del legame relazionale necessario alla comprensione della situazione nella quale si trova. I tempi da voi indicati nel quesito sono da considerarsi come il minimo standard per garantire un'assistenza rispettosa della dignità umana, fermo restando che il passaggio infermieristico non può, con evidenza, limitarsi al solo controllo visivo che, di fatto, non realizzerebbe l'obiettivo di una relazione comunicativa con la persona. Va comunque considerata la realtà di un Pronto Soccorso che può portare a una flessibilità nei tempi di monitoraggio. Essi devono, però, rimanere tali da garantire sempre il mantenimento di quel legame relazionale imprescindibile per la persona contenuta.

Inoltre, la rivalutazione sanitaria in ordine alla effettiva necessità dell'applicazione della contenzione rappresenta anch'esso un imprescindibile momento di verifica al quale il personale medico è chiamato a confrontarsi a intervalli temporali regolari. In questo caso, tenuto conto che la ragione dell'applicazione della contenzione risiede nel principio della gravità e immediatezza del pericolo, e non sulla base di eventi probabili e futuri, la rivalutazione medica dovrebbe avvenire ogni 1-2 ore secondo quanto indicato da quelle linee guida ospedaliere che meglio assicurano il bilanciamento tra la riscontrata necessità e la tutela della libertà personale.

Delineate le modalità di intervento nei confronti di un paziente contenuto, occorre rilevare ulteriori questioni in ordine a specifiche situazioni.

Al paziente deve essere garantita la possibilità di movimento ed esercizio per almeno 10 minuti ogni ora.

In relazione all'ipotesi di un paziente che si trovi in stato di "non coscienza", indotto anche farmacologicamente, i tempi della presenza di un operatore potrebbero essere più dilatati.

Con riguardo poi ai tempi della durata della contenzione, si sottolinea che nei casi molto residuali in cui una persona permanga in Pronto Soccorso con una contenzione volta a evitare che si possano determinare situazioni pericolose per la sua incolumità o di irriflessiva rimozione di necessari presidi sanitari, è necessario considerare quanto segue:

- oltre le 5 ore è doveroso monitorare anche i parametri riferiti all'assetto coagulativo, all'equilibrio idroelettrico, allo status cardiologico
- oltre le 12 ore - di per sé situazione inaccettabile - assicurare un monitoraggio intensivo dei parametri.

Infine, è oltremodo opportuno rappresentare in questa sede che la contenzione è sempre una misura



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

che pone gravi questioni relativamente all'articolo 13 della Costituzione e che, inoltre, richiede un impegno di personale in numero rilevante, proprio a ragione della sua intrinseca natura di lesione alla dignità umana della persona. Un aspetto, questo, evidenziato anche dal Comitato nazionale per la Bioetica (Parere 23 aprile 2015, dal titolo *La contenzione: problemi bioetici*). A titolo esemplificativo, anche nel contesto proprio del Pronto Soccorso deve essere assicurato un impegno di risorse sia nella fase concreta della sua applicazione, per la quale sono richieste un minimo di 3-4 persone, formate con specifiche competenze, sia nella fase del suo mantenimento, con una presenza fisica costante per la persona, sia, infine, alla fase di de-contenimento del paziente; a questa fase dovrà far seguito un momento di *de-briefing* con il paziente e anche all'interno della stessa equipe.

Un impegno particolare va rivolto alla delicata fase di attuazione di quelle misure di prevenzione che possono determinare di evitare proprio il ricorso alla contenzione. Ci riferiamo qui alla fase iniziale dell'accoglienza della persona nel servizio di Pronto Soccorso, cruciale nell'istaurare un clima relazionale positivo e di fiducia tra medico-paziente ("alleanza terapeutica") e alla fase dell'eventuale *escalation* emozionale del paziente, ove la capacità professionale del personale, nel suo complesso, diventa il fattore cruciale per disinnescare agiti auto e etero diretti della persona, che solamente una solida e specifica formazione nelle tecniche di *de-escalation* potrebbe prevenire.

Con riguardo, invece, alla natura e alle funzioni che la cartella clinica assolve nel complesso normativo del nostro ordinamento è possibile evidenziare come la stessa adempie alla funzione di diario del decorso della malattia, documenta l'andamento della stessa, i medicinali somministrati, le terapie e gli interventi praticati, l'esito della cura e la durata della degenza dell'ammalato. La cartella clinica è inoltre un atto pubblico in quanto viene compilata da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni e i dati che in essa figurano hanno rilevanza giuridica. Infine, vengono messi in rilievo il principio della rintracciabilità, cioè la possibilità di risalire a tutte le attività, agli esecutori, ai materiali e ai documenti che costituiscono l'episodio del ricovero, e dell'accuratezza relativamente ai dati e alle informazioni prodotte.

Al riguardo, si è espressa la Corte di Cassazione evidenziando, tra gli altri, non solo il principio per il quale la contenzione non può considerarsi un atto terapeutico (Corte di cassazione, Sez. V, sentenza 20 giugno 2018, n. 50497) ma anche l'altro principio secondo il quale ogni atto esperito sul paziente, sia esso diagnostico o terapeutico, debba essere trascritto contestualmente alla sua esecuzione (Corte di cassazione, Sez. V, sentenza 17 dicembre 1982).

Considerate pertanto le rilevanti funzioni attribuite alla cartella sanitaria nel nostro ordinamento, la sua compilazione appare un atto necessario e dovuto, in quanto espressione, tra le altre, di diario del decorso della malattia e prova documentale degli interventi sanitari predisposti.

Quesito 2

In caso di patologie che non si risolvono nell'arco temporale di 12 ore, ma che necessitano di contenzioni protratte, come ad esempio l'avvelenamento da nuove sostanze psicoattive con monitoraggio anche per 48 ore per possibili evenienze cardiovascolari, il proseguimento della contenzione necessaria a tutela e garanzia del paziente può essere ancora legittimata dallo stato di necessità oppure occorre interpellare/ informare un giudice tutelare?

L'analisi del complesso normativo rispetto all'applicazione della contenzione pone in rilievo significativi elementi di valutazione, tra i quali:



- la pratica della contenzione presenta dubbi di liceità in quanto atto leggibile come lesivo della dignità umana per la sua natura di atto violento e coercitivo;
- occorre sempre ricercare il consenso da parte del paziente in ogni caso di trattamento sanitario;
- la valutazione della sua necessità è sottoposta alla esclusiva valutazione medica;
- risulta mancante nel complesso ordinamentale una definizione di obblighi specifici rispetto alla durata dell'eventuale pratica contenitiva;
- il criterio di proporzionalità resta essenziale per ogni pratica ed è strettamente connesso anche con la durata della stessa.

Alla luce dei profili evidenziati, pur nella difficoltà di pronunciarsi relativamente al permanere di una pratica di dubbio fondamento di complessiva liceità per ben 12 ore, il protrarsi dell'applicazione della contenzione oltre le 12 ore appare una circostanza che, seppur documentata dalla letteratura clinica psichiatrica, incide inequivocabilmente e profondamente sulla compressione delle libertà fondamentali e sul rispetto della dignità umana intrinseca. Per tale ragione, il Garante nazionale ritiene opportuna la comunicazione successiva al Giudice tutelare con la quale si dà informazione in ordine a quanto avvenuto.

Inoltre, a garanzia della persona, il caso andrebbe segnalato alla Direzione sanitaria e all'UO di gestione del rischio, la quale attiverebbe tempestivamente un audit per valutare la necessità della contenzione prolungata.

Quesito 3

Se esistesse la possibilità di ricercare informaticamente tutte le contenzioni effettuate in Pronto Soccorso, in modo da produrre dietro formale richiesta di un'Autorità un elenco dei nominativi, si potrebbe evitare il registro delle contenzioni?

Il principio generale impone che ogni evento di contenzione - inclusa quella farmacologica - debba essere annotato in uno specifico registro istituito per tale scopo. La ragione di tale orientamento trova giustificata sia nel fatto che la registrazione dettagliata e rigorosa dei casi fornisce alla direzione del servizio e della struttura ospedaliera un riscontro immediato in ordine all'ampiezza, alla frequenza e alla durata del fenomeno sia rispetto ai principi generali di trasparenza e di garanzia in un ambito tanto sensibile quale la tutela della libertà personale.

Il Garante nazionale raccomanda, inoltre, che tutti gli episodi di contenzione siano riesaminati ogni sei mesi assieme alla Direzione sanitaria e all'UO di gestione del rischio, per l'identificazione e la messa in atto di azioni di miglioramento clinico e organizzativo, nell'ambito dell'obiettivo generale del superamento della contenzione meccanica raccomandato dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: "Contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione", del 29 luglio 2010 e ribadito recentemente nella seduta del 4 agosto 2021).



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Quesito 4

Qualora in PS la contenzione si renda necessaria per le persone fragili in assenza di tutore, dopo che tutte le altre misure alternative si siano dimostrate inefficaci, dal momento che non è ammissibile per la Cassazione una contenzione con il consenso del paziente o, peggio ancora, dei suoi familiari, occorre avvertire un giudice tutelare del provvedimento intrapreso?

Non sussistono obblighi specifici in capo al medico. Per le ragioni evidenziate al punto 2, nel caso la contenzione si protragga oltre le 12 ore, l'indicazione del Garante nazionale è di attivare nell'immediato l'UO di gestione del rischio e di informare successivamente il Giudice tutelare.

Quesito 5

Per i degenti a rischio di allontanamento inconsapevole -wandering- (persone fragili, dementi o con alterazioni contingenti o permanenti delle proprie capacità cognitive di varia natura), al fine di prevenire gravi incidenti che possono verificarsi a carico dei pazienti a seguito della eventuale scomparsa e di prevenire possibili azioni contenitive fisiche e/o farmacologiche, è ipotizzabile ricorrere all'impiego di braccialetti a radiofrequenza (RFId) in grado di attivare varchi collocati nei punti di accesso del Pronto Soccorso, che emettono un segnale luminoso e un allarme sonoro, nel caso in cui tali pazienti avessero attraversato oppure anche solo se si fossero avvicinati troppo alle uscite, non accompagnati dal personale? In tal modo gli operatori prontamente allertati potrebbero provvedere ad aiutare il paziente e a evitare che lo stesso esca dal reparto esponendosi a rischi conseguenti. Tale attività si intende finalizzata esclusivamente a prevenire allontanamenti di questa tipologia di pazienti fragili, spesso inconsapevoli, ad elevatissimo rischio personale e non assolutamente, a nostro parere, da intendersi limitativa della libertà personale del paziente stesso ma anzi protettiva e tutelante. Siamo a conoscenza di un impiego in tal senso in corso di sperimentazione presso il reparto di Geriatria dell'Ospedale Molinette di Torino, e sarebbe nostra intenzione avviare un progetto pilota identico presso il Pronto Soccorso della Asl Roma I. Ovviamente l'utilizzo sarebbe esclusivamente limitato ai pazienti rientranti in casistiche ben codificate, previa autorizzazione e acquisizione di consenso informato da parte dei parenti o soggetti identificati dal paziente stesso come referenti o *care givers*, oppure nelle modalità che questa Autorità riterrà più opportune.

Sperimentazioni sull'uso del braccialetto sono stati attivati in Italia presso un reparto dell'ospedale Niguarda di Milano, dell'ospedale Le Molinette di Torino e presso i presidi ospedalieri della regione dell'Alto Adige. In questi casi, i braccialetti hanno interessato la totalità dei degenti, con la finalità di migliorare l'assistenza sanitaria erogata al paziente, nel suo complesso.

In ordine alla sperimentazione del braccialetto secondo le modalità indicate nel quesito vanno rilevati dei profili di criticità in diversi ambiti. Uno specifico profilo attiene al consenso libero e informato relativamente all'ipotesi di persone vulnerabili, anche temporaneamente, non in grado di esprimere un valido consenso o un valido dissenso. La valutazione della facoltà o meno di autodeterminarsi dell'assistito spetta al personale sanitario che interviene nel singolo caso e che individuerà l'intensità



della compromissione della capacità di giudizio in relazione alla specifica informazione fornita sino a statuirne l'assenza. In caso di assenza di possibilità di consenso, e di figure legittimate -Ads e tutore-, il medico si rivolgerà al Giudice tutelare.

Nel caso della presenza di un amministratore di sostegno, questo, secondo un principio generale e sempre valido, non dovrebbe sostituirsi alle decisioni del beneficiario che rimane portatore di un individuale diritto di scelta. Qualora infatti l'Ads fosse titolare di uno specifico mandato che coinvolga anche la cura e l'assistenza sanitaria del beneficiario, questo, e il personale sanitario, dovrà tenere conto della volontà dello stesso, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere.

Un secondo profilo di criticità attiene più profondamente all'adeguatezza delle finalità del dispositivo nell'ambito di un contesto sanitario.

Nello specifico, il trattamento sanitario quale finalità precipua del ricovero si fonda sul principio dell'alleanza terapeutica tra medico e paziente. In questo senso, il dispositivo non favorirebbe l'accrescimento né della fiducia della supposta alleanza relazionale né dell'efficienza e dell'efficacia dell'assistenza sanitaria nel suo complesso, come invece nelle altre sperimentazioni realizzatesi. In questo senso, invece, il dispositivo assolverebbe alla primaria funzione di tipo custodiale, e solo indirettamente anche di tipo sanitaria nell'ottica di prevenire possibili incidenti.

La carenza di personale addetto alla vigilanza esterna non costituisce di per sé una ragione sufficiente a legittimare l'introduzione del dispositivo in ambito ospedaliero e la sua applicazione.

Un ulteriore profilo di criticità attiene alla condizione di discriminazione che una persona con grave disabilità subirebbe con l'applicazione del dispositivo, la cui libertà verrebbe di fatto compressa, seppur in grado lieve, rispetto agli altri pazienti accolti in ospedale. Sul punto la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità appare chiara laddove afferma tra i principi generali anche quello di garantire il pieno ed uguale godimento di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e di promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità. In questo senso, appare evidente che l'applicazione del dispositivo solamente a una certa tipologia di utenti con disabilità crea una condizione, per gli stessi, di distinzione e di restrizione sulla base della disabilità, con l'effetto di pregiudicare il riconoscimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con le altre persone, del diritto individuale all'autodeterminazione, compresa la libertà di compiere le proprie scelte.

Qualora si volesse tuttavia procedere con la sperimentazione, è necessario limitare il più possibile l'utilizzo del dispositivo, circoscrivendolo ai soli casi realmente urgenti e acclarati, per i quali il dispositivo rappresenta la misura estrema. Per tale ragione, il Garante nazionale raccomanda la predisposizione di un apposito protocollo interno all'ospedale che codifichi in modo puntuale le caratteristiche dell'utenza, unitamente a un registro specifico, aggiornato e di immediata consultazione, al fine di verificarne il suo effettivo impiego.

Per quanto attiene infine al consenso della persona all'utilizzo del dispositivo, si fa riferimento alle modalità previste nel Codice sul trattamento dei dati personali del d.l. 10 agosto 2018, n. 101 che recepisce il Regolamento (UE) 2016/679.

Roma, 21 ottobre 2022

Mauro Palma



Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge sull'istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e sull'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

La presente audizione riguarda l'esame della proposta di legge A.C. 1794 (On. Brescia ed altri) recante Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e delle proposte di legge A.C. 1323 (On. Scagliusi ed altri) e A.C. 855 (On. Quartapelle Procopio ed altri), recanti Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali.

Rispetto alla Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, occorre rilevare come l'attuale assetto risalga all'attuazione della direttiva dell'Unione europea 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Nel capo III dedicato agli organismi per la promozione della parità di trattamento, l'art. 13 della direttiva prevede in primo luogo che gli Stati dell'Unione europea istituiscano «uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica», che possono far «parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali». In secondo luogo, l'art. 13, impone la necessaria «indipendenza» di tali organismi che devono, infatti, fornire «assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni», svolgere «inchieste indipendenti» e pubblicare «relazioni indipendenti». Il nostro Paese ha attuato la direttiva 2000/43/CE, con il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215, che all'art. 7 ha previsto l'istituzione dell'Ufficio per il contrasto delle discriminazioni «presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità», mettendovi a capo un «responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato». Tale configurazione ha reso l'UNAR (acronimo con cui è conosciuto l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) un'articolazione del Dipartimento per le pari opportunità che, come tale, difetta della necessaria indipendenza, che in contesti di questo genere significa principalmente indipendenza dal Governo.

In questo senso la proposta di legge A.C. 1794 (On. Brescia ed altri), prevedendo di rendere indipendente una struttura che attualmente manca di quel requisito, contiene elementi di notevole positività. Non entro però nel merito della costruzione dell'organismo, della nomina che conferisce marcate caratteristiche di indipendenza sia al Collegio che all'Ufficio perché a questo punto la questione interseca l'oggetto delle altre due proposte di legge che sono oggetto di quest'audizione.



L'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali rappresenta una sorta di *vulnus* per l'ordinamento italiano. Come ho osservato nella relazione al Parlamento del 2019 dell'Autorità indipendente che ho l'onore di presiedere – il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – l'Italia si è candidata a far parte del Consiglio dei diritti umani della Nazioni unite, ed è stata eletta, per tre mandati: nel 2007-2010, per il triennio 2011-2014 e per il 2019-2021. In occasione dei primi due mandati (quindi sin dal lontano 2007), come previsto dalla Risoluzione 60/251 dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 15 marzo 2006, il nostro Paese ha presentato una lista di *voluntary pledges and commitments* tra cui risaltava l'impegno a istituire la *National human rights institution* (in acronimo NHRI) in base ai cosiddetti Principi di Parigi (cioè i principi contenuti nella Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU 48/134 del 20 dicembre 1993 sullo *status* delle istituzioni nazionali per i diritti umani). Impegno ad oggi disatteso.

Il mancato rispetto dello stesso *pledge* per due volte consecutive ha probabilmente suggerito di non ribadire lo stesso impegno nella lettera di presentazione per la candidatura al Consiglio dei diritti umani per il 2019-2021. La questione irrisolta è stata affrontata in sede di *Revisione periodica universale* (in acronimo Upr) durante la seduta di novembre del 2019, perché pur pendendo, gli ennesimi progetti di legge in materia, l'Italia rimane uno degli ultimi Paesi d'Europa a non aver costituito tale organismo (un'Istituzione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani) che dovrebbe occuparsi, a livello domestico, dell'intero spettro dei diritti fondamentali.

L'Italia ha ricevuto dal Comitato diritti umani oltre trecento raccomandazioni, quarantacinque delle quali riguardavano la mancata istituzione della NHRI.

La questione è talmente centrale da aver portato la delegazione italiana a prendere un impegno davanti al gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani rispetto alla riaffermata volontà del Governo italiano di stabilire una istituzione nazionale indipendente dei diritti umani in conformità con i Principi di Parigi. In proposito la delegazione comparsa davanti al Consiglio ha rinviato alle proposte di legge attualmente pendenti alla Camera dei deputati sull'istituzione di tale organismo indipendente.

Come il Garante nazionale ha già fatto presente nelle sue relazioni annuali a entrambi i rami del Parlamento italiano, sembra a questo punto opportuno, dopo circa ventisette anni dall'affermazione dei Principi di Parigi, completare l'architettura istituzionale che provvede alla promozione e protezione dei diritti umani costituendo primariamente una NHRI. Prestando attenzione ai seguenti profili.

In Italia esiste già, tra gli altri, un organismo conforme ai Principi di Parigi che si occupa di un'area specifica di tutela dei diritti umani ed è il Garante nazionale delle persone private della libertà designato come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (in sigla Npm) in base al Protocollo ONU del 2002 noto come Opcat (che è l'acronimo di *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*; il Protocollo richiede per gli Npm la conformità ai Principi di Parigi all'art. 18 par. 4).

Nel percorso di creazione di una Istituzione di questo genere occorre procedere edificando su ciò che esiste e che funziona. Il che implica in primo luogo la salvaguardia delle esperienze delle Autorità indipendenti in carica, e quindi *inter alia* la valorizzazione dell'esperienza ormai consolidata del Garante nazionale come *National preventive mechanism*. In secondo luogo, il prodursi in uno sforzo di costruzione di sistemi che dialoghino, che non si sovrappongano (il riferimento qui è all'iniziale versione, per esempio, del progetto di legge A.C. 855 che all'art. 2, co. 1, lett. a, prevede funzioni già spettanti



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà) e che si diano reciprocamente forza, evitando che a una più ampia previsione di Istituzioni di promozione e controllo non corrisponda una effettiva maggiore tutela dei diritti delle persone.

Per questi ordini di ragioni, tornando *re melius perpensa* al progetto di legge A.C. 1794 (On. Brescia ed altri), si ritiene che i contenuti e le funzioni da attribuire a una Autorità che sia garante per il contrasto delle discriminazioni, possano ben trovare loro naturale sede all'interno dell'istituenda Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

Roma, 16 giugno 2020

Mauro Palma



Contribution from the Italian NPM in response to the Subcommittee's request to provide further observations on the Draft general comment No.1 on places of deprivation of liberty (article 4). Inviato a UN Subcommittee on the Prevention of Torture.

Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel,
Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
Remarks from the Italian NPM on the Draft general
comment No. I on places of deprivation of liberty
(article 4) – CAT/OP/GC/R. I

The Italian NPM welcomes the opportunity to make a submission on this Draft general comment No.1 on places of deprivation of liberty (article 4).

It is pleased to acknowledge that the Subcommittee has paid close attention to the suggestions the Italian NPM provided in its first submission (letter dated May 25, 2021).

The current text is notably precise and comprehensive, covering a broad definition of deprivation of liberty (places and forms), in order to ensure that the Subcommittee's and the NPMs' oversight powers are exercised anywhere and at any time. However, the National Guarantor would like to integrate the following, so to make the general comment much detailed on some specific sections:

III. Places of deprivation of liberty under article 4 – custodial setting

With reference to section III. Places of deprivation of liberty under article 4, where it is well specified that «Article 4 places within the scope of the Optional Protocol any public or private **custodial setting** under the jurisdiction and control of the State party in which persons may be deprived of their liberty and **are not permitted to leave**, either by an order given by any judicial, administrative or other authority or at its instigation or with its consent or acquiescence» (paragraph 19), the Italian NPM has appreciated any further explanations on the specific elements mentioned in said paragraph. However, in its opinion, it seems important to better



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

explain the wording custodial setting since - if left unclarified - it may be strictly interpreted as a place which requires the presence of a guardian or a keeper (therefore a custody¹⁵⁴, from Latin “custodia”) to control the setting. Indeed, to define a place or a situation depriving a person of their liberty, it is sufficient, that such a person, for whatever reason, in a situation in which the State either exercises or might be expected to exercise a regulatory function, does not have a real possibility of leaving at their own will (see next observation) the same place or situation. It is crucial and imperative that a separate section explaining the definition of a custodial setting be included.

III. Places of deprivation of liberty under article 4 – permission to leave at will

The National Guarantor would appreciate if, in paragraph 30 (‘In which persons are not permitted to leave’), the Inter-American Court of Human Rights’ more explicit interpretation of a place or situation of deprivation of liberty (in paragraph 18) is repeated, leaving behind any potential literal understanding of the ‘permission to leave’ if confronted with the ‘impossibility to leave’, as stated in the Court’s “unable to leave or abandon at will the place or establishment”. This specification can substantiate, for instance, the identification of a vessel stuck at sea in international waters – due to the lack of permission to dock and to disembark people on board – as a place of deprivation of liberty: it is in fact, the impossibility or the person’s incapability¹⁵⁵ to leave the ship at will that classifies the vessel as a ‘custodial setting’, and not the relation to the ‘permission to leave’ the ship given by somebody having effective control on the means of transportation.

III. Places of deprivation of liberty under article 4 – jurisdiction or control

In paragraphs 24-28 (‘Jurisdiction or control’), the commentary is very careful in clarifying that States should allow visits to all places where they exercise jurisdiction or control. Apparently, the draft comment makes a distinction between jurisdiction and control. In the National Guarantor’s belief, it is self-evident that control means the State’s exercise of a jurisdiction also outside its territory (for further discussion, see the European Court on Human Rights’ *Guide on Article 1 of the European Convention on Human Rights* https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_1_eng.pdf) to the extent that both terms are no longer distinct.

However, if the comment is written with the intention of maintaining the difference, some issues may arise when reading §28 in that it may be read as allowing NPMs to visit all places of deprivation of liberty under their jurisdiction while the SPT can exercise its visitation powers also in territories which

154. ‘Surveillance’ in the French version of the Optional Protocol text.

155. For example, people with impairment or disability or poor health conditions.



may not be under the effective control of a State.

For greater clarity, it might be useful to rephrase part of §28 as follows: «*States parties should allow national preventive mechanisms to visit and monitor all, and any suspected, places **or forms** of deprivation of liberty, as set out in articles 4 and 29 of the Optional Protocol, that are within its jurisdiction **or under its effective control**. Moreover, it is stated in article 29 of the Optional Protocol that the provisions of the Optional Protocol extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions. As the practice of the Subcommittee shows, even if a territory is not be under the effective control of the State, it may still fall within its jurisdiction and therefore within the Subcommittee's mandate. The Subcommittee considers that its mandate extends over the entirety of the internationally recognized territory of a State and it has attempted to visit places of deprivation of liberty under the control of armed groups*».

IV. Scope of places of deprivation of liberty

In paragraph 38, although the National Guarantor is aware that any list included in the general comment is not exhaustive, it would be necessary to add to the given taxonomic enumeration in said paragraph the words “*any means of transportation used in forced-return operations*” after “*vehicles, ships and aeroplanes*”.

The same reference to forced-return operations and the need for NPMs and the SPT to consider forced returns in the scope of their monitoring mandate is to be made clear in paragraph 14 which refers to the situations where people are “being involuntarily transported” as a situation of deprivation of liberty. In this context, the National Guarantor suggests establishing an explicit reference to the monitoring of forced returns (and all its phases), as has already been suggested by Picum and the Greek Council for Refugees¹⁵⁶.

Rome, 20 April 2023

Mauro Palma

156. See <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/spt-opcat/cfis/gci-art4/submission-spt-gc-article4-PICUM-GCR.pdf>



Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - Request for NPMs to provide information for a General Comment on Article 4

“any form of detention or imprisonment
or the placement of a person in a public
or private custodial setting which that person
is not permitted to leave at will by order
of any judicial, administrative or other authority.”

- *What are the practical/legal/theoretical difficulties, if any, faced by the respective NPMs in the implementation of Article 4, including restricted access to places of deprivation of liberty or prohibition of visits to particular places all together?*

Indeed, practical difficulties have left some stones unturned, especially if they have somehow switched on grounds of practicality that showed multifaceted.

First, if the stress is to be put on the forms of detention/imprisonment/placement, still the need to define the custodial setting (the place where and how it is structured) where those forms of deprivation of liberty take place is paramount.

By definition, when referred to a setting, custodial means “having custody”, conventionally a condition/situation where a person or an authority is in charge of exercising powers of control and care over an individual following an order of any judicial, administrative or other authority. Similarly, prisons, immigration removal centres, police holding cells, private/public psychiatric institutions should be all considered “conventional” places of deprivation of liberty, while imprisonment, immigration detention, police custody, and involuntary treatment and placement are to be included in the “conventional” forms of deprivation of liberty that fully adhere to the metalinguistic insights described above.

Differently, some concerns arise when practice encounters situations/conditions, which are amphibious that is, for example, a person enters voluntarily a place but then their stay becomes compulsory in the sense, for example, that they cannot leave the place at will. This, indeed, is a case when the form of deprivation of liberty is to some extent overriding the spatial limits of the structure. *A de facto* deprivation of liberty, which, can sometimes become differently interpreted depending on the situations where it takes places.



For instance, a *de facto* form of deprivation of liberty faced by the Italian NPM was not as clear as it was for us that it was falling within the scope of the NPM's remit. It was the case of R&S ships left stuck in international or national waters, its passengers' disembarkment being impeded for different reasons and rescued persons being obliged to remain aboard by effect of omitting (not identifying a Place of Safety) or interdiction (refusal of entry the Italian territory) provisions issued by the Italian Authorities.

This is a situation where the persons' leaving the ship is made objectively impossible; meanwhile those persons are kept somehow under the responsibility of the Italian Authorities that control the respect of the provisions enforced.

In a specific case, when a vessel flying the Norwegian flag was stuck in international waters waiting for a POS to disembark survivors, we judged that this was again a form/place of deprivation of liberty pertaining to article 4 of the OPCAT. Nevertheless, when we looked for cooperation among the NPMs which, in our opinion, could be involved in any independent monitoring applicable to enhance the protection of the rights of the rescued people on board the vessel, some concerns were raised especially in qualifying the situation as deprivation of liberty. Whereas our analysis was considering the following scenario "a *de jure* jurisdiction in charge of the Norwegian authorities (the vessel flying the Norwegian flag) and a *de facto* jurisdiction in charge of the Italian ones and the involvement of the Maltese Authorities, which, like Italy, did not assign the ship an available POS", the Norwegian NPM believed the case was not as such. Eventually, the situation left the rescued migrants felt as if they were in limbo, deprived of their rights, at risk of pushbacks irrespective of the principle of *non-refoulement* and related guarantees and subjected to material conditions aboard that from day to day were in poor repair.

This different evaluation on such a form of deprivation of liberty, we believe, should be tabled and discussed, taking into account that the ECtHR jurisprudence has already condemned Italy in a similar case¹⁵⁷ recognizing our State the exercise of a *de facto* (extraterritorial) jurisdiction while stressing the importance of avoiding double standards in the field of safeguarding human rights¹⁵⁸.

Therefore, in order to avoid opposed interpretations of the Protocol, clearly detrimental to the whole system – in particular in those events involving the responsibility *de jure* and *de facto* of different States –, it would be appropriate if the General Comment on article 4 offers unambiguous criteria for evaluating different forms of deprivation of liberty (and related places) that might take place.

To this extent, together with a reflection on the substantial elements integrating the deprivation of liberty, it would be of great benefit if the Subcommittee could also reflect on the possible forms when

157. The case-law of the ECHR provides that acts carried out on the high seas by a State vessel constitute cases of extraterritorial jurisdiction and may engage the responsibility of the State concerned. In the *Hirsi, Jamaa and Others v. Italy* case, the Court observed «that, by virtue of the relevant provisions of the law of the sea, a vessel sailing on the high seas is subject to the exclusive jurisdiction of the State of the flag it is flying. This principle of international law has led the Court to recognise, in cases concerning acts carried out on board vessels flying a State's flag, in the same way as registered aircraft, cases of extraterritorial exercise of the jurisdiction of that State (see paragraph 75 above). Where there is control over another, this is *de jure* control exercised by the State in question over the individuals concerned» (§77 – Grand Chamber judgment, 23 February 2012).

158. *Ibidem*, §69.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

the jurisdiction of a State can be exercised, thus determining the competence of its own National Preventive Mechanism.

Some further reflection on the meaning of the expression “custodial setting”: is it also relevant to those situations when the Authorities are displaying some sort of pressure on the person living in a place? For example, is it sufficient that a structure is quarantined to consider it a place of deprivation of liberty, without taking into account whether the entrance door is open or closed, or there is a checkpoint controlling ins and outs, or else some kind of coercion applied by the responsible Authorities?

About prohibition of visits which the Italian NPM encountered, they were very much connected with two factors: first, they happened exclusively in places of deprivation of liberty in charge of different healthcare institutions; second, the Italian NPM is relatively young (it started its oversight visits in 2016) and the National Healthcare Service is very articulated with many locally spread bodies and units that it is almost impossible to be acknowledged from all subsidiary heads of units. Actually, in two occasions, both occurred before entering places dedicated to involuntary placements in hospitals (Spdc), the Italian NPM was halted at the door, but in short time the situation was cleared of any concern and fears of knock-on effects and it could continue monitoring.

- *What guides the NPM's decisions to select places of deprivation of liberty to be visited?*

The Italian NPM conducts a regular visiting programme to all *de jure* places of deprivation of liberty. Visits may be triggered by a necessity to react to a person's complaint received by the NPM so to verify its severity and truth, hence to send recommendations to the Authorities concerned to stop the violation. Sometimes, visits are carried out following the need to analyze certain conditions in a specific detention environment. These visits may be prompted by a comparative analysis or by the necessity to collect as much information as possible on a single typology of place or to detect widespread normative inconsistencies and laid down procedures and practices.

The majority of the visits planned by the Italian NPM have a preventive nature, though.

Attention is also paid to the situations/conditions of *de facto* deprivation of liberty, by assessing and controlling practices, by constantly communicating with the CSOs, and by verifying all Reports drafted by the supranational monitoring Bodies (in particular the SPT) and the complaints filed with the ECtHR in the field of deprivation of personal liberty.



- *Regarding the variety of places of deprivation of liberty visited by the NPMs: could you list the places which have emerged in the course of your work and which you consider fall within Article 4?*

Deprivation of liberty in the criminal context	Prisons, hospital units dedicated to prisoners, YOIs, drug/alcohol rehab communities (private and public) for adults and minors, first reception centres for arrested minors
Deprivation of liberty and migrant persons	Immigration Removal Centres, hotspots, first reception centres for unaccompanied minor migrants, quarantine ships for incoming migrants, transit areas at airports/ports, holding rooms at police stations so called “suitable premises”, S&R ships stuck at sea waiting for a Place of Safety, dedicated facilities at the borders
Deprivation of liberty and Law enforcement	Police holding cells, designated interview rooms (where provided)
Deprivation of liberty and healthcare protection	Residencies for the enforcement of security measures, public and private psychiatric facilities, nursing homes and social care homes for the elderly or the disabled
Others	Covid hotels, formal places of compulsory quarantine



3. Il Collegio alle Istituzioni

Per un'analisi dei suicidi negli Istituti penitenziari¹⁵⁹

Introduzione¹⁶⁰ di Mauro Palma

Ferragosto. Prima mattina: disteso sul letto non risponde alla chiamata come sempre un po' trasandata e un po' annoiata dell'agente. È proprio quest'ultimo a guardare bene all'interno: il detenuto non è reticente a rispondere per continuare il sonno; no, ha un sacchetto sulla testa ben annodato in modo da garantire il soffocamento. Si è suicidato nella notte. Siamo in una grande città, Torino, sarà riportato come il cinquantunesimo dall'inizio dell'anno. Anche in questo caso una persona molto giovane: venticinque anni ed entrata in carcere dalla libertà da meno di due settimane. Il reato riportato nella sua scheda è rapina, ma non c'è stato tempo di accertare nulla tanto breve il tempo – peraltro pigramente estivo – trascorso tra il suo ingresso nel mondo della privazione della libertà e la sua uscita per decesso. La scheda dice che aveva genitori, una casa: altro non sappiamo della sua vita, ma certamente non possono essere state le condizioni detentive così aspre e spesso disattente alla dignità delle persone, ospitate e ospitanti, ad avere determinato il suo gesto, perché non le aveva ancora sperimentate nei fatti.

Primi dell'anno, le festività sono finite da poco. Otto ore dopo l'arrivo in carcere, un giovane di 25 anni di origine marocchina si impicca alle sbarre della finestra della cella. Prima ha riempito la serratura del cancello che chiude la sua cella con dei pezzi di plastica di un sacchetto dell'immondizia; quindi, ha coperto la serratura con un lenzuolo legato stretto. Per assicurarsi che non riescano a salvarlo. Entrato alle 21 e deceduto alle 5 del mattino seguente, non c'è stato il tempo di immatricolarlo. Di lui conosciamo il reato – resistenza e oltraggio a un pubblico ufficiale – ma non il volto

Il più anziano tra le 85 persone che si sono tolte la vita in carcere tra gennaio e dicembre dello scorso anno aveva 83 anni. Con un fine pena al 2030, e un reato che viene definito dall'Amministrazione

159. Studio a cura dell'Unità Privazione della libertà in ambito penale: Emanuele Cappelli, Tiziana Fortuna, Davide Lucia, Giovanni Suriano e con la collaborazione di Nadia Cersosimo. Aggiornamento al 18 aprile 2023.

160. Il testo ripropone (con aggiornamenti in alcune parti) l'articolo di Mauro Palma "Note e riflessioni sui suicidi in carcere" pubblicato sul sito *Questione Giustizia* il 5 settembre 2022.



penitenziaria di “riprovazione sociale”. Era in isolamento dovuto al Covid.

Non riporto questi casi per richiamare con impressionismo la drammaticità di un sistema dove si viene ristretti con molta facilità, soprattutto se si è marginali nel contesto sociale in cui si è malamente inseriti, e dove con altrettanta facilità si viene accolti dal sistema deputato a detenere, tutelare e gradualmente reinserire, solo come ulteriore problema o al più come un fascicolo da gestire con una improvvisa collocazione in luoghi già densi di difficoltà. Non è questo il richiamo implicito nel riportare i casi, anche se non nascondo l’impellenza di interrogativi che riguardano sia l’effettiva tutela, anche legale, di persone socialmente fragili – la densità dei senza fissa dimora tra coloro che per pene brevissime sono ristretti in carcere è altissima – sia il frequente ricorso alla misura detentiva per reati anche minori, pur nel profluvio di affermazioni del carcere come misura estrema. E che riguardano altresì quale accoglienza, attenzione e vicinanza possa aver ricevuto una persona che, entrata in carcere in un sabato estivo, si sia suicidata soltanto poche ore dopo.

Riporto piuttosto questi casi – che non sono isolati, perché molti altri hanno con essi una somiglianza strutturale – solo per sgombrare il campo da una visione deterministica che connette le decisioni estreme alla difficoltà materiale della detenzione. Troppo brevi sono state in molti casi le permanenze all’interno del carcere per supportare tale visione; troppo frequenti sono anche i casi di persone che a breve sarebbero uscite, per non capire che a volte – spesso – è l’*esterno* a far paura quasi e più dell’*interno*. È la funzione simbolica dell’essere approdati in quel luogo a costituire un fattore determinante per tali decisioni estreme: quella sensazione di essere precipitato in un ‘altrove’ esistenziale, in un mondo separato, totalmente ininfluenza o duramente stigmatizzato anche nel linguaggio dei media e talvolta anche delle istituzioni, che caratterizza il luogo dove si è giunti, a essere determinante. Anche perché spesso ci si è giunti dopo vite condotte con difficoltà e lungo il bordo del precipizio che separa sempre più concretamente il percepirsi parte della collettività e il collocarsi ai suoi limiti estremi.

Ma proprio perché è prevalente la funzione simbolica su quella della materialità, i suicidi non interrogano solo chi ha la responsabilità diretta della detenzione – cioè chi ne determina politicamente il profilo e che conseguentemente ne amministra lo svolgersi – perché interroga tutta la collettività esterna che di quel simbolismo è produttore ed elemento consolidante. Innanzitutto, interrogano sulla sensatezza del tempo recluso, perché la sottrazione del tempo soltanto in funzione del vuoto non è accettabile ed è prodromica alla percezione del proprio annullamento. Più volte, anche recentemente, mi è capitato di sottolineare che una persona privata della libertà, qualsiasi ne sia stata la causa, diviene titolare, proprio in virtù di tale privazione, del diritto a che la finalità che ha determinato la sottrazione del bene che l’articolo 13 della Carta definisce “inviolabile” sia effettivamente perseguita e che non si lasci spazio alla mera sottrazione del tempo vitale. Questo vale per chi è ristretto in una struttura sanitaria per motivi di cura e riabilitazione, per chi lo è in un centro per il rimpatrio, per chi è in carcere per esecuzione di una pena che ha diritto a che la tendenziale finalità rieducativa sia effettivamente perseguita e anche per chi è in custodia cautelare che deve percepire la ragione del proprio tempo sottratto in funzione dell’indagine su quanto commesso o della prevenzione rispetto alla possibile nuova commissione. Questo richiamo alla motivazione da un lato rende impossibile il tempo vissuto nel nulla meramente privativo, dall’altro richiede attenzione specifica in tutte le fasi della reclusione, sia con un supporto accentuato alla fase iniziale, sia con il perseguimento della significatività del tempo sottratto, sai, infine, nell’accompagnamento al ritorno al contesto esterno. Richiede, quindi, la capacità del dare senso al proprio tempo e di non renderlo solo espropriazione: un’azione che non può essere condotta senza risorse adeguate, preparazione professionale mirata e soprattutto senza un discorso esterno che non sia quello triviale del castigo meritato e dell’abbandono. Della chiave buttata.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

L'analisi dei casi di suicidi in carcere – anche limitatamente a quest'ultimo anno – conferma questa necessità di un discorso pubblico diverso sulla pena, non ristretto ai pochi da sempre presenti su questo tema e non connotato ideologicamente, ma riportato nel solco dell'utilità della funzione penale, dei suoi limiti, delle sue necessità in termini di qualità professionale e di capacità di allineamento con lo svolgersi della vita esterna. Tutto ciò ancor prima del tema, peraltro urgente, della riqualificazione materiale delle strutture. Perché, come già accennato, la loro non dignitosa fisionomia attuale è concausa di un senso di vuoto invivibile che può determinare la scelta estrema, ma non ne è la causa principale.

La correlazione invece che a prima vista appare diretta è con l'essere in molti casi già stati segnalati all'interno dei cosiddetti “eventi critici”, non solo di natura autoaggressiva, molto spesso con un passato di disturbi comportamentali già segnalati. Si conferma simmetricamente la percentuale alta di coloro che, definitivi, erano prossimi al termine dell'esecuzione penale. Questo quadro tende a dare l'immagine di una difficoltà soggettiva amplificata nel rapporto improvviso non solo con la privazione della libertà, ma con la sua concretizzazione in un ambiente degradato dove alla percepita irrilevanza da parte del mondo esterno si aggiunge la specifica irrilevanza vissuta all'interno di un ambiente stressato e impersonale.

Per questo, il primo, ancor timido, approccio alla necessità di una diversa impostazione multidisciplinare al tema e alla sua declinazione concreta che emerge nella recente circolare emanata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, va accolto positivamente. Occorre agire in più direzioni, partendo da un dato che nella sua crudezza numerica sintetizza l'impellenza e la drammaticità del tema: l'Italia, nel confronto con altri Paesi europei, non ha un'alta percentuale media di suicidi nell'anno, ma tale valore cresce secondo un fattore moltiplicativo di più di quindici volte quando si considera il sottoinsieme della popolazione detenuta. Più di quanto non cresca in termini relativi in altri Paesi che partono da valori esterni maggiori.

La prima direzione verso cui agire è certamente quella di una immissione di figure di mediazione sociale e supporto all'interno degli Istituti, con profili differenziati così come molteplice è ormai la complessità esterna, ridefinendo, quindi, le professionalità esistenti e investendo, oltre che sul numero, sulla tipologia del loro intervento: un intervento che sempre più deve ridurre la distanza che separa l'interno con l'esterno. Non può essere un compito affidato agli operatori di Polizia penitenziaria, il cui compito – importante per la prossimità implicita che rappresenta con chi è ristretto – deve essere recuperato nella specifica funzione di svolgimento regolare e ordinato e di sicurezza verso l'esterno.

La seconda direzione va anch'essa nella riduzione della distanza con l'esterno: sia nel forte incremento delle possibilità di connessione – ovviamente in condizioni di sicurezza – con i propri affetti, sia nella loro regolata normalità e nell'utilizzo positivo di quanto offerto con ritmi sempre più serati dalle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Un aspetto, questo che, oltre a essere ineludibile in relazione al positivo reinserimento futuro in una società in rapida trasformazione tecnologica, indica anch'esso che non si è precipitati in un mondo diverso, bensì in un mondo dove l'essenza della consistenza della pena è proprio nella privazione della libertà e non in altri fattori de-contestualizzanti.

Queste due direzioni hanno incidenza sull'adempimento a quella indicazione delle *Regole penitenziarie europee* riportata in apertura della corposa Raccomandazione del Consiglio d'Europa come principio fondamentale (il quinto dei nove principi di questo tipo): «La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera». Difficile il rispetto di tale prin-



cipio – nonostante abbia avuto l’approvazione dei rappresentanti del governo di ciascuno dei Paesi del Consiglio, incluso il nostro – nel sistema detentivo italiano che tuttora non riconosce l’integrità personale, anche corporea, della persona ristretta, negandole la possibilità di rapporti intimi con propri partner e altrettanto difficile non rendere questa negazione come emblematica dell’alterità irriducibile che quei muri racchiudono. Ma questo aprirebbe a un altro tema, molte, troppe, volte rinviato.

La terza direzione deve andare nella riduzione dei numeri e nella conseguente maggiore presa in carico delle persone soprattutto al loro ingresso. Una riduzione da non ricercare con soluzioni temporanee, provvisorie, destinate a essere superate dall’inevitabile ripresentarsi della difficoltà dopo un certo tempo. Occorre restringere la platea delle persone in carcere. A partire da un dato chiaro: il 4 gennaio 1451 persone sono ristrette in carcere per scontare una pena inferiore a un anno, mentre altre 2598 scontano una pena compresa tra uno e due anni. È evidente l’impossibilità che si attuino un qualsiasi progetto volto a un diverso ritorno all’esterno in tempi così brevi e che il tempo della permanenza in carcere sarà soltanto tempo vuoto, interruzione di una vita a cui tornare forse in situazione soggettiva peggiore, certamente con maggiore difficoltà. Ma non è soltanto un evidente indicatore di come la finalità rieducativa sia solo mera enunciazione in un sistema che tiene le persone ristrette per alcuni mesi evidentemente per reati di minore allarme sociale; è anche un indicatore della minorità sociale che connota queste persone che non hanno evidentemente strutture esterne di riferimento, spesso neppure una fissa dimora, certamente una scarsa assistenza legale, molte volte neppure strumenti di comprensione del senso del loro essere in carcere e delle possibilità che l’ordinamento prevede.

Riandando indietro negli anni, Alessandro Margara, aveva prospettato la possibilità di strutture diverse, di responsabilità territoriale, dove tali persone, per le quali egli parlava di «detenzione sociale» potessero trovare supporto e anche controllo, soprattutto una presa in carico più attenta e una minore percezione del nulla a cui si era improvvisamente giunti: nel 2022 il 23 per cento – quasi un quarto – delle persone che si sono suicidate in carcere era «senza fissa dimora». Un progetto di responsabilità territoriale e di previsione di strutture di tipo diverso dal carcere, che deve essere ripreso. E che interroga sul rischio di continuare a configurare altrimenti il carcere come punto di arrivo di problemi soggettivi, stili di vita non omologati, emarginazioni, che avrebbero dovuto trovare altri strumenti di composizione e regolazione.

Ritorna tuttavia la riflessione iniziale: le scelte soggettive così drammatiche vanno anche rispettate nella loro non univoca e difficile leggibilità e forse non potrà mai aversi una situazione in cui tali esiti non si verificano. Resta però la nostra responsabilità collettiva nell’affinare gli strumenti di lettura e di prevenzione; resta altresì la responsabilità intrinseca che è in capo a chi amministra e gestisce la privazione della libertà di una persona di tutelare al massimo la sua vita e la sua integrità fisica e psichica. Resta l’obbligo di interrogarsi su ogni singolo episodio, di apprendere anche dal suo tragico esito, di evitare che esso possa essere annotato come una sorta di rischio collaterale.

Ho ripreso quanto scritto nel mese di agosto perché oggi, a tre mesi di distanza, nulla è mutato rispetto ad allora, se non la gravità del problema, drammaticamente rappresentato dagli 85 decessi per suicidio che si sono consumati negli Istituti penitenziari, così come rimangono le incertezze e le criticità.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Premessa

Il mondo del carcere sta vivendo un momento di particolare complessità e criticità. Nel 2022, negli Istituti penitenziari sono decedute 214 persone: 93 per cause naturali, 85 per suicidio¹⁶¹, 32 per cause da accertare e 4 per cause accidentali.

Il numero dei suicidi non può non preoccupare e interrogare una Autorità di garanzia che ha il compito di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà, a cominciare dal diritto alla vita e alla dignità, pur con la consapevolezza che la decisione di porre fine alla propria vita si fonda su un insieme di cause e di ragioni intimamente personali e non può essere ricondotta automaticamente e in via esclusiva alla condizione di detenzione in carcere.

In questo contesto, il Garante nazionale, oltre a proseguire il proprio impegno di verifica delle condizioni detentive negli Istituti del Paese con le visite effettuate in maniera continua e sistematica, ha voluto aprire un focus proprio sui suicidi in carcere a partire dai dati della stessa Amministrazione penitenziaria, che ringrazia per la costante collaborazione. I dati sono aggiornati al 31 dicembre.

Lo studio, di cui si riportano i risultati intermedi, si concentra su due aspetti: il fenomeno nel 2022 e un'analisi diacronica del fenomeno dei suicidi negli ultimi dieci anni. Nella prima parte, sono state considerate una serie di variabili, alcune relative alla persona, come l'età, il genere, la nazionalità, la tipologia di reato, la data di arresto, la data di primo ingresso in carcere, la data di ingresso nell'Istituto in cui si è verificato il suicidio, la posizione giuridica, la data del fine pena, eventuali condizioni di particolare vulnerabilità; altre riguardanti i contesti organizzativi in cui l'evento è accaduto, come l'Istituto penitenziario in cui era ristretta la persona e la sezione a cui era assegnata, la complessità organizzativa dell'Istituto stesso, la presenza media dei detenuti nell'Istituto, il livello di affollamento, il rilevamento di eventi critici nell'Istituto, le risorse umane a disposizione.

I dati che saranno illustrati nelle pagine che seguono prendono in considerazione solo alcune di tali variabili. Da essi emerge un quadro di fragilità individuale e di complessità gestionale. L'analisi verrà successivamente approfondita in modo da offrire uno studio completo di tali fattori.

La seconda parte consiste in un'analisi diacronica degli ultimi dieci anni, dal 2012 al 2022, in cui si prendono in considerazione il numero dei suicidi, la popolazione media detenuta, l'affollamento medio degli Istituti, la posizione giuridica delle persone, gli Istituti interessati.

Una breve analisi si riferisce, infine, ai 32 decessi per cause da accertare avvenuti nel 2022 negli Istituti penitenziari.

In un'ottica di trasparenza e di dialogo costruttivo, Il Garante nazionale vuole mettere a disposizione delle istituzioni, della società civile, dei media e della collettività l'analisi di un fenomeno che ha segnato in maniera drammatica non solo le persone detenute, non solo l'Amministrazione penitenziaria a cui le persone ristrette sono temporaneamente affidate, ma l'intera società di cui la realtà penitenziaria è parte. Ed è solo a partire

161. Il 4 gennaio 2023 è deceduta presso l'ospedale civile di Prato una persona detenuta che il 26 dicembre 2022 era stata trovata impiccata alle sbarre della finestra della sua camera di pernottamento della Casa circondariale di Prato. Inviata immediatamente in ospedale, è stata ricoverata in rianimazione, il 30 dicembre è entrata in coma e il 4 gennaio è deceduta. Per tale motivo, anche se la morte è avvenuta nel 2023, lo registriamo come suicidio del 2022, facendo così salire a 85 il numero dei morti per suicidio in carcere nell'anno che si è appena chiuso.



dalla forte condivisione di questa *appartenenza* di chi è temporaneamente ristretto in una prigione che si potrà superare quel senso di vuoto e di disperazione che accompagna molti di loro.

I suicidi nel 2022

La prima parte del lavoro si concentra sull'analisi statistica di una serie di fattori riferiti, da una parte, alle singole persone che si sono tolte la vita e, dall'altra, ai contesti organizzativi in cui l'evento è avvenuto. In questa fase intermedia dello studio, abbiamo scelto di evidenziarne alcune che riteniamo possano aiutare a inquadrare il fenomeno e a comprenderne, almeno in parte, le cause e i contesti che lo favoriscono.

Cominciamo col dire che le persone che si sono suicidate in carcere nel 2022 sono state **85**¹⁶². Si tratta del dato più elevato degli ultimi dieci anni, come sarà evidenziato nel capitolo successivo.

Dati soggettivi delle persone

Analizzando i dati personali, si rileva che delle **85** persone che si sono suicidate **80 erano uomini e 5 donne**. Va ricordato che la popolazione detenuta complessiva alla data del 31 dicembre 2022 è di 56174 persone, di cui 2372 donne. Queste ultime – lo ricordiamo – rappresentano mediamente il 4% della popolazione detenuta.

Riguardo alla **nazionalità**, **49 erano italiane e 36 straniere** (20 delle quali senza fissa dimora), provenienti da 16 diversi Paesi: Albania (6), Tunisia (5), Marocco (5), Algeria (2), Repubblica Dominicana (2), Romania (2), Nigeria (2), Brasile (1), Nuova Guinea (1), Pakistan (1), Cina (1), Croazia (1), Eritrea (1), Gambia (1), Georgia (1), Ghana (1), Siria (1) Bangladesh (1), Senegal (1).

Le **fasce d'età** più presenti sono quelle tra i 26 e i 39 anni (37 persone) e tra i 40 e i 54 anni (29 persone); le restanti si distribuiscono nelle classi 18-25 anni (10 persone), 55-69 anni (6 persone) e ultrasettantenni (3 persone). Si rileva che 12 persone appartengono alle fasce d'età dei più giovani e dei più anziani e che l'età media delle **85** persone che si sono suicidate, è di **40** anni [Tabella 1].

Tabella 1 – Genere, nazionalità, età

Genere		Nazionalità		Fasce età	
Uomini	80	Persone italiane	49	18-25 anni	10
Donne	5	Persone straniere	36	26-39 anni	37
				40-54 anni	29
				55-69 anni	6
				Più di 70 anni	3

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

162. Cfr nota precedente.



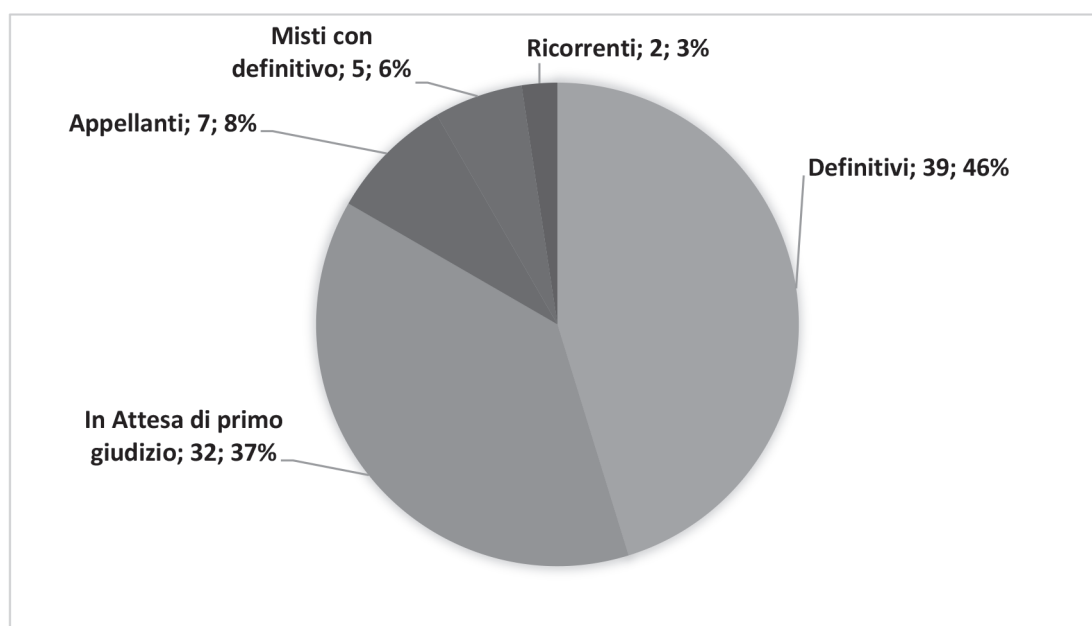
Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

Con riferimento alle **modalità che hanno caratterizzato l'atto suicidario**, in 76 casi (89,4%) è avvenuto per impiccamento, in 4 per inalazione di gas; in 3 per lesioni alle vene. In 2 casi il dato non è stato riportato.

Posizione giuridica e reati

La **posizione giuridica** delle 85 persone che si sono tolte la vita in carcere era la seguente: 39 erano state giudicate in via definitiva e condannate e 5 rientravano avevano una posizione cosiddetta “mista con definitivo”, cioè avevano almeno una condanna definitiva e altri procedimenti penali in corso; 32 persone (38,1 %) erano in attesa di primo giudizio, 7 erano appellanti e 2 ricorrenti [Grafico 1].

Grafico 1 – Posizione giuridica



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

Delle 42 persone condannate e con posizione “mista con definitivo”, **38** avevano una **pena residua fino a 3 anni** e 5 di esse avrebbero completato la pena entro l'anno in corso; altre 4 avevano una pena residua superiore ai 3 anni, mentre 1 soltanto aveva una pena residua superiore ai 10 anni [Tabella 2].

Tabella 2 - Pena residua

Meno di 3 anni	38
Tra 3 e 10 anni (di cui 1 superiore ai 10 anni)	4

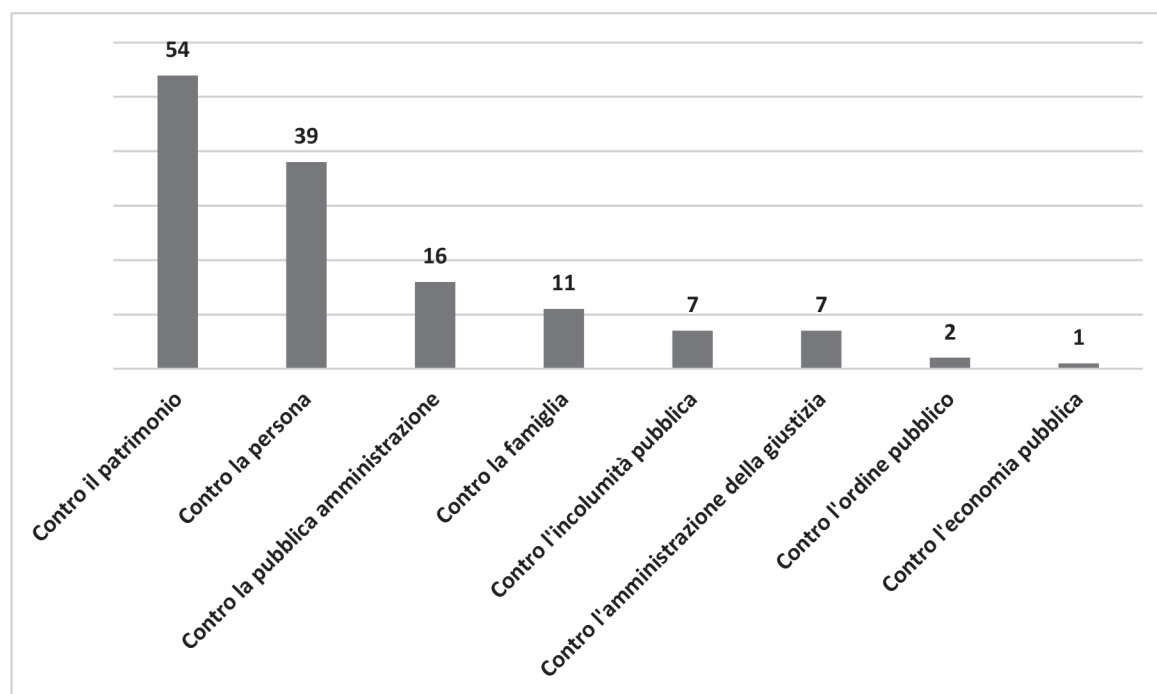
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale



Con riferimento ai **reati** ascritti alle persone interessate (si tenga presente che ogni persona può avere più di un reato), dall'analisi è emerso che la maggior parte delle persone che si è tolta la vita in carcere era accusata o era stata condannata per reati contro il patrimonio (54, pari al 64%), quindi seguivano i reati contro la persona (39) cui può sommarsi quella affine dei reati contro la famiglia (11), che – se considerati insieme – raggiungono il 59%. Con riferimento a questa tipologia di reati, tra quelli contro la persona figurano 12 reati di lesioni personali, 13 di omicidio (tentato o consumato), 3 di violenza sessuale e 11 di maltrattamento in famiglia. Poco significativi sul piano statistico appaiono invece altre tipologie di reato, come per esempio quelli contro l'incolumità pubblica e privata e contro l'amministrazione della giustizia (ciascuna con 7 casi) [Grafico 2].

Grafico 2 – Tipologia dei principali reati



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

I tempi del suicidio

È stata quindi analizzata la **durata della permanenza presso l'Istituto** nel quale è avvenuto l'evento: risulta che 50 persone, pari al 59,5%, si sono suicidate nei primi sei mesi di detenzione; di queste, 21 nei primi tre mesi dall'ingresso in Istituto e 15 entro i primi 10 giorni, 10 delle quali addirittura entro le prime 24 ore dall'ingresso [Tabella 3].



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Tabella 3 - Periodo in cui è avvenuto il suicidio rispetto all'ingresso in Istituto

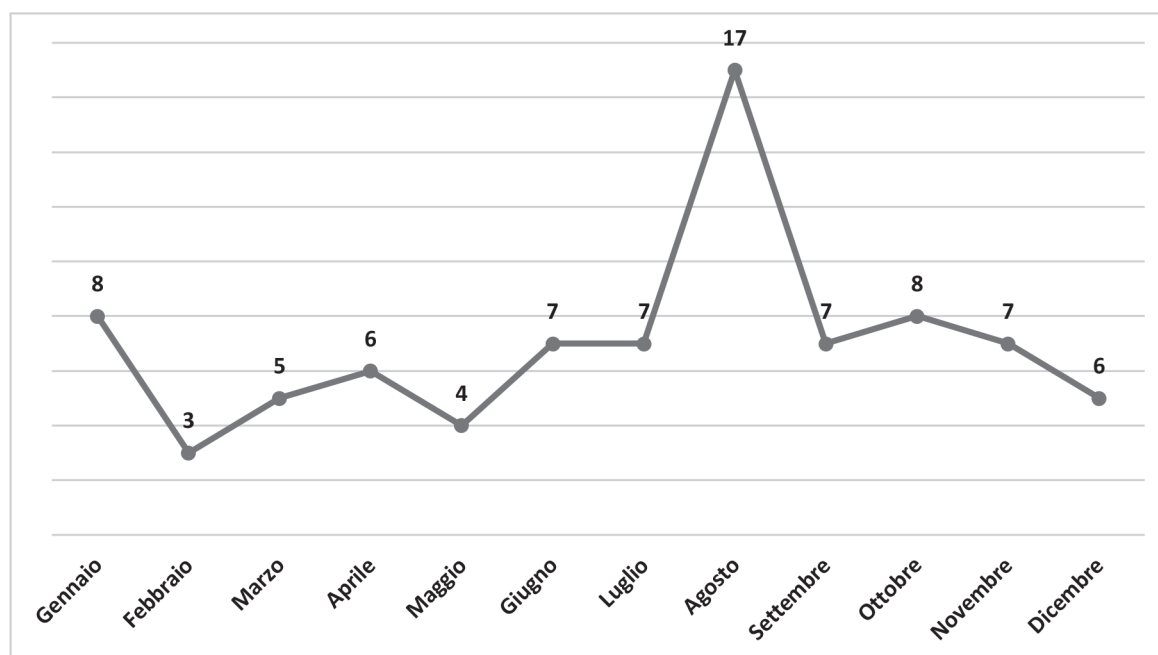
Nei primi 10 giorni	16	19%
Tra il giorno 10 e il giorno 90	21	25%
Tra il giorno 91 e il giorno 180	13	15%
Oltre il giorno 181	35	41%

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

A proposito del periodo dell'anno in cui avvengono i suicidi, dallo studio è emersa una loro distribuzione nell'anno solare che incontra ciclicamente dei picchi di maggior concentrazione in occasione di periodi festivi, come il mese di agosto, nei quali, verosimilmente, diminuisce negli Istituti la presenza di personale e di soggetti della comunità esterna e si riducono le attività, a cominciare da quella scolastica [Grafico 3].

Grafico 3 – Andamento dei suicidi nell'anno 2022



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale



Inoltre, contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere, è emersa una distribuzione piuttosto omogenea dei suicidi nelle diverse fasce orarie della giornata (mattutina, pomeridiana e serale/notturna).

Condizioni di fragilità o vulnerabilità

Analizzando i dati relativi agli eventi critici, è stata rilevata la presenza di eventuali fattori indicativi di **fragilità o vulnerabilità** [Tabella 4]. La lettura ha fatto emergere che **68** persone (pari all' 80%) erano coinvolte in altri eventi critici e di queste **28** (ossia il 33%) avevano precedentemente messo in atto almeno un tentativo di suicidio (in 7 casi addirittura più di un tentativo).

Inoltre, **24** persone (ossia per il 28% dei casi) erano state sottoposte alla misura della “grande sorveglianza”¹⁶³ e di queste 19 lo erano anche al momento del suicidio.

Va osservato poi che **20** persone tra quelle che si sono tolte la vita risultavano *senza fissa dimora* – quindi con un fattore di vulnerabilità sociale – e, come già anticipato sopra, erano tutte di nazionalità straniera. A proposito di quest'ultimo dato, si evidenzia che il numero delle persone senza fissa dimora che si sono tolte la vita risulta in netto aumento rispetto agli anni precedenti.

Tabella 4 – Condizioni di vulnerabilità

Con precedenti eventi critici	68	
Con tentativi di suicidio pregressi	28 (di cui 7 con più di 1 evento)	
Sottoposti alla “Grande sorveglianza”	24 (19 dei quali anche al momento del decesso)	
Senza fissa dimora	20	

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

Il contesto organizzativo delle strutture penitenziarie

Gli **Istituti in cui si sono verificati i suicidi** sono **57** (pari al 30% del totale delle strutture penitenziarie), 7 dei quali sono Case di reclusione (Cr) in cui si sono verificati 10 casi di suicidi. Va inoltre evidenziato che in 12 dei 57 Istituti si sono verificati anche dei decessi registrati come “per cause da accertare” [Tabella 5].

¹⁶³. Disposizione prevista per esigenze connesse al trattamento, in relazione a soggetti con personalità fragile.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Tabella 5 - Istituti in cui si sono verificati decessi per cause da accertare tra quelli in cui si sono verificati suicidi

Istituto	Suicidi	Cause da accertare
Cc Foggia	5	1
Cc San Vittore Milano	4	
Cc Torino Vallette	4	
Cr Palermo Ucciardone	3	
Cc Pavia	3	
Cc Firenze Sollicciano	3	
Cc Vibo Valentia	2	1
Cr Opera Milano	2	1
Cc Genova Marassi	2	
Cc Roma Regina Coeli	2	5
Cc Piacenza	2	1
Cc Monza	2	1
Cc Terni	2	
Cc Ascoli Piceno	2	
Cc Verona	2	
Cc Roma Rebibbia N.C.	2	1
Cc Napoli Poggioreale	2	
Cc Lecce	2	
Cc Salerno	1	
Cc Brindisi	1	
Cc Messina	1	1
Cc Sondrio	1	
Cc Castrovillari	1	
Cc Ravenna	1	
Cc Catania Piazza Lanza	1	
Cc Barcellona P.G.	1	
Cc Taranto	1	
Cc Santa Maria Capua Vetere	1	
Cc Reggio Emilia	1	



Cc Bari	1	
Cc Como	1	
Cr Milano Bollate	1	
Cr Padova	1	1
Cc Roma Rebibbia Femminile	1	
Cc Brescia Canton Monbello	1	
Cc Frosinone	1	
Cc Arienzo	1	
Cc Napoli Secondigliano	1	
Cc Rimini	1	
Cc Caltagirone	1	1
Cc Siracusa	1	
Cc Perugia	1	
Cc Bologna	1	2
Cc Palermo Pagliarelli	1	
Cc Forlì	1	
Cc Crotona	1	1
Cc Castelvetro	1	
Cr Brescia Verzano	1	
Cr Oristano	1	
Cr Saluzzo	1	
Cc Termini Imerese	1	
Cc Busto Arsizio	1	
Cc Udine	1	
Cc Ariano Irpino	1	
Cc Velletri	1	
Cc Lanciano	1	
Cc Prato	1	
Totali: 56 Istituti interessati	85	17

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

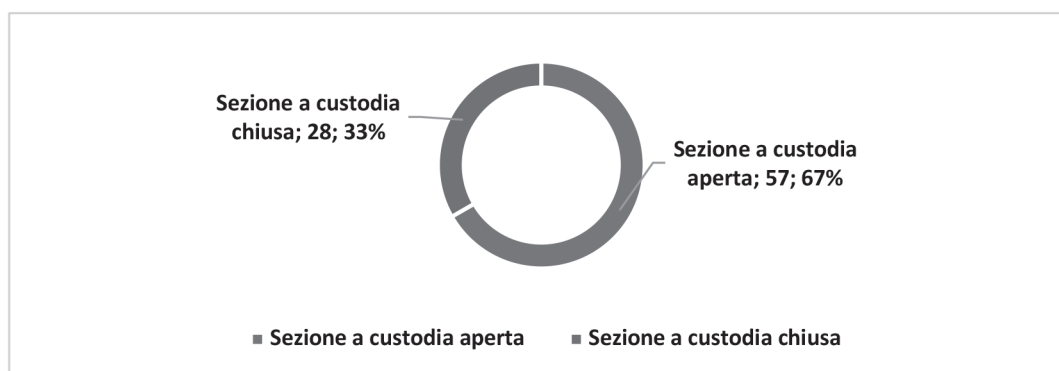
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Sono state quindi analizzate le **sezioni in cui sono avvenuti i suicidi**. Sono riportate nella *Tabella 6* che segue, ove sono indicate con un asterisco quelle riservate a persone caratterizzate da vulnerabilità, ovvero che per varie ragioni richiedono una particolare attenzione da parte dello staff sanitario e multidisciplinare. In queste ultime si sono tolte la vita 35 persone, pari a oltre il 41,6% dei casi. Va evidenziato che le sezioni maggiormente interessate sono quelle a custodia chiusa, con 57 casi (pari al 67%), mentre in quelle a custodia aperta¹⁶⁴ sono stati registrati 28 casi, pari al 33% [*Grafico 4*].

Grafico 4 – Tipologia di sezioni in cui sono avvenuti i suicidi



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

164. Nelle "sezioni a custodia chiusa" le camere di pernottamento sono aperte solo per le otto ore previste dagli standard sovranazionali (Regole penitenziarie europee), la partecipazione ad attività lavorative è prevista solo nell'ambito della sezione stessa, la partecipazione ad attività è prevista «solo dopo attenta valutazione dell'équipe di osservazione e trattamento»: nelle "sezioni a custodia aperta", l'apertura delle camere di pernottamento è prevista fino a un massimo di 14 ore e i detenuti possono partecipare a tutte le attività formative, sportive, ricreative fuori dalla sezione.



Tabella 6 - Sezioni in cui sono avvenuti i suicidi

Sezione	Numero eventi
Circondariale ordinaria	21
Circondariale a custodia aperta	17
Circondariale isolamento sanitario	6
Circondariale isolamento	4
Articolazione salute mentale	4
Prima accoglienza	4
Servizio assistenza intensificato (Sai* ricoverati ordinari)	4
Protetti promiscua	3
Reclusione a custodia aperta	3
Alta sicurezza 3	2
Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	2
Circondariale a custodia aperta femminile	2
Circondariale infermeria	2
Protetti riprovazione sociale	2
Reclusione ordinaria	2
Circondariale isolamento sanitario femminile	1
Protetti promiscua a custodia aperta	1
Protetti riprovazione sociale a custodia aperta	1
Reclusione (Art. 32 Dpr 230 del 2000)	1
Reclusione a custodia aperta femminile	1
Reclusione isolamento	1
Custodia attenuata per tossicodipendenti	1

*L'acronimo Sai sta per Servizio di assistenza intensificato; si tratta di reparti di tipo ospedaliero all'interno degli Istituti penitenziari.

I numeri in azzurro fanno riferimento alle sezioni con persone maggiormente vulnerabili.

Come si può rilevare, nelle sezioni che ospitano persone con maggiori vulnerabilità si sono tolte la vita 36 persone, pari al 42% del totale.

Come si desume dalla *Tabella 7* e così come risulta anche dall'analisi diacronica condotta sui dieci anni presi in considerazione illustrata nel capitolo successivo, il **circuito maggiormente interessato** dall'evento anticonservativo è quello della Media sicurezza proprio in considerazione delle complessive caratteristiche di cui tale circuito è connotato. Per tale motivo, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha emanato recentemente alcune direttive per il rilancio del regime e del trattamento



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

penitenziario¹⁶⁵, da interpretare e applicare omogeneamente su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire un'uniforme esecuzione della pena costituzionalmente orientata. Si aggiunga che con una successiva circolare¹⁶⁶ il Dipartimento ha indicato una serie di aree di intervento per migliorare la quotidianità della vita detentiva e favorire la crescita della qualità del lavoro in carcere, elemento fondamentale del trattamento rieducativo.

Tabella 7 - Circuiti in cui sono avvenuti i suicidi

Osservazione psichiatrica	Media Sicurezza	Alta Sicurezza	Protetti
2	72	2	9

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

Ricorrenza di patologie psichiatriche nei casi di suicidio

Nell'anno 2022, 11 persone, delle 85 che hanno compiuto gesti anticonservativi, erano affette da **patologie di tipo psichico** comprovate da certificazione psichiatrica. L'età varia dai 21 ai 73 anni. Nello specifico, l'evento si è verificato solo in tre casi all'interno di sezioni destinate alla cura delle patologie: 'Servizio di assistenza intensificato', 'Infermeria' e 'Articolazione per la tutela della salute mentale in carcere' [Tabella 8].

Dall'analisi effettuata è stato rilevato che una persona era in attesa di essere collocata in una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), un'altra era stata già ricoverata in un Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc), ma senza che lo psichiatra che operava in carcere ne avesse traccia documentale. Infine, una persona è stata allocata per tre mesi (maggio-luglio 2019) nella sezione di Media Sicurezza e successivamente spostata per 23 giorni nella Sezione di Osservazione psichiatrica ex articolo 112 Dpr 230/2000 (dal 17 luglio 2019 al 9 agosto 2019). Quindi, è rientrata nella sezione di Media sicurezza per quasi tre anni (dal 9 agosto 2019 al 28 giugno 2022), ed è stata successivamente ricollocata nella Sezione di Osservazione psichiatrica (dal 28 giugno 2022) dove, dopo nemmeno due mesi, si è tolta la vita (il 16 agosto 2022). La misura della "Grande sorveglianza" era stata disposta soltanto nel periodo dal 15 febbraio al 7 marzo 2022 con rischio definito "medio" e contestualmente, nel periodo dal 15 febbraio al 25 febbraio 2022, la persona è stata posta in Isolamento.

165. Circolare GDAP n. 3693/6143 del 18 luglio 2022.

166. Circolare GDAP-0442486-2022 del 18 novembre 2022.



Tabella 8 – Patologie psichiatriche diagnosticate in persone che si sono suicidate

Istituto	Patologie psichiatriche	Sesso
Foggia Casa circondariale	<i>Depressione maggiore con sintomi psicotici</i>	M
Milano ‘San Vittore’ Casa circondariale	<i>Disturbo borderline e disturbo antisociale di personalità (persona in attesa di assegnazione presso una Rems)</i>	M
Bari Casa circondariale	<i>Persona con pregressi ricoveri presso un SPDC e in carico al Dipartimento di salute mentale di competenza. Assenza di documentazione sanitaria da parte dello psichiatra penitenziario.</i>	M
Como Casa circondariale	<i>Scompenso psicotico e/o anomalie del comportamento in soggetto con abituale abuso di sostanze stupefacenti.</i>	M
Genova ‘Marassi’ Casa circondariale	<i>La persona all’ingresso in Istituto viene sottoposto a visita psichiatrica dalla quale sono emersi spunti paranoidei.</i>	M
Padova Casa di reclusione	<i>Depressione maggiore</i>	M
Ascoli Piceno Casa circondariale	<i>Disturbo di personalità (tratti paranoidei e antisociali). Anamnesi positiva per episodi depressivi, anamnesi positiva per abuso di sostanze.</i>	M
Piacenza Casa circondariale	<i>Persona detenuta in osservazione psichiatrica ‘Ex Art. 112 R.E.’ per disturbo neurocognitivo maggiore di grado lieve, in paziente affetto da disturbi psichici e comportamentali correlati all’uso di sostanze.</i>	M
Caltagirone Casa circondariale	<i>Dal verbale dello staff multidisciplinare del 24.8.2022 la persona detenuta presentava effetti da psicosi e veniva seguito dal Dipartimento di salute mentale di Catania 2 .</i>	M
Bologna Casa circondariale	<i>Psicosi non organica non specificata per disturbi psichici e comportamentali (schizofrenia, disturbo schizotipico e disturbi deliranti).</i>	M
Crotone Casa circondariale	<i>Persona detenuta che nel 2012 e 2014 è stato sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio.</i>	M



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Complessità dei contesti organizzativi degli Istituti penitenziari

La complessità dei contesti organizzativi oggetto dell'indagine è data anche dal **numero delle sezioni e dei circuiti** in essi contenuto. Infatti, come più volte rilevato dal Garante nazionale, la presenza di una tipologia di utenza con profili di sicurezza molto diversificati implica difficoltà gestionali che possono avere ricadute sull'offerta trattamentale, inevitabilmente parcellizzata e necessariamente riprodotta per ogni circuito (corsi scolastici, attività teatrali, ecc.).

Tale complessità, come è evidente, ricade sulla vita quotidiana delle persone ristrette. Si riporta qui di seguito la *Tabella 9* con indicati gli Istituti in cui maggiormente è presente tale criticità. Come si può vedere, **36** suicidi, pari al 42% del totale, sono avvenuti in Istituti caratterizzati proprio dalla presenza al loro interno di un elevato numero di sezioni detentive.

Tabella 9 – Rapporto tra suicidi e sezioni negli istituti

Istituto	Suicidi	Sezioni	Sezioni femminili
Cc Foggia	5	16	5
Cc Milano San Vittore	4	9	
Cc Torino	4	27	8
Cr Palermo	3	10	
Cc Firenze Sollicciano	3	8	3
Cc Pavia	3	9	
Cc Lecce	2	24	4
Cr Milano Opera	2	18	
Cc Genova Marassi	2	17	
Cc Verona Montorio	2	12	2
Cc Terni	2	11	
Cc Piacenza	2	11	
cc Roma Regina Coeli	2	8	

Qui di seguito, sono stati considerati i due indicatori della **presenza media e del sovraffollamento** [Tabella 10].



Tabella 10– Suicidi, presenza media, indice di affollamento

Istituto	Suicidi	Presenza media	Indice di affollamento
Cc Foggia	5	550	170,34
Cc Milano San Vittore	4	926	187,83
Cc Torino	4	1432	130,66
Cr Palermo	3	361	69,10
Cc Firenze Sollicciano	3	572	135,08
Cc Pavia	3	569	114,69
Cc Lecce	2	1132	148,39
Cr Milano Opera	2	1227	147,35
Cc Genova Marassi	2	684	123,27
Cc Roma Regina Coeli	2	956	157,64
Cc Bologna	2	753	157,86

Come si può vedere, se è vero che gli Istituti maggiormente interessati dagli eventi suicidari sono anche quelli che registrano un'alta presenza media e un altrettanto elevato indice di sovraffollamento; tuttavia, alcuni Istituti in cui sono avvenuti complessivamente cinque episodi di suicidio sono, invece, sotto-affollati.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Altri eventi critici

Sono stati quindi considerati gli **eventi critici complessivi di tipo anticonservativo** che sono stati registrati dagli Istituti in cui sono avvenuti i suicidi, in particolare gli atti di autolesionismo e i tentati suicidi¹⁶⁷). Dall'analisi condotta è emerso quanto segue [Tabella 11].

Tabella 11 – Rapporto suicidi eventi critici anno 2022 per istituto

Istituto	di cui Suicidi	Totale degli eventi critici registrati nel 2022	di cui atti di autolesionismo	di cui tentati suicidi
Cc Foggia	5	1793	198	31
Cc Milano San Vittore	4	6963	795	78
Cc Torino	4	3761	143	35
Cr Palermo Ucciardone	3	1350	61	8
Cc Firenze Sollicciano	3	3736	374	28
Cc Pavia	3	1073	107	25
Cc Roma Regina Coeli	2	1849	259	46
Cr Milano Opera	2	1096	70	14
Cc Genova Marassi	2	1578	171	31
Cc Lecce	2	445 ²	267	67
Cc Vibo Valentia	2	1324	81	23
Cc Bologna	1	4356	391	5 ²

¹⁶⁷. I dati sono aggiornati al 6 ottobre 2022.



I suicidi negli ultimi dieci anni

In via preliminare, l'analisi del fenomeno suicidario all'interno degli istituti penitenziari italiani non può prescindere dalla rilevazione di dati assunti per categorie omogenee valutati diacronicamente, in un lasso di tempo pari a 10 anni, dal 2012 al 2022. Nella seguente tabella i dati relativi all'anno 2022 non sono riportati per mancato aggiornamento degli stessi sul sito Istat [Tabella 12].

Tabella n. 12- Numero di suicidi in carcere e nella popolazione generale – 2012-2021

Anno	Popolazione generale	Numero di suicidi nella popolazione generale	Popolazione Detenuta presente mediamente nell'anno	Numero di suicidi nella popolazione detenuta
2012	59.685.227	4.180	66528	56
2013	60.782.668	4.291	66028	42
2014	60.795.612	4.147	58092	44
2015	60.665.551	3.989	52754	39
2016	60.589.445	3780	54072	39
2017	60.483.973	3.940	56919	48
2018	59.816.673	3.789	58759	62
2019	59.641.488	4.042	60522	54
2020	59.236.213	3.554	53579	62
2021	58.983.122	4.000	53637	58

Fonte: Istat

Negli ultimi dieci anni, negli Istituti penitenziari nazionali, si sono verificati – considerando anche l'anno 2022 - **589 suicidi**, di persone di **età compresa tra i 18 anni e gli 83 anni**.

Si evidenzia quale primo indicatore per l'analisi la **nazionalità** delle persone decedute: 350 persone erano italiane e 239 straniere, di cui 37 del Marocco, 34 della Romania, 32 della Tunisia e 14 dell'Albania, solo per citare i principali Paesi di provenienza.

Rispetto alla gestione penitenziaria, è necessario puntualizzare il dato relativo alla assegnazione per gruppi omogenei di persone detenute relativamente alla posizione giuridica, ai **circuiti e ai regimi**. La popolazione detenuta suicida risulta allocata nel seguente modo:



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

- l'86% nel circuito di Media sicurezza
- il 5% circa nella sezione 'Protetti'
- il 4% circa nella sezione 'Alta Sicurezza'
- il 2% risultava essere internato¹⁶⁸
- il 3% (altra allocazione)¹⁶⁹

Si sottolinea come il dato dell'anno 2022 di 85 suicidi sia già di gran lunga superiore alla media dei suicidi verificatisi nei nove anni precedenti, che è pari a 44.

Tabella 13 - Numero di suicidi dal 1 ottobre 2012 al 31 dicembre 2022

Anno	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suicidi	56	40	42	39	39	48	62	54	62	58	85
Popolazione media detenuta ogni 1000 mediamente presenti*	66528	66028	58092	52754	54072	56919	58759	60522	53579	53637	55184
Tasso di suicidi in carcere	8,4	6,4	7,6	7,4	7,2	8,4	10,6	8,9	11,6	10,8	14,3

*Media aritmetica della popolazione detenuta alla fine di ogni mese.

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

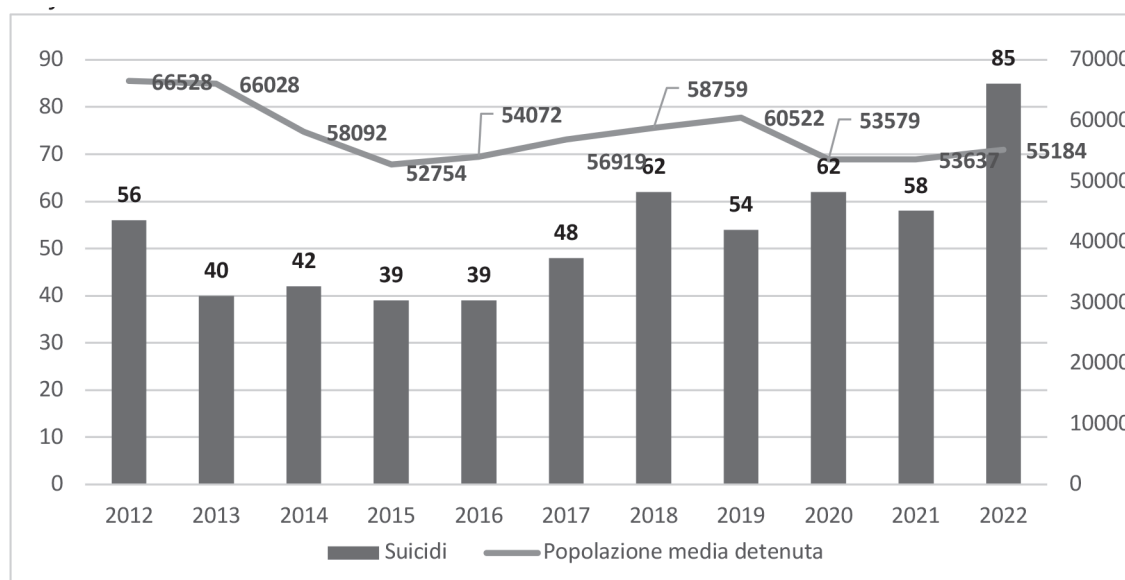
Andamento dei suicidi. Dal 2012 al 2016 il numero dei suicidi decresce contestualmente alla diminuzione della popolazione media detenuta, mentre dal 2017 si assiste a un graduale aumento della popolazione media e del numero dei suicidi fino al 2019, per arrivare al 2022 in cui si registra una popolazione detenuta media visibilmente inferiore a quella del 2012 – ben 11.687 persone detenute in meno – ma con 29 suicidi in più rispetto a quelli verificatisi in quell'anno [Tabella 13]. L'evidente decremento della popolazione avvenuto nell'anno 2020 è attribuibile alle misure alternative al carcere introdotte e potenziate a causa della situazione emergenziale conseguente alla pandemia di Covid-19.

168. Colonie agricole, case di lavoro, ospedali psichiatrici giudiziari, Rems.

169. A titolo di esempio, poco più dell'1% era sottoposto al regime speciale ex articolo 41-bis op e una percentuale inferiore all'1 era ristretta nel reparto di Osservazione psichiatrica.



Grafico 5 - Numero Suicidi dal 1 ottobre 2012 al 31 dicembre 2022

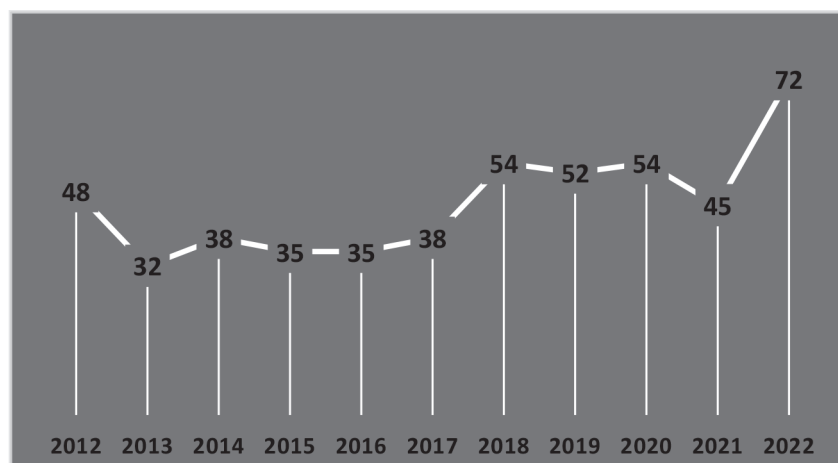


Come si può evincere dal *Grafico 5*, il 2022 presenta il maggior numero di suicidi a oggi registrato.

Tabella 15 - Numero suicidi avvenuti nel circuito di Media sicurezza dal 1 ottobre 2012 al 31 dicembre 2022

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
48	32	38	35	35	38	54	52	54	45	72

Grafico 6 relativo alla tabella 15 – Numero suicidi avvenuti nel circuito Media sicurezza. 01/10/2012 – 30/11/2022





Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Il *Grafico 6* mostra un iniziale calo dei suicidi avvenuti nel circuito di Media sicurezza, sino all'anno 2016. Tale decremento potrebbe essere attribuito all'effetto dell'attuazione di quanto previsto dalla circolare del 25 novembre 2011¹⁷⁰, di portata innovativa per il momento storico in cui è stata introdotta. La circolare, infatti, ha disposto l'istituzione all'interno del circuito penitenziario dei 'reparti aperti', destinando alle modalità di esecuzione della pena un modello di trattamento imperniato su sicurezza, accoglienza e rieducazione. L'effetto evidenziato sarebbe derivato anche dalla implementazione delle linee di indirizzo della Conferenza Unificata del 2012¹⁷¹ volte alla riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti sottoposti a provvedimento penale.

A tali possibili presupposti, si è affiancata anche l'efficacia della risposta dell'Italia alla sentenza Torreggiani¹⁷² e, dunque, il relativo calo della popolazione detenuta, registrato nello stesso arco di tempo preso in considerazione, tanto da assistere sino al 2016 a un decremento sia della popolazione media detenuta sia del numero dei suicidi avvenuti.

Il sovraffollamento, nonostante quanto spesso sostenuto, non sembra essere, tuttavia, la causa principale degli eventi suicidari; ciò che occorre sottolineare è invece l'importanza dell'effettiva presenza di un regime 'aperto' e un'efficiente elaborazione dei programmi operativi di prevenzione del rischio autolesivo e suicidario all'interno degli istituti detentivi. Interventi di prevenzione suicidaria che dovrebbero essere estesi, di fatto, a tutte le tipologie di persone detenute: non solo a chi entra per la prima volta in carcere, ma anche alle persone sottoposte a trasferimenti e a quelle prossime al fine pena.

Analizzando le tipologie di persone detenute che hanno compiuto l'atto anticonservativo nel decennio analizzato, meritano una riflessione quelle relative alle persone detenute in **posizione giuridica** 'in attesa di primo giudizio' e coloro, invece, che condannati definitivamente erano prossimi al fine pena. Ed esattamente 210 ristretti nel primo caso e 244 nel secondo [*Tabella 16*].

Il dato relativo alle persone **in attesa di primo giudizio** rappresenta indubbiamente un campanello d'allarme. Difatti, esso indica come - soprattutto per chi è sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere - tale posizione sia correlata a un rischio maggiore di suicidio rispetto al condannato definitivo. Si tratta invero di persone che sono state accusate della commissione di un reato e non condannate. Persone ancora in attesa di un processo e sottoposte a privazione della propria libertà personale, magari per la prima volta e, quindi, maggiormente esposte all'impatto della vita in carcere. Lo stato d'ansia vissuto in generale dalle persone giudicabili è certamente diverso e più pesante rispetto a quello provato da chi è già a conoscenza della propria condanna. Forse, da tale riflessione, si potrebbero escludere i nuovi giunti con precedenti esperienze detentive che, con molta probabilità, affrontano l'ingresso nell'istituto penitenziario con una minore inquietudine.

170. Circolare GDAP-0445330-2011 del 25 novembre 2011.

171. Accordo della Conferenza Unificata - «Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale - 19 gennaio 2012».

172. Il riferimento è alla sentenza pilota della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri contro Italia dell'8 gennaio 2013 che ha riconosciuto la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani da parte dell'Italia per le condizioni di sovraffollamento dei propri Istituti penitenziari. La Corte aveva imposto all'Italia di mettere in regola il sistema penitenziario. L'Italia ha previsto una serie di interventi che il Consiglio d'Europa ha ritenuto soddisfacenti e tali da chiudere la procedura nel 2016.



Differentemente, per i **definitivi prossimi al fine pena** la scarcerazione potrebbe essere fonte di notevole stress a causa dell'incertezza del futuro, della mancanza di punti di riferimento esterni che assicurino la soddisfazione delle esigenze primarie di vita.

Tabella 16 - Posizione giuridica delle persone che si sono suicidate

Anno	Condannato definitivo	In attesa di primo giudizio
2012	22	13
2013	14	16
2014	23	15
2015	17	15
2016	19	14
2017	18	21
2018	16	23
2019	23	19
2020	27	23
2021	27	19
2022	39	32
Totale	245	210

I dati dei suicidi riportati nella *Tabella 17* successiva sono indicativi se confrontati con la presenza media effettiva di persone e la capienza media regolamentare nell'arco temporale considerato.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Tabella 17 - Istituti maggiormente interessati dall'evento 'suicidio' nel decennio 2012-2022

Istituto	Suicidi nel decennio	Tentati suicidi	Presenza media detenuti	Media della capienza regolamentare dei posti
Cc Napoli Poggioreale	22	267	2211	1628
Cc Cagliari	17	564	542	510
Cc Firenze Sollicciano	17	447	760	499
Cc Roma Rebibbia NC	16	207	1492	1187
Cc Lecce	13	493	1070	680
Cc Palermo Pagliarelli	13	178	1291	1121
Cc Roma Regina Coeli	13	204	947	638
Cc Como	11	171	421	229
Cc Monza	11	134	635	399
Cc Taranto	11	251	601	343
Cc Verona	11	251	589	409
Cc Genova Marassi	10	192	706	525
Cr Milano Opera	10	132	1262	924
Cc Pavia	11	173	592	496
Cc Torino	10	300	1394	1104

A titolo di esempio, si cita il caso dell'istituto penitenziario di Como: il dato numerico dei suicidi appare elevato rispetto alla media della popolazione presente nel decennio.

I decessi per cause da accertare

L'analisi delle morti avvenute in stato di detenzione deve considerare, per completezza, i dati relativi ai cosiddetti decessi per cause da accertare. La rilevazione che segue ha per oggetto gli eventi registrati all'interno degli Istituti penitenziari nazionali, 33 casi nel 2022, di questi solo uno è stato accertato e precisamente presso la Cc di Velletri e classificato come suicidio. Sono stati, quindi, individuati alcuni indicatori per l'analisi dei dati relativi al fenomeno, ritenuti utili per l'avvio di una riflessione su tale realtà.

Poiché i dati sono circoscritti a un periodo limitato e i numeri dei decessi, nonché le informazioni acquisite, sono di carattere generale, l'analisi richiede una riflessione sulla classificazione stessa dei decessi per cause da accertare rispetto a quelli classificati come decessi per causa naturali o per cause accidentali.

Nel caso di eventuali cause naturali, una loro analisi richiede anche un accertamento circa lo stato di



salute e le cure e gli accertamenti assicurati dai presidi sanitari delle Aziende sanitarie competenti.

Una riflessione a parte merita, in relazione ai casi in valutazione, l'eventuale stato di tossico-alcol-dipendenza accertato – o con accertamento in corso dai competenti SerD. – anche rispetto alle prospettive extra-moenia di avvio alle misure alternative alla detenzione. Gli eventi nei quali vi è la presunzione della inalazione di gas potrebbero essere collegati, sia alla necessità di estraniarsi alle problematiche connesse alla vita detentiva, sia a uno stato di effettiva dipendenza da sostanza non soddisfatta da terapie farmacologiche-sostitutive.

Per quel che riguarda i rapporti con le Autorità giudiziarie, ogni decesso che avviene in un Istituto penitenziario è comunicato al Magistrato di sorveglianza e alla Procura della Repubblica competente, in ossequio alle disposizioni contenute nell'ordinamento penitenziario e ribadite dalle circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

L'acquisizione degli esiti degli accertamenti disposti dall'Autorità giudiziaria sugli accadimenti in trattazione è subordinata alle tempistiche degli accertamenti stessi e alle interlocuzioni tra l'Autorità giudiziaria competente e le Direzioni degli Istituti interessati. Tuttavia, il Garante nazionale ha rilevato che i 18 decessi per cause da accertare avvenuti nel primo semestre dell'anno sono ancora oggi classificati come tali. Pertanto, ha ritenuto di chiedere alle Direzioni degli Istituti interessati da tali eventi gli eventuali sviluppi degli accertamenti avviati.

Rilevazione dei decessi per cause da accertare in relazione all'età anagrafica [Tabella 18]

Dei 32 casi ancora da accertare, 15 risultano di **nazionalità italiana** e 17 di nazionalità straniera. L'età rilevata, invece, è compresa tra i 21 e 59 anni: 2 persone erano alla soglia del compimento dei sessanta anni di età, una soltanto – la più piccola d'età – aveva 21 anni, un altro aveva 22 anni. Le restanti persone appartengono alla classe 1970 (7 persone), 1980 (11 persone), 1990 (10 persone).

Un ulteriore fattore rilevante è rappresentato dalla **posizione giuridica** delle persone decedute. Difatti, 7 persone risultavano in attesa di primo giudizio, 19 condannate in via definitiva e le restanti 6 con posizione mista con definitivo, appellante e ricorrente.

Il **termine della pena** rilevato oscilla tra il 2022 e il 2029. In particolare, 2 persone avrebbero terminato di scontare la pena nel 2022, 6 nel 2023, 9 nel 2024, 3 nel 2025, 3 nel 2026 e 1 nel 2028.

Per quanto attiene al **luogo** in cui si sono verificati i fatti in esame, si segnalano tre eventi occorsi in regime di ricovero ospedaliero, un altro caso attinente a una persona in permesso, i restanti decessi sono avvenuti all'interno degli Istituti e in particolare nelle stanze di pernottamenti o nei servizi annessi.

Merita una particolare attenzione il **momento della giornata** in cui gli eventi vengono accertati. Per la maggior parte dei casi, l'arco di tempo in questione è compreso tra le ore 6 e le ore 19. Solo 7 casi si registrano durante le ore serali e notturne, precisamente dopo le 20.

Le prime rilevazioni registrate negli eventi critici riportano quale causa di morte per arresto cardiocircolatorio 6 casi con circostanze connesse all'inalazione di gas presente nelle bombole per i fornellini da campeggio il cui uso è consentito dalle disposizioni normative.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Tabella 18 – Decessi per cause da accertare 2022 – istituto, numero decessi

Istituto	Numero decessi per cause da accertare	Nota	
CC Roma 'Regina Coeli'	5	Non accertati	
CC Bologna	2	Non accertati	
CC Reggio Calabria	2	Non accertati	
CC Caltagirone	2	Non accertati	
CC Barcellona P.G.	2	Non accertati	
CC San Remo	1	Non accertato	
CC Monza	1	Non accertato	
CC Messina	1	Non accertato	
CC Vibo Valentia	1	Non accertato	
CC La Spezia	1	Non accertato	
CC Crotone	1	Non accertato	
CC Vasto	1	Non accertato	
CC Velletri		Accertato	Suicidio
CC Frosinone	1	Non accertato	
CC Piacenza	1	Non accertato	
CR Padova	1	Non accertato	
CC Pisa	1	Non accertato	
CC Civitavecchia	1	Non accertato	
CC Cuneo	1	Non accertato	
CC Cagliari	1	Non accertato	
CC Foggia	1	Non accertato	
Cc Roma Rebibbia N.C.	1	Non accertato	
Cc Sondrio	1	Non accertato	
Cc Bergamo	1	Non accertato	
Cc Genova Marassi	1	Non accertato	
Totale	32		



Tabella 19 – Decessi per cause da accertare - nazionalità, classe di età, fine pena e presunta causa decesso

Nazionalità		Classe di età		Posizione giuridica		Anno di fine pena		Presunta causa decesso	
Italiana	15	1960	2	In attesa di primo giudizio	7	2022	2	Arresto cardio-respiratorio per intossicazione di benzodiazepine	1
Estera	17	1970	7	Condannati	20	2023	6	Sospetta inalazione gas	4
		1980	II	Altro (posizioni miste, appellanti e ricorrenti)	5	2024	9	Morte per causa ritenuta non naturale	1
		1990	II			2025	3	Presunta causa naturale	2
		2000	I			2026	3	Non specificata	24
						2027	0		
						2028	1		
						2029	1		



Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, e successive modificazioni, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli 3 e 4 e da 17 a 23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013 ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (Garante nazionale), nella sua composizione collegiale, ha visitato tutte le Sezioni a regime detentivo speciale ex articolo 41-bis comma 2 e sgg. o.p., nelle modalità di cui al citato articolo al comma 2-quater.1.

Il presente Rapporto aggiorna quanto già riscontrato in quello precedente sullo stesso tema, pubblicato dal Garante nazionale nel febbraio 2019. Alcune specifiche questioni considerate nel precedente Rapporto e rimaste immutate non sono, quindi, riportate nuovamente.

I. La situazione attuale

Al momento della redazione del presente Rapporto¹⁷³, le persone detenute sottoposte al regime speciale ex articolo 41-bis co. 2 o.p sono 740; di esse 12 sono donne. Queste persone sono distribuite in 60 reparti all'interno di 12 Istituti. I reparti predisposti sono attualmente 63, anche se tre di essi non sono ancora operativi¹⁷⁴.

L'età delle persone attualmente detenute in tale regime è così distribuita:

fasce di età	< 30	30-39	40-49	50-59	60-69	> 70
numero	1	50	150	218	234	87

All'interno delle 740 posizioni giuridiche, si evidenziano 613 posizioni di definitività (di cui 159 in

173. I dati sono riferiti al **27 febbraio 2023**.

174. Come si vedrà più avanti, sono stati recentemente aperti tre reparti Sai (Servizio integrati di assistenza intensiva) negli Istituti di Cagliari, Genova-Marassi e Torino, ancora non pienamente funzionanti. Sono i tre reparti, la cui esistenza spiega la differenza tra il dato complessivo di 63 e quello operativo di 60.



situazione mista, ma con almeno una condanna definitiva); le rimanenti sono in misura cautelare (alcune delle quali in più procedimenti)¹⁷⁵. Scontano la condanna all'ergastolo 204 persone detenute in regime speciale; mentre 6 sono internate in misura di sicurezza all'interno di una struttura definita come "Casa di lavoro" e sono sottoposte anch'esse a tale regime.

Tra le persone sottoposte a tale regime speciale, ve ne sono 26 ricoverate nelle apposite aree all'interno dei Servizi integrati di assistenza intensiva (Sai), 8 delle quali nelle aree per persone con disabilità. Inoltre, 2 persone sono ricoverate in ospedale.

Il Garante nazionale rileva che il numero dei detenuti in regime speciale si mantiene stabile oltre le 700 persone. Quattro anni fa, nel gennaio 2019, i detenuti in regime speciale erano, infatti, 748 – secondo quanto riportato nel precedente Rapporto tematico del Garante stesso – un numero molto alto che si mantiene, dunque, stabile nel tempo.

La distribuzione delle persone detenute in regime speciale ex articolo 41-bis co. 2 o.p. nelle apposite sezioni detentive negli Istituti è la seguente:

- Casa circondariale di Cuneo: 45 (di cui 1 in reparto per disabili)
- Casa circondariale di L'Aquila: 150 (di cui 12 donne)
- Casa di reclusione di Milano-Opera: 96 (di cui 11 al Sai, 2 al Sai per persone con disabilità e uno ricoverato in ospedale).
- Casa circondariale di Novara: 70
- Casa circondariale di Nuoro-Badu e 'Carros: 3
- Casa circondariale di Parma: 70 (di cui 7 al Sai, 2 al Sai per persone con disabilità, 1 ai disabili non Sai e 2 ricoverati in ospedale)
- Casa circondariale di Roma-Rebibbia: 44 (di cui 2 al Sai per persone con disabilità e 1 ricoverato in ospedale)
- Casa circondariale di Sassari-Bancali: 88
- Casa di reclusione di Spoleto: 81
- Casa circondariale di Terni: 29
- Casa circondariale di Tolmezzo: 18 di cui 6 internati in misura di sicurezza
- Casa circondariale di Viterbo: 46

Va inoltre rilevato che nel corso del 2022 sono stati destinati a detenuti in regime speciale due posti nel reparto Sai della Casa circondariale di Genova-Marassi e due posti presso la "Articolazione per la tutela della salute mentale" dell'Istituto di Torino. Al momento della stesura di questo Rapporto, tali

¹⁷⁵. Sono in posizione non definitiva 92 persone detenute, di cui, 15 in attesa di primo giudizio, 33 appellanti e 44 ricorrenti. Inoltre, 29 hanno una posizione giuridica mista senza definitivo.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

posti non risultano essere stati ancora utilizzati. Risulta invece che sia stato utilizzato per un breve periodo il reparto Sai 41-*bis* o.p. dell'Istituto di Cagliari-Uta per una persona¹⁷⁶.

Il Garante nazionale, quindi, ha preso atto della mancata apertura, alla data del presente Rapporto, della più volte annunciata sezione a regime speciale della Casa circondariale di Cagliari-Uta. I lavori per la sua realizzazione erano stati avviati nel 2014, ma erano rimasti fermi per oltre tre anni e avevano sollevato molta perplessità circa la procedura seguita e l'evidente dispersione di risorse pubbliche, con ambienti e strutture lasciati a degradarsi anche dopo averne predisposto il montaggio. Lasciando tale situazione al vaglio delle Autorità inquirenti, ne ha tuttavia sollecitato l'attenzione più volte al fine di evitare il ripetersi anche in altre situazioni. Ha poi preso atto del riavvio dei lavori, nonostante che nel 2023 la sezione non sia stata aperta e si sia reso necessario adattare un reparto dell'Istituto di Nuoro dotato di sette stanze, di cui solo quattro disponibili, che al momento della stesura del Rapporto ospitava tre persone. Questa deprecabile situazione apre però alla possibilità di un ripensamento circa la ragionevolezza, anche in termini di complessiva sicurezza per il territorio, di considerare la Regione Sardegna come destinataria di quasi 200 persone che, stando alla loro classificazione, rappresentano potenzialità di organizzazione e direzione criminale. Ciò anche in considerazione della complessiva valutazione della capienza numerica necessaria per posizioni soggettive ritenute di così elevato spessore criminale¹⁷⁷.

All'interno del complessivo numero di 740 persone, 35 sono detenute nelle 11 "Aree riservate", non previste da alcuna norma di rango primario, ma giustificate in base a una specifica interpretazione dell'articolo 32 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 30 giugno 2000 n. 230).

Nel totale di persone detenute o internate sottoposte a tale regime, risultano impiegate lavorativamente all'interno degli Istituti (articolo 20 o.p.) 67 persone, molte delle quali per periodi mensili fortemente limitati: 6 a Cuneo, 22 a L'Aquila (2 delle quali donne), 5 a Parma, 13 a Spoleto, 2 a Terni, 2 a Tolmezzo (ambidue internate), 3 a Novara, 14 a Roma-Rebibbia. Non risultano persone impiegate in attività lavorative, invece, negli Istituti di Milano-Opera, Viterbo, Nuoro e Sassari-Bancali.

2. Informazioni generali sul regime speciale

Il decreto motivato con cui si dispone la sospensione delle regole del trattamento ordinario, prevista dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p., o la sua eventuale proroga, è adottato dal Ministro della giustizia. Il provvedimento è impugnabile davanti al Tribunale di sorveglianza di Roma. Il decreto di prima adozione prevede l'applicazione delle misure restrittive per la durata di quattro anni; quelli successivi di pro-

176. Nei primi giorni del 2023, a partire dal giorno 11 gennaio, è stata messa in osservazione ex articolo 112 r.e. una persona detenuta in regime speciale proveniente dalla Casa circondariale di Sassari-Bancali.

177. Il riferimento alla previsione normativa che, *inter alia*, sembra privilegiare la collocazione in isole, non può trovare alcuna compiacenza da parte del Garante nazionale che peraltro la ritiene dettata da mero simbolismo o da reminiscenze novellistiche.



roga prevedono una durata biennale. Competente per i reclami avverso l'applicazione delle singole misure previste dal decreto è il Tribunale di sorveglianza del distretto.

Le sezioni speciali ex articolo 41-*bis* co. 2 o.p. sono sotto la vigilanza del Gruppo operativo mobile (Gom) della Polizia penitenziaria, introdotto nel 1997, ma ufficialmente operativo con decreto ministeriale del 19 febbraio 1999, i cui compiti sono stati più compiutamente definiti dal decreto ministeriale del 4 giugno 2007, fino a giungere alla complessiva riorganizzazione del Gruppo con decreto ministeriale del 30 luglio 2020. Il Gruppo operativo mobile è articolato in un Ufficio centrale e in Reparti operativi mobili (Rom) periferici «istituiti presso Istituti penitenziari e servizi territoriali dell'Amministrazione penitenziaria per il tempo necessario all'espletamento del servizio in tali sedi»¹⁷⁸.

Le persone sottoposte al regime speciale trascorrono le limitate ore all'aperto o in una stanza cosiddetta "di socialità" in gruppi composti al più di quattro persone. Le persone componenti il singolo gruppo sono stabilite dall'Amministrazione penitenziaria in base a criteri di sicurezza e di interruzione di comunicazione tra organizzazioni criminali, così come previsto dalla lettera f) del comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* o.p. e attuato attraverso l'articolo 3.1 della più recente circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sul regime speciale che stabilisce che nella determinazione dei gruppi di socialità il direttore dell'Istituto preveda la limitazione degli incontri tra i vertici delle medesime famiglie, di gruppi alleati o di gruppi contrapposti; tenga conto altresì delle emergenze investigative e processuali, delle situazioni della criminalità organizzata e dell'assetto unitario dei diversi gruppi criminali; eviti di ammettere alla socialità in comune detenuti o internati che abbiano già avuto periodi di permanenza in comune; eviti contatti tra nuovi entrati nel circuito e detenuti o internati da più tempo sottoposti al regime; eviti contatti tra i personaggi di spicco¹⁷⁹.

Inoltre, la corrispondenza (includente tutti servizi delle Poste italiane) in entrata e in uscita è sottoposta a visto di censura¹⁸⁰, salvo quella con i membri del Parlamento o con Autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia; i colloqui con i familiari sono limitati a uno al mese, sono videoregistrati e avvengono con un vetro di separazione per evitare il passaggio di oggetti o messaggi. Fanno eccezione a tale separazione i figli o i nipoti di età inferiore a 12 anni. In alternativa al colloquio, è autorizzata una telefonata al mese, anch'essa sottoposta a registrazione.

I colloqui visivi con i difensori sono effettuati senza vetro divisorio e, analogamente alle telefonate, non sono soggetti a registrazione o a controllo uditivo e non hanno limiti di durata e di frequenza.

Il Garante nazionale, in quanto Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat)¹⁸¹, accede senza limitazione alcuna all'interno delle sezioni speciali degli Istituti incontrando detenuti e internati sottoposti al regime speciale e svolge con essi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali.

178. Ministero della Giustizia, Decreto ministeriale 30 luglio 2020, articolo 3 co. 1.

179. Circolare Dap 3676/6126 del 2 ottobre 2017, prot.m_dg-GDAP PU-0309416.

180. Secondo una prassi riscontrata, qualora una corrispondenza in entrata sia trattenuta a seguito della censura, la persona destinataria non viene informata circa il mittente.

181. Opcat, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

I Garanti regionali accedono, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli Istituti e possono svolgere con le persone soggette al regime colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali.

Ai Garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane non sono consentiti colloqui visivi con le persone detenute sottoposte al regime speciale e accedono a tali sezioni, nell'ambito del territorio di propria competenza, esclusivamente in visita accompagnata e solo per verificare le condizioni di vita delle persone detenute.

Le camere di detenzione sono dotate di televisore fornito dall'Amministrazione. La visione dei programmi è limitata ai principali canali della rete nazionale, il pacchetto Rai (1, 2, 3, 4, 5, news, movie, scuola, storia rai sport 1 e 2, premium, Rai Yoyo, Rai Gulp), Canale 5, Rete 4, Italia uno, la Sette, Cielo, Iris e TV2000, preventivamente sintonizzati e abilitati da tecnico di fiducia della Direzione.

La citata circolare prevede che le persone detenute in regime speciale possano acquistare giornali o sottoscrivere abbonamenti ai quotidiani a più ampia diffusione nazionale tramite la Direzione. L'elenco dei giornali a cui è possibile abbonarsi o che è possibile acquistare è indicato all'interno di un 'modulo' – comunemente indicato come Mod.72 – che ne contiene un numero ristretto con alcune assenze, più volte segnalate dal Garante nazionale. La questione del possibile acquisto o abbonamento a giornali o riviste di carattere erotico è stata recentemente considerata dalla Suprema Corte con esito negativo¹⁸². È possibile acquistare libri solo tramite l'Amministrazione – tema anch'esso sollevato davanti alla Corte costituzionale che ha confermato tale ipotesi¹⁸³. È possibile chiedere in prestito quelli della biblioteca della sezione dell'Istituto la cui ristretta consistenza è stata verificata dal Garante nazionale in occasione delle proprie visite in diversi Istituti.

3. Il fondamento del regime speciale

L'impianto normativo del regime speciale dell'articolo 41-bis comma 2 o.p., introdotto con il decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, è integrato da plurimi livelli di fonti regolative: compongono la disciplina del regime speciale la stabilizzazione del regime stesso con Legge 23 dicembre 2002 n.279, le prescrizioni normative dettate, in ultimo, dalla Legge 15 luglio 2009 n. 94, gli interventi della Corte costituzionale che si sono succeduti dai primi anni Novanta e, in particolare, a seguito della riforma del 2009, le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che hanno dato esecuzione alle diverse prescrizioni normative, anche nell'esercizio del potere discrezionale previsto dalla norma (comma 2-*quater* lett. a), le prassi applicative assunte dalle Direzioni degli Istituti.

Il fondamento e la *ratio* del sistema sospensivo delle ordinarie regole di trattamento previste dall'Ordinamento per la generalità delle persone detenute sono stati fissati subito, a pochi anni dalla sua introduzione, dalla Corte costituzionale, adita dal Tribunale di Sorveglianza di Firenze e da quello di

182. Cassazione penale, Sezione I, 11 ottobre 2021 n. 36865.

183. Corte costituzionale, sentenza del 26 maggio 2017 n. 122.



Napoli, in termini pregnanti tali da informare tutta la giurisprudenza di legittimità che si è espressa successivamente, fino ai giorni attuali.

Con la sentenza n. 376 del 1997, la Corte, chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale dell'articolo 41-bis comma 2 o.p., ritenuta dai giudici remittenti in contrasto con gli articoli 3, 13, 24, 25, 27 secondo e terzo comma e 113 della Costituzione, richiamando le sue precedenti pronunce del 1993 e 1994 (rispettivamente, nn. 349 e 410 per il 1993 e 332 del 1994), ha dettato i presupposti della lettura costituzionalmente orientata della norma che ne consentono la conformità con i principi assunti a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale.

Pertanto, ha ritenuto superate le censure di violazione:

- dell'articolo 13 della Costituzione, dall'affermazione che le misure adottate «non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione, e dunque esulanti dalla competenza dell'Amministrazione penitenziaria in ordine alla esecuzione della pena»;
- dell'articolo 3, dal limite secondo il quale «il regime differenziato non può constare di misure diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale»;
- dell'articolo 27, sempre della Costituzione, dal principio che «le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena»¹⁸⁴.

Questo è il perimetro che delinea la *non violazione* del dettato costituzionale dell'istituto in quanto tale. Inoltre, però, la pronuncia ha determinato chiaramente la finalità del regime speciale. Infatti, attraverso una lettura rispettosa dei vincoli costituzionali, ha ritenuto superati i paventati rischi di genericità dei presupposti che ne legittimano l'adozione. Stabilisce la sentenza che la misura deve essere «volta a far fronte a specifiche esigenze di ordine e sicurezza, essenzialmente discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi – come l'esperienza dimostra – attraverso l'utilizzo delle opportunità di contatti che l'ordinario regime carcerario consente e in certa misura favorisce (come quando si indica l'obiettivo del reinserimento sociale dei detenuti “anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno”)¹⁸⁵».

I decreti applicativi del regime speciale, quindi, devono essere «concretamente giustificati in relazione alle predette esigenze di ordine e sicurezza». Poiché – afferma la Corte – «da un lato, il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa; dall'altro lato, le restrizioni apportate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere – sempre

¹⁸⁴. Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 1997 n. 376, par. 4.

¹⁸⁵. *Ibidem*, par. 5.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

nel limite del divieto di incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti contrari al senso di umanità – solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e di sicurezza. [...] Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuati a priori in base al titolo di reato, sottoposti a un regime differenziato [la sottolineatura è nostra], ma solo singoli detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'Amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di sorveglianza, in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone – sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale – a quelle sole [idem] restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario»¹⁸⁶.

Come è noto, il Legislatore, intervenuto nuovamente sull'articolo 41-bis o.p. nel 2002 (Legge 23 dicembre 2002 n. 279) ha stabilizzato l'istituto previsto dal secondo comma, rimodellandone profondamente la disciplina, ma mantenendo il rispetto dei principi e dei limiti che la Corte costituzionale aveva delineato con le sentenze qui citate, nonché con altre interpretative di rigetto, pronunciate nei primi dieci anni di applicazione.

Ciò che era stato introdotto in via emergenziale diviene da quel momento previsione stabile dell'Ordinamento penitenziario, pur mantenendone il 'retrogusto' di una norma provvisoria che, nel suo divenire faticosamente definitiva risente della propria origine.

La riforma introdotta con la Legge 15 luglio 2009 n. 94, che ha dettato la configurazione vigente del regime speciale, ha radicalmente mutato gli elementi fondamentali dell'istituto, disattendendo, in diverse parti, le indicazioni che la Consulta aveva reso e sulle quali aveva fissato la linea di compatibilità con i principi costituzionali. Oltre all'allungamento a quattro anni del termine di durata del primo decreto individuale di applicazione del regime e la determinazione unificata nel Tribunale di Sorveglianza di Roma della competenza giurisdizionale sui reclami avverso i decreti ministeriali, la modifica ha sottratto alla discrezionalità dell'Autorità amministrativa l'individuazione delle misure che integrano la sospensione delle regole di trattamento, originariamente prevista per modularle in relazione al caso concreto, sostituendo la possibilità di applicare le restrizioni con la previsione tassativa della loro inclusione nella sospensione delle regole ordinarie di trattamento¹⁸⁷.

Inoltre, anche riportando nella fonte normativa di rango primario alcune prassi che si erano affermate con le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria emanate nel corso degli anni Novanta, ha introdotto limiti e misure, in particolare ampliando le prescrizioni della lettera f) del comma 2-*quater*, che si sono rivelate in tensione rispetto alla finalità e ai limiti del regime detentivo differenziato delineati dalla decennale giurisprudenza costituzionale.

Questo ha comportato il ricorrente e incisivo intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni ablative sono andate a integrare il contenuto del regime speciale nella sua attuale configurazione:

¹⁸⁶ *ibidem*, par. 5.

¹⁸⁷ Al comma 2-*quater* dell'articolo 41-bis o.p., l'espressione «può comportare» è stata sostituita con «prevede».



dall'eliminazione dei limiti nei colloqui con i difensori¹⁸⁸, a quella del divieto di cuocere cibi¹⁸⁹, all'impossibilità di scambiare oggetti tra detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità¹⁹⁰, al divieto di sottoposizione al visto di censura della corrispondenza con i difensori¹⁹¹, si sono rimodulati gli aspetti per i quali la Corte era stata adita, riportandoli a una prospettiva di conformità ai principi costituzionali. Ovviamente, questo lavoro di progressiva attenzione della Corte né può essere considerato esaustivo (potrebbe esse adita relativamente ad altri punti) né può sostituire il compito di normazione primaria e secondaria che spetta ad altri Organi dello Stato.

In ognuna delle ultime pronunce la Corte ha richiamato i punti cardine del regime detentivo speciale già fissati dalla giurisprudenza del decennio precedente, ribadendo l'individuazione della specifica finalità dell'istituto e i limiti della sua applicazione e dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale delle previsioni che risultavano incongruenti con la prima e in contrasto con i secondi.

Quanto alla finalità, essa «mira a contenere la pericolosità di singoli detenuti, proiettata anche all'esterno del carcere, in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà»¹⁹²; quanto ai limiti, il primo consiste nella stretta funzionalità delle restrizioni al perseguimento di tale finalità, al di fuori della quale le misure restrittive del trattamento ordinario acquisterebbero una portata meramente afflittiva, il secondo nel rispetto del precetto dell'articolo 27 comma 3 della Costituzione in forza del quale le restrizioni non devono mai essere tali da «vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità»¹⁹³.

Sulla norma è, in ultimo, intervenuto ancora il Legislatore per portare nella fonte di rango primario le funzioni e i poteri di visita del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dei distinti poteri e facoltà dei Garanti regionali e dei Garanti territoriali. Fino all'introduzione nell'articolo 41-bis o.p. dei commi 2-*quater* 1., 2-*quater* 2., 2-*quater* 3., dettata dall'articolo 2-*series* del decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, convertito in Legge 25 giugno 2020 n. 70, la diversa disciplina dei poteri e delle facoltà delle distinte Autorità di garanzia nelle sezioni del regime speciale non era specificamente normata: infatti, se quelli esercitabili dal Garante nazionale erano riconducibili alle norme generali previste nella stessa legge istitutiva del Garante, per le altre Istituzioni di garanzia essi erano dettati dagli articoli dell'Ordinamento penitenziario che disciplinano visite e colloqui di diverse

188. Sentenza 20 giugno 2013 n. 143, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett. b) nella parte in cui si prevede il limite dei colloqui «fino a una massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

189. Sentenza 26 settembre 2018 n. 186, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett. f) in cui è espresso il divieto di cuocere cibi.

190. Sentenza 22 maggio 2020 n. 97, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett. f) nella parte in cui prevede «l'assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

191. Sentenza 24 gennaio 2022 n. 18, illegittimità costituzionale del disposto di cui al comma 2-*quater* lett. e) nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.

192. Sentenza 97/2020, par. 6, cit.

193. *Ibidem*.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Autorità e soggetti ma senza riferimenti specifici al peculiare circuito del regime speciale. Le norme introdotte con il citato decreto-legge 28/2020 distinguono, quindi, i poteri di visita e di colloquio del Garante nazionale, cui è conferita l'ampiezza conforme alla natura di Npm che l'Istituzione riveste, da quelli attribuiti ai Garanti territoriali.

All'interno della cornice normativa così delineata, si inseriscono atti regolativi di rango inferiore ma fortemente incisivi sulla concreta applicazione del regime imposto con il decreto ministeriale. La già citata circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria attualmente vigente risale all'ottobre 2017 (n. 3676/6126) e, quindi a un'epoca anteriore agli interventi della Corte costituzionale sulle misure che per previsione astratta di legge devono comporre il regime detentivo speciale. Su alcuni aspetti di questa circolare ci si soffermerà più estesamente nelle pagine successive di questo Rapporto.

All'interno di tale circolare e anche successivamente alle pronunce della Corte, si sono poi affermate prassi, determinate da singole disposizioni delle Direzioni degli Istituti, che hanno contribuito a integrare il quadro concreto di applicazione dell'istituto, con forti aree di disomogeneità e di disallineamento rispetto agli stessi precetti di legittimità costituzionale.

L'osservazione dell'applicazione del regime detentivo differenziato che il Garante nazionale ha condotto negli anni successivi al primo Rapporto del 7 gennaio 2019, sia alla luce delle modifiche normative via via introdotte dalle pronunce della Corte costituzionale, sia in considerazione delle Raccomandazioni formulate con tale Rapporto, conduce qui a due indicazioni preliminari.

La prima riguarda la necessità di formulazione di una nuova Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria allineata ai precetti dettati dalle sentenze della Corte costituzionale successive all'epoca in cui è stata emanata quella tuttora vigente. L'aggiornamento deve esprimersi, inoltre, in termini tali da non lasciare spazio a prassi elusive da parte delle singole Amministrazioni locali, come quelle che si sono riscontrate. La seconda, di natura generale e sistematica, attiene all'impianto stesso dell'istituto previsto dall'articolo 41-bis comma 2 o.p.: l'esperienza ormai trentennale e gli interventi della Corte costituzionale che si sono susseguiti dalla sua introduzione e, in particolare, negli ultimi anni, rendono necessaria una riflessione integrale sulla previsione normativa.

In particolare, il punto di osservazione del Garante nazionale è focalizzato sulla compatibilità di tale regime con il diritto alla finalità rieducativa della pena, di cui è titolare ogni persona detenuta in ragione della prescrizione obbligatoria che l'articolo 27 comma 3 della Costituzione detta allo Stato per ogni genere di pena: un parametro che ha costituito il cardine su cui si sono fondate tutte le sentenze della Corte costituzionale intervenute sulla norma.

È parte di questa necessaria riflessione l'osservazione della reiterazione del regime speciale a carico di singole persone, protratta anche per decenni, e di come essa da un lato possa rivelare un profilo di criticità nel perseguimento della finalità specifica dell'istituto, dall'altro possa incidere sull'inderogabile principio di tutela dei diritti attinenti a ogni persona, indipendentemente dal suo status di libertà o di detenzione, nonché dei diritti fondamentali, pur nei limiti oggettivi posti dalla situazione privativa della libertà e in regime particolare, e di quel diritto specifico della persona condannata a che l'esecuzione della propria pena sia orientata verso quella finalità riabilitativa, dettata dall'articolo 27 della Carta costituzionale.



Giova, quindi, ricordare che anche recentemente¹⁹⁴ la Corte costituzionale, in una propria pronuncia relativa alla legittimità dell'internamento in misura di sicurezza in regime speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 con assegnazione alla “Casa di lavoro” (v. oltre in questo Rapporto), ha ribadito il principio già espresso nella ‘originaria’ sentenza n. 376 del 1997, precisando: «[...] restano comunque vietate misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena: quindi, in particolare, l’applicazione del regime differenziato non può precludere la partecipazione della persona reclusa alle varie attività di valenza risocializzante, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L’applicazione dell’art. 41-bis non può dunque equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che “sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione”». L’aver ribadito tale principio interroga su quali siano state e siano tuttora le azioni concretamente effettuate per attuare il «tentativo di socializzazione» all’interno delle prassi che oggi connotano il circuito speciale.

4. Un dibattito oggi

Il dibattito attuale sul 41-*bis* – certamente necessario essendo ormai trascorsi molti anni dalla sua prima adozione in via emergenziale e ben 14 anni dalla sua ultima revisione, con la legge del 2009 – che ne ha modificato in senso restrittivo diversi profili – risente fortemente di alcuni elementi evocativi che fanno un improprio riferimento ad atti di Organismi sovranazionali e a sentenze della Corte europea dei diritti umani. Al contrario, proprio la problematicità di un regime che è connotato da forte afflittività, discendente sia dalla severità delle restrizioni, sia dalla durata della loro applicazione, richiede molta chiarezza nell’individuare i limiti della sua legittimità in ambito costituzionale e convenzionale, senza alcun ricorso ad ampliamenti interpretativi di quanto dichiarato da tali Organismi o Corti. Sono la connotazione delle misure, realmente corrispondente alla finalità del regime, e il necessario limite alla possibile compressione dei diritti della persona detenuta i due criteri in grado di indicare il perimetro di legittimità di ognuna delle misure stesse per stabilire la corrispondenza di ciascuna di esse con gli obblighi che sono in capo a uno Stato democratico e che devono essere coerenti con lettera e criteri informatori della nostra Carta costituzionale.

Così come si è riportato nel paragrafo precedente l’ambito entro cui la Corte costituzionale si è più volte pronunciata per definire il possibile perimetro applicativo di tale regime e ogni misura adottata, altrettanto occorre valutare come la disciplina prevista da tale istituto speciale sia stata considerata dalla Corte europea per i diritti umani e come essa sia o meno in linea con altri principi e impegni assunti dal nostro Paese in ambito internazionale ed entrati opportunamente a far parte del consolidato sistema ordinamentale dei Paesi che si riconoscono in principi democratici.

Contrariamente a quanto più volte affermato nel dibattito recentemente sviluppatosi attorno allo sciope-

¹⁹⁴ Corte costituzionale, Sentenza 21 ottobre 2021 n. 197, par. 2.1.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

ro della fame di Alfredo Cospito¹⁹⁵, esplicitamente rivolto all'abolizione di tale regime non soltanto per sé stesso, ma come istituto dell'ordinamento, la Corte di Strasburgo non ha *mai* riscontrato che il regime ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p. costituisca in sé una *violazione dell'articolo 3* della Convenzione europea dei diritti umani che inderogabilmente vieta tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti.

Taluni commentatori hanno fatto riferimento, per sostenere l'avvenuta condanna da parte della Corte Edu di tale regime, alla sentenza nel caso *Provenzano v. Italia* (n. 55080/2013, 25 ottobre 2018). In realtà la Corte ha stabilito in tale sentenza che vi era stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in relazione al rinnovo del regime speciale di detenzione il 23 marzo 2016 – quando le condizioni di salute del ricorrente erano già definitivamente compromesse¹⁹⁶ – ma che non vi era stata violazione di tale articolo in relazione alle condizioni di detenzione. Al paragrafo 147 di questa sentenza, la Corte afferma di aver avuto molte occasioni per considerare l'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario italiano e di aver sempre concluso che l'imposizione di tale regime non solleva *in sé* questioni relative all'articolo della Convenzione, anche quando è stato imposto per lunghi periodi di tempo¹⁹⁷. Di nuovo, emerge che finché la finalità è quella dell'interruzione di comunicazione con l'esterno, il regime ha una sua legittimità e, conseguentemente, non è la valutazione complessiva a rilevare bensì la specificità di ogni misura adottata.

Tuttavia, questa sentenza è rilevante sotto un altro aspetto: il rinnovo del regime pur in presenza di pareri medici specifici relativi alla totale compromissione dello stato di salute – e pur in presenza, nel caso in esame, di parere contrario al rinnovo da parte della Procura distrettuale antimafia di Caltanissetta sulla base del deterioramento delle funzioni cognitive¹⁹⁸. Tale elemento evidenzia la rilevanza che si è invece voluta assegnare, da parte delle Autorità italiane, al *valore simbolico* della persona ristretta in relazione al ruolo esercitato nell'organizzazione criminale di appartenenza – e nel caso specifico alla prolungata latitanza – a detrimento della finalità propria di tale regime racchiusa nella possibilità *effettiva* di produrre comunicazione, informazione o anche ordini alle organizzazioni stesse. Questo

195. Nel totale delle 740 persone detenute in regime speciale, quelle che non sono stati condannati o non sono in corso di giudizio per reati connessi alla criminalità organizzata di tipo mafioso sono 4: una di esse, come è noto è Alfredo Cospito, in regime speciale dal maggio 2022.

196. Bernardo Provenzano morirà il 12 luglio 2016, meno di quattro mesi dopo il rinnovo per altri due anni di tale regime. Il regime gli era stato precedentemente imposto con provvedimenti, scaglionati di uno o due anni in data 5 aprile 2007, 3 aprile 2008, 2 aprile 2009, 1° aprile 2010, 28 marzo 2012, 26 marzo 2014 e, infine, 23 marzo 2016. Era stato ricoverato nella sezione speciale dell'Ospedale San Paolo di Milano il 9 aprile 2014.

197. «147. The Court notes at the outset that it has already had ample opportunity to assess the section 41 bis regime *in a large number of cases before it, and has concluded that, in the circumstances of those cases, the imposition of the regime does not give rise to an issue under Article 3, even when it has been imposed for lengthy periods of time* [corsivo nostro] (see, amongst many other examples, *Enea*, cited above; *Argenti*, cited above; *Campisi v. Italy*, no. 24358/02, 11 July 2006; and *Paolello v. Italy* (dec.) no. 37648/02, 24 September 2015). In such cases, the Court has consistently held that, when assessing whether or not the extended application of certain restrictions under the section 41 bis regime attains the minimum threshold of severity required to fall within the scope of Article 3, the length of time must be examined in the light of the circumstances of each case, which entails, inter alia, ascertaining whether the renewal or extension of the impugned restrictions was justified or not (see, amongst many other authorities, *Enea*, cited above, § 64; *Argenti*, cited above, § 21; *Campisi*, cited above, § 38, 11 July 2006; and *Paolello*, cited above, § 27); and, mutatis mutandis, *Ramirez Sanchez v. France* [GC], no. 59450/00, § 145, ECHR 2006-IX».

198. Parere espresso il 22 luglio 2013 e riportato nella citata sentenza della Corte Edu, par. 61.



scivolamento simbolico è e deve rimanere del tutto esterno non solo all'esercizio della doverosa funzione penale, ma anche all'individuazione delle forme in cui la sanzione penale viene eseguita e soprattutto al rischio di cedere a criteri di legittimità consensuale nel dare effettività alle sanzioni stesse, piuttosto che a criteri di mera aderenza a principi di legalità e di pieno rispetto di diritti fondamentali della persona¹⁹⁹.

È da questo orizzonte valutativo che il regime speciale presenta profili di criticità, non certo da quello della sua definizione in sé che taluni commentatori vorrebbero impropriamente in contrasto con quanto stabilito dalla Corte Edu nella sua giurisprudenza casistica ogni volta che con esso si è misurata.

Analoga fallacia – o quantomeno debolezza argomentativa – va individuata in altri commentatori che hanno sottolineato una presunta incompatibilità di tale regime con quanto previsto come assoluto divieto negli *Standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti*, regole internazionali a cui gli Stati sono chiamati ad attenersi e che nella ultima versione, adottata nel dicembre 2015²⁰⁰, vanno sotto il nome di *Nelson Mandela Rules*, ovviamente in omaggio all'ex Presidente del Sudafrica. Il punto contestato risiederebbe nell'incompatibilità con la Regola 43 (b) dove si vieta il «*prolonged solitary confinement*», letta in connessione con la Regola 44 che indica che «*For the purpose of these rules, solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact. Prolonged solitary confinement shall refer to solitary confinement for a time period in excess of 15 consecutive days*». Secondo taluni commentatori, il regime ex articolo 41-bis co.2 o.p. risulterebbe, quindi, in contrasto con la lettura combinata delle due regole, poiché le persone che eseguono la sentenza in tale regime sono nella loro stanza per la quasi totalità della giornata e vi rimangono per periodi di tempo ben più lunghi dei quindici giorni a cui la regola 44 si riferisce.

La questione in realtà è diversa da quella considerata in queste regole perché le persone in regime speciale possono parlare, pur rimanendo separate nelle proprie stanze all'interno del cosiddetto gruppo di 'socialità' (le virgolette sono d'obbligo essendo la socialità un concetto ben distante dalla situazione concreta in cui si svolge la quotidianità detentiva in queste micro-sezioni), mentre è vietata la comunicazione tra persone detenute appartenenti a gruppi diversi. Del resto, il *solitary confinement* a cui fa riferimento questa parte delle Regole è soprattutto di tipo disciplinare²⁰¹ ed è tradotto come «isolamento» anche nella versione italiana; è diverso dalla organizzazione della detenzione in gruppi separati fino al massimo di quattro elementi. Tale separazione dovrebbe piuttosto riferirsi alla Regola 93 circa la classificazione e la conseguente separazione a gruppi, pur con le cautele di cui alle Regole 37, lettera (d) (che prevede la revisione periodica della separazione) e 38 (per alleviarne gli effetti).

Ciò certamente non è per sminuire la difficoltà di una comunicazione così ristretta soprattutto quando è adottata come regime stabile e non come situazione eccezionale limitata a un periodo specifico di tempo. È soltanto per indicare che le argomentazioni – ben fondate – per richiedere una complessiva rivisitazione del regime speciale ex articolo 41-bis comma 2 o.p. devono basarsi su una valutazione

199. Nello scorso anno (2022) 5 persone sono decedute mentre erano ancora detenute in regime speciale (un dato stabile anche in anni precedenti; per esempio, nel 2021 erano state 4).

200. Risoluzione A/RES/70/175 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 dopo un processo di revisione quinquennale: Microsoft Word - N1544341 (un.org).

201. Nel testo ufficiale spagnolo è indicato come «aislamiento», in quello francese come «isolement».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

intrinseca della sua funzionalità attuale, sulla sua consistenza numerica, sulle singole regole più volte censurate, come sopra riportato, dalla Corte costituzionale e tuttavia dure a essere rimosse e non certo su un'impropria valutazione complessiva di rifiuto del sistema in quanto tale.

Può essere allora utile ricordare che le specifiche misure maggiormente afflittive introdotte con la Legge 15 luglio 2009 n. 94 erano state oggetto di un preliminare esame da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt)²⁰² nel 2008 e che molte osservazioni erano state avanzate nel Rapporto relativo a tale visita. Il Cpt precisò, al termine della visita e dopo aver effettuato colloqui con molte persone detenute in regime ex articolo 41-bis, che era risultato evidente che per molte di esse – se non per tutte – il regime era stato rinnovato automaticamente e che di fatto queste persone detenute erano state sottoposte a un regime caratterizzato dall'accumulo di molte restrizioni, una situazione che si avvicina fortemente a una negazione in sé del trattamento penitenziario che invece è un fattore essenziale per la riabilitazione. Inoltre, il Cpt osservava come quasi sistematicamente i ricorsi fossero stati rigettati e, in aggiunta, i ricorrenti fossero stati condannati a pagare le spese del proprio ricorso²⁰³.

Fin qui la parte valutativa, ma il Comitato, in quell'occasione, ha ritenuto essenziale *avvisare* le Autorità italiane circa i rischi insiti nella legge che in quel periodo il Parlamento stava approvando. Nel Rapporto vengono citate, in particolare: l'estensione del rinnovo di biennio in biennio e non più annualmente; la riduzione a sole due ore del tempo da trascorrere fuori dalla cella; la riduzione di visite e telefonate; la competenza del solo Tribunale di sorveglianza romano per i ricorsi contro l'applicazione del regime speciale e altri aspetti. Nel produrre tali osservazioni il Cpt ha ricordato gli effetti già registrati sulla salute fisica e psichica di persone lungamente sottoposte a tale regime, per concludere con un'urgente richiesta alle Autorità italiane di rivedere tali previsioni in corso di approvazione par-

202. Organo del Consiglio d'Europa, riportato più volte e anche in questo Rapporto come Cpt. È stato istituito sulla base di una Convenzione specifica (1987) che gli Stati del Consiglio devono ratificare unitamente alla Convenzione europea per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

203. *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010 12): «82. [...] As had been the case during previous visits, the delegation made a detailed examination of the decisions taken Cpt in this respect by the judicial authorities. It was evident that, for a considerable number of "41-bis" prisoners – if not for virtually all of them – application of this detention regime had been renewed automatically; consequently, the prisoners concerned had for years been subject to a prison regime characterised by an accumulation of restrictions, a situation which could even be tantamount to a denial of the concept of penitentiary treatment (trattamento penitenziario), which is an essential factor in rehabilitation. In addition, appeals lodged against renewal decisions (initially to the responsible supervisory court, and in the last instance to the court of cassation) were, with few exceptions, rejected, with the prisoner furthermore being ordered to bear the costs of the proceedings».



lamentare²⁰⁴.

Nella sua risposta, il Governo italiano ha informato il Comitato che la legge era comunque stata approvata il 2 luglio 2009, proprio con quelle caratteristiche. Ha poi affermato chiaramente che essa costituiva un aggravamento del regime speciale; ha descritto nuovamente gli aspetti considerati dalla riforma; ha precisato che il tempo trascorso da una persona detenuta in tale regime non sarebbe stato sufficiente a garantire l'impossibilità di ripresa di rapporti con le organizzazioni criminali qualora il regime le fosse stato revocato e, sostanzialmente, ha rigettato le critiche avanzate dall'Organismo europeo di prevenzione e controllo²⁰⁵.

La complessa e per molti versi critica situazione in cui versa attualmente il regime speciale risiede forse nel non aver accolto quelle indicazioni preventive allora enucleate dal Comitato europeo. Innan-

204. *Cpt Report sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010/12): «83. The CPT's concern is all the greater now that it has become aware of a Bill recently passed in the Senate⁴³ providing, inter alia, in Section 34 for:

- an extension of the period of placement in the "41-bis" regime to four years, renewable for a period of two years;
- the holding of "41-bis" prisoners in prisons specifically designated for this purpose, preferably on islands;
- a reduction from four hours to two in the amount of time spent outside cells, in groups consisting of a maximum of four prisoners (currently five);
- a reduction (from two) to a single visit from relatives per month; - permission to use the telephone to be granted only to prisoners who have not received visits;
- limitation of number of contacts with lawyers to three per week (either a 10-minute telephone call or a one-hour conversation);
- reversal of the burden of proof, the onus being placed on the prisoner to prove that he has severed all links with the organisation to which he belongs;
- the lodging of appeals against placement decisions to be permitted only to the Rome supervisory court;
- restriction of the powers of the supervisory courts to examination of the grounds on which the decision was based (and no longer including an assessment of whether the substance of the placement decision is consistent with the criteria).

[...]

As the CPT has already stated, the current "41-bis" regime is already highly detrimental to the fundamental rights of the prisoners concerned. Furthermore, it is not without an effect on the state of both the somatic and the mental health of some prisoners. [...] The CPT urges the Italian authorities to reconsider the aforementioned draft legislative amendments [...].»

205. *Risposta del Governo italiano al Rapporto sulla visita dal 14 al 26 settembre 2008* (Cpt(Inf) 2010/13), paragrafi 139–143: «Along the lines of the reform (Act No. 279) undertaken by the third Berlusconi Government, dated December 23, 2002, the high security regime has been further aggravated and made more effective. The most relevant novelties are as follows: The Minister of Interior may request the Minister of Justice the release of a 41 bis decree, whose term has been extended up to 4 years; the extension will be decided every two years; the extension criteria are clearly defined, including the maintenance of the contacts between the prisoner and his/her terrorism or organised crime organisation.

To this end, the Legislative Decree stipulates that the justice shall consider the role of the prisoner within his/her organisation, the maintenance of the relationship, the new charges not previously judged, the result of the penitentiary treatment and, lastly, the living conditions of the person under reference's family.

The time expiration is not sufficient to set aside the risk of the existence of such a link; The responsibility to decide on complaints against the ministerial decree setting the 41bis regime has been given to the Supervisory Court in Rome, in order to avoid conflicting verdicts on this issue by the territorial Supervisory Courts being in the past entrusted to decide, depending on the territorial penitentiary at which the prisoner under 41 bis had been placed; the term to lodge a complaint has been extended from ten to twenty days, though such complaint does not suspend the execution of the relevant measure».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

zitutto, l'aumento numerico rilevante dal 2009 agli anni immediatamente successivi e mantenutosi stabile nell'ultimo decennio è frutto di tale impostazione restrittiva – che include, *inter alia*, la responsabilità unica per i ricorsi del Tribunale di sorveglianza di Roma – con un passaggio da meno di 600 persone ristrette in tale regime, con un'incidenza di più della metà di ergastolani, alle attuali più di 730 persone, con un'incidenza di meno del 30 per cento di ergastolani e con accentuata lunghezza della permanenza nel regime stesso che non ha visto significative declassificazioni nel corso dei quattordici anni che ci separano da quella riforma.

Inoltre, discendono dall'allora mancata considerazione di tali raccomandazioni molti aspetti su cui la Corte costituzionale è dovuta successivamente intervenire per disporre l'abrogazione di misure chiaramente afflittive e non giustificate dalla necessaria interruzione di comunicazione tra realtà criminali – e talvolta del tutto non giustificate sul piano della fondazione logica. Molte di esse sono anche il prodotto della dettagliata e per molti versi ambigua circolare 2 ottobre 2017 (già menzionata e di cui si tornerà a parlare più avanti in questo Rapporto) che l'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha voluto emanare, pur con il parere contrario di questa Autorità di garanzia, la quale, sollecitata più volte nel corso della estensione, aveva indicato alcune parti da modificare e altre che rimanevano non accettabili.

Va ricordato, inoltre, che gli interventi meritori della Corte su tali aspetti non hanno complessivamente determinato le auspiccate modifiche sul piano della quotidianità detentiva speciale, anche a causa di ambiguità prodotte nelle varie circolari e lettere. Se, per esempio, la Corte ha stabilito – abrogando la relativa proibizione – la possibilità di passaggio di oggetti tra persone dello stesso gruppo di cosiddetta 'socialità', l'Amministrazione ha introdotto una procedura di preliminare comunicazione scritta di ciò che si intende passare e di corrispondente dichiarata accettazione scritta di ricevimento che rende laborioso – e denso di carte burocratiche – tale passaggio. Se ormai è lecito cuocere cibi, le prescrizioni sulle possibili pentole e sulle dimensioni dei coperchi permangono nella loro capillarità²⁰⁶. Analogamente, la previsione di accesso all'acquisto di beni di vario tipo, inclusi gli alimenti, non diverso da quello previsto per le persone detenute in regime non speciale, non ha inciso sulla varietà degli elenchi dei beni acquistabili nelle diverse sezioni speciali: con conseguenti situazioni

206. Con lettera datata 6 agosto 2020, il Garante nazionale faceva presente al Capo del Dipartimento tale specifica difficoltà di inadempimento sostanziale di norme e sentenze della Corte costituzionale, in un contesto in cui altre particolari regole adottate nei diversi Istituti (vedi oltre in questo Rapporto) venivano considerate: «[...] da recenti visite in alcuni Istituti e da reclami ricevuti ai sensi dell'articolo 35 o.p., ho potuto riscontrare un inadempimento sostanziale, anche se a volte non così configurabile sul piano formale, di quanto stabilito dalla sentenza 97/2020 della Corte costituzionale in materia di possibile scambio di oggetti tra persone detenute in regime ex articolo 41-bis o.p. appartenenti allo stesso gruppo di socialità.

La sentenza, come è noto, ha statuito che «il divieto di scambiare oggetti prescritto dalla norma censurata [articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera f) legge 354/1975, ndr], se applicato necessariamente a detenuti assegnati al medesimo gruppo di socialità, viola gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.». L'applicazione del dettato della Corte costituzionale riscontrata in diversi Istituti penitenziari prevede, innanzitutto, una modalità dello scambio, particolarmente farraginosa e per questo di ostacolo al principio che la Corte ha espresso: occorre fare «volta per volta» la «domandina» per ogni minima richiesta, in orari prestabiliti al mattino e al pomeriggio. Tutto ciò con la compilazione *ottocentesca* di ingialliti registri. [...] Sfugge la logica, anche in considerazione che la Corte non ha posto limiti nello scambio e peraltro ha autorizzato sin dal 2018 la cottura di cibo. Semmai si apre l'interrogativo sul perché ancora sia previsto un modello 72 in quasi tutti gli Istituti che non prevede generi alimentari da poter cuocere».



micro-conflittuali all'interno di una comunità naturalmente attenta agli aspetti anche minimali dello svolgersi delle scadenze fondamentali della giornata. Così si era espresso in una lettera il Garante nazionale considerando questi aspetti: «aspetti che appaiono minori, ma che costituiscono non solo elementi di degrado della quotidianità, ma anche fattori di indubbia tensione interna e che potrebbero essere facilmente risolti con il ricorso al buon senso e alla ragionevolezza»²⁰⁷.

A monte, inoltre, c'è la persistente volontà dell'Amministrazione penitenziaria di ricorrere contro ogni accoglimento da parte della Magistratura di sorveglianza della richiesta formulata da una persona detenuta: anche quando si tratti di questioni su cui già la Corte costituzionale si sia pronunciata in casi analoghi e pienamente in linea con la richiesta prodotta. Una lettera circolare in tale direzione contenente l'indicazione di non ricorrere laddove tutto fosse stato già definito uniformemente in una molteplicità di casi, emanata nel settembre 2020, a firma dell'allora Direttore generale (facente funzioni) per i detenuti e il trattamento è stata ritirata su indicazione dell'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria dopo poco più di 24 ore²⁰⁸. La successiva circolare del luglio 2021, a firma del nuovo Direttore generale per i detenuti e il trattamento²⁰⁹, destinata a porre fine alla questione e dal titolo «Disposizioni in materia di esecutività delle ordinanze emesse dalla Magistratura di Sorveglianza, ai sensi dell'art. 35-*bis* ord. pen.», ha trovato una disomogenea applicazione, sanando quindi solo parzialmente quanto negli anni si era sedimentato e finendo con determinare nei fatti una problematica disomogeneità del regime nei diversi Istituti, con riflessi sulla serenità all'interno delle sezioni stesse. Ne è testimonianza l'alto numero di segnalazioni di non attuazione di quanto previsto dall'ordinanza del magistrato di sorveglianza, pervenute al Garante nazionale, anche successivamente a tale lettera circolare.

Del resto, quest'ultima circolare prevede la possibilità per i direttori d'Istituto di presentare ai «Superiori Uffici» la richiesta di impugnazione e la contemporanea richiesta all'Autorità giudiziaria di sospensione dell'esecutività delle ordinanze, ai sensi dell'articolo 666, comma 7, c.p.p.. Solo le ordinanze per le quali non sia stata presentata – o non sia stata accolta – l'istanza di sospensione e per le quali i «Superiori Uffici» non abbiano esercitato la possibilità di impugnazione, possono avere esecutività prima della definizione in Cassazione. La laboriosità della decisione si accompagna all'alto numero di reclami presentati e soprattutto di quelli che ripropongono quasi letteralmente la stessa questione, senza che l'ormai consolidato accoglimento di situazioni simili che abbiano anche subito il vaglio della Suprema Corte abbia indotto il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a modificare in via generale la misura contestata, in modo da diminuire sia le tensioni interne agli Istituti, sia il carico della Magistratura di Sorveglianza chiamata a pronunciarsi più e più volte sulla stessa questione.

Al contrario, l'iniziativa assunta alcuni anni fa – successivamente comunque alla definizione del precedente *Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-bis* prodotto da questo Garante nazionale nel 2018 – dall'allora direttore dell'Istituto di Spoleto, volta a generalizzare a tutte le persone detenute ristrette nel regime speciale quanto la Magistratura di sorveglianza aveva accettato in *tutti* i reclami giurisdizio-

207. Lettera del Garante nazionale al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 6 agosto 2020 (prot. M_dg.GNDDP01 0003852U).

208. Lettera circolare prot. 132095 del 7 settembre 2020, emanata con prot. m_dgGDAP 0338310.U del 29.09.2020; ritirata con lettera circolare con prot. m_dgGDAP 341745.U del 01.10.2020.

209. Lettera circolare con prot. m_dgGDAP 278339.U del 23.07.2021.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

nali relativi a uno specifico tema e prodotti ormai da più di due terzi di tali persone, è stata oggetto di censura da parte dell'Amministrazione centrale, richiamando alla necessità di reiterare caso per caso il provvedimento, con lettera dell'allora direttore generale del 9 aprile 2019²¹⁰.

Nell'esperienza del Garante nazionale, sia di visita e colloquio riservato con le persone ristrette, sia di segnalazioni e reclami ricevuti, gli aspetti della quotidianità detentiva, regolata da circolari e ordini di servizio interni, assumono particolare rilevanza. Molto poche – quasi numericamente ininfluenti – sono le doglianze per maltrattamenti o comportamenti offensivi da parte del personale. La maggior parte delle segnalazioni al Garante nazionale ha riguardato la tutela della salute – tema peraltro comune a quasi tutte le aree della detenzione – e l'incremento delle possibilità di colloqui con i familiari. Accanto a queste due tipologie di segnalazioni e reclami, sostanzialmente molto prevedibili, l'altro cospicuo numero ha riguardato il regolamento interno, gli ordini di servizio e la vita quotidiana nelle sezioni detentive. Tutti elementi, questi, che possono – e devono – essere oggetto di analisi e di ricerca di facili soluzioni²¹¹.

Gli aspetti qui elencati convergono nella necessità di aprire un chiaro confronto sul regime speciale: sulla sua estensione numerica, sulla sua durata troppo spesso illimitata, sulle condizioni materiali di detenzione, sulle singole misure e sulla scrupolosa tutela dei diritti che attengono alla persona e che costituiscono il fulcro irrinunciabile di un ordinamento democratico. Ciò al fine di mantenere tale istituto entro i limiti della sua ragionevole motivazione, del rispetto della sua coerenza con l'obiettivo finalistico enunciato dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione – che certamente non viene meno quando si tratti di persone pur appartenenti a pericolose reti di criminalità – e soprattutto della sua fisionomia di misura temporaneamente necessaria, ma destinata a non configurarsi mai come articolazione stabile del nostro sistema di esecuzione delle pene detentive. Ricordando che il comma 2 di quell'articolo 41-bis è stata una misura aggiuntiva introdotta per affrontare uno specifico problema e per affrontarlo in un'ottica di progressivo superamento del problema stesso. Altrimenti diventerebbe

210. Lettera prot. m_dgGDAP 115780.U, relativa alla situazione che si era creata nell'Istituto di Spoleto a seguito di diverse ordinanze del Magistrato di sorveglianza per l'estensione della fruizione di due ore di permanenza all'aperto. Nonché dell'impossibilità per l'Istituto di fruirla singolarmente, dato l'alto numero di accoglimenti del reclamo e, quindi, della decisione di estendere a tutti tale previsione. Del resto, già i decreti di imposizione del regime ex articolo 41-bis avevano disposto alla lettera g) del decreto stesso tale possibilità già nel 2017.

Il direttore dell'Istituto spoletino aveva precisato: «[...] non è possibile ossequiare quotidianamente le ordinanze *ad personam* emesse dalla locale Magistratura di sorveglianza e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, in ordine alla possibilità di poter fruire di tre ore giornaliere in gruppo) due ore di fruizione di cortile passeggio e un'ora di fruizione di saletta ricreativa)». Per tale motivo aveva riorganizzato gli accessi estendendo a tutti la previsione prevalentemente accolta dalla Magistratura di sorveglianza.

Il Direttore generale censura tale decisione precisando: «[...] La situazione appresa è di estrema gravità. [...] Tutta la sua decisione produce ricadute negative sull'intero circuito del 41-bis. Si ribadisce, come peraltro affermato anche dalla S.V. che i provvedimenti della Magistratura di sorveglianza sono diretti alla persona che ha instaurato il procedimento e non vanno, dunque, estesi a tutti i ristretti. Spetta, poi, alla Direzione individuare la migliore soluzione per consentire – ai soli detenuti destinatari di avvalersi della concessione ottenuta, così come già avvenuto in altri Istituti penitenziari del circuito 41-bis per la fruizione singolarmente, dell'ulteriore ora di cortile passeggio nonché, più in generale, per l'esecuzione delle ordinanze di accoglimento dei reclami. [...]».

211. L'insieme di segnalazioni e reclami considerato è compreso tra gennaio 2019 (data di pubblicazione del precedente *Rapporto del Garante nazionale sul regime ex articolo 41-bis*) e la fine di febbraio 2023.



dirimente l'aporia di una situazione stabile di specialità che modifica concretamente la configurazione dell'esecuzione penale e incide sulla possibilità di «tendere alla rieducazione del condannato» e che sia invece adottata con provvedimento amministrativo e solo successivamente posta al vaglio giurisdizionale. Una incursione politica che incide sull'effettività di un principio costituzionale, pur oggetto nella sua formulazione in sede Costituente di lunga analisi e discussione.

5. La reiterazione del regime speciale.

L'applicazione reiterata e continua del regime di detenzione speciale è il dato di fatto che connota più di ogni altro lo stato attuale dell'istituto previsto dall'articolo 41-*bis* co.2 o.p..

È un dato di fatto che risulta, innanzitutto, dalla sostanziale invariabilità del numero delle persone sottoposte al regime speciale nel corso dell'ultimo decennio: l'analisi condotta sugli anni compresi tra il 2012 e il 2022²¹² attesta, infatti, una media di 731 persone detenute nel regime speciale e scarse variazioni tra il numero minimo di 699, registrato nel 2012, e le punte massime di 753 e 756, raggiunte rispettivamente nel 2019 e nel 2020.

Anno	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Persone in regime speciale	699	707	723	728	724	724	742	753	756	745	740

Il dato dell'ultimo anno (2022) riporta 28 nuove applicazioni del regime speciale e 13 riapplicazioni del regime stesso; simmetricamente le declassificazioni sono state 12 (di cui due per collaborazione con la giustizia)²¹³.

Nel corso delle proprie visite, il Garante nazionale ha riscontrato un considerevole numero casi di persone soggette costantemente al regime dell'articolo 41-*bis* comma 2 o.p. da oltre 20 anni, a volte dall'inizio della detenzione.

Questa risalenza a più di vent'anni della prima applicazione del regime speciale alle persone cui è stato costantemente reiterato indica frequentemente, quale fonte della cristallizzazione, l'apparato motivazionale riportato nei provvedimenti ministeriali che ne determinano la proroga nei confronti della singola persona.

Un apparato motivazionale che, come riscontrato nel corso delle visite, si risolve correntemente nell'affermazione della «assenza di ogni elemento in senso contrario» alla capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva, in adesione letterale alla formula della

212. Fonte DAP – Ufficio del Capo del Dipartimento – Segreteria generale – Sezione statistica.

213. Nel 2021, le nuove applicazioni del regime speciale erano state 15 e le riapplicazioni 7, mentre le declassificazioni erano state 9, di cui 3 per inizio di collaborazione con la giustizia.



Raccomandazioni Pareti Atti d'intervento 2019-2023

norma che su questo parametro fonda la reiterabilità del regime.

Come già rilevato nel precedente Rapporto, la formula normativa limita la motivazione della proroga del regime speciale alla prova di una circostanza negativa (una sorta di *probatio diabolica*) riferita a un elemento potenziale soggettivo – la «capacità» della persona di mantenere collegamenti con la criminalità associata – e non a uno oggettivo quale sarebbe l'effettiva permanenza dei collegamenti con l'associazione criminale, dando luogo, così, al rischio di innescare automatismi reiterativi dei decreti applicativi, in assenza di verifiche effettive e oggettive dei presupposti che legittimano la sospensione delle ordinarie regole di vita detentiva.

In effetti, nei provvedimenti di proroga, i riferimenti frequenti sono il reato 'iniziale' per cui la persona è stata condannata e la persistente esistenza sul territorio dell'organizzazione criminale all'interno del quale il reato è stato realizzato. Due elementi che, a parere del Garante nazionale, disattendono le prescrizioni di attualizzazione delle particolari esigenze custodiali espresse costantemente dalla Corte costituzionale, a partire dalle prime pronunce del 1993 e del 1994, secondo le quali «ogni provvedimento di proroga delle misure dovrà recare una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire: non possono ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte»²¹⁴. Due elementi che rischiano di autoreplicarsi al di là della responsabilità dell'individuo, finendo per configurare inevitabilmente una 'tipologia speciale e irreversibile' di detenuto, ancorata al titolo di reato e al suo contesto: è, questo, un risultato che si pone in evidente contrasto con l'indicazione dettata dalla Consulta secondo la quale «il regime differenziato si fonda non già astrattamente sul titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa»²¹⁵.

I provvedimenti giudiziari emessi a seguito dei reclami verso i decreti di proroga dell'applicazione del regime speciale, infine, risentono della stessa fissità definitoria determinata dal riferimento a parametri che si sottraggono a effettive verifiche dell'attualità delle esigenze di custodia speciale e si risolvono, nella maggioranza dei casi, in sostanziali convalide degli atti ministeriali.

Il quadro che emerge dall'osservazione dei dati della reiterazione conduce a due ordini di riflessione.

Il primo attiene all'efficacia stessa dell'istituto dell'articolo 41-bis comma 2 o.p. a fronte della permanenza in questo regime da oltre un decennio della maggior parte delle persone cui è stato applicato: se il rischio del mantenimento dei collegamenti con la criminalità organizzata di provenienza viene ritenuto sussistente anche a distanza di oltre 20 anni dalla prima applicazione, quando non dall'inizio della detenzione, il dubbio sull'efficacia del sistema preventivo risulta legittimo, soprattutto considerando l'invariabilità nel tempo del numero delle persone a cui è applicato. Il dubbio si estende conseguentemente all'effettiva finalità perseguita con la reiterazione del regime detentivo differenziato: se non è fondata sull'effettiva permanenza dei rischi di mantenimento dei collegamenti con l'associazione criminale, risulta diretta esclusivamente a imporre una forma afflittiva di detenzione.

²¹⁴. Corte costituzionale, sentenza n. 376/97, par. 6.

²¹⁵. *Ibidem*, par. 5.



Il secondo, connesso al primo, attiene alla necessità di rivedere concretamente il profilo di pericolosità, nell'ambito della finalità dettata dalla norma, delle singole persone soggette al regime speciale: la mancanza di verifiche effettive sulla permanenza attuale delle esigenze di prevenzione del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, rischia nuovamente di configurare l'applicazione dell'istituto come una misura di sola afflittività per determinate categorie di condannati.

In ragione di tali riflessioni e del quadro complessivo qui ricostruito, il Garante nazionale, alla luce dei principi affermati e ribaditi in tutte le sue pronunce dalla Corte costituzionale, ritiene che il numero delle persone attualmente soggette al regime previsto dall'articolo 41-bis co.2 o.p. sia suscettibile di una profonda revisione.

Tale obiettivo, che renderebbe anche equilibrio e verosimiglianza all'immagine complessiva del fenomeno della criminalità organizzata nel Paese, altrimenti rappresentata dalla presenza in carcere di oltre 700 soggetti apicali potenzialmente pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, può essere perseguito senza pregiudicare le permanenti esigenze di particolare sicurezza attraverso una migliore configurazione delle sezioni del circuito dell'Alta sicurezza 1, che assicuri la separazione dagli altri circuiti detentivi.

L'assegnazione a tali sezioni delle persone provenienti dal regime speciale renderebbe compatibili le ragioni di sicurezza e di prevenzione con le attività riabilitative che devono integrare in ogni caso la finalità dell'esecuzione della pena, oltre che con regole di vita detentiva che, pur con le restrizioni dettate dal circuito di Alta sicurezza, consentono alle persone il mantenimento dei rapporti affettivi e sociali.

6. Le pene temporanee

Connessa alla questione della reiterazione del regime speciale è quella della sua applicazione per tutto il corso di pene temporanee, fino al termine dell'esecuzione della condanna, in forza di decreti di proroga che vengono emessi anche quando il loro termine di durata supera la data di fine pena.

Una situazione paradossale: quella che si determina con la permanenza di misure che escludono ogni contatto con il mondo esterno fino al giorno in cui la persona che vi è soggetta rientra nel mondo esterno con la disponibilità piena delle libertà di movimento e di contatto. Una situazione che segna un punto di crisi della *ratio* della reiterazione dei decreti applicativi del regime detentivo speciale, non soltanto in relazione alla sua specifica finalità ma anche e soprattutto in considerazione del previsto e necessario reinserimento della persona nel contesto civile.

Il fenomeno è tutt'altro che marginale nel quadro dell'adozione dell'istituto del 41-bis comma 2 o.p.: alla data attuale, su 740 persone sottoposte al regime speciale, 454 sono in posizione definitiva, senza ulteriori titoli di detenzione non definitiva. Di queste 454 persone, 204 sono condannate all'ergastolo: 250, quindi, sono persone che stanno eseguendo una condanna a una pena temporanea.

Nello scorso anno (2022) 28 persone detenute sono state scarcerate direttamente dal regime speciale



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

ex articolo 41-*bis* o.p.²¹⁶. Nell'anno in corso, tra aprile e dicembre, almeno 9 di queste 250 persone usciranno dal carcere, dalla sezione del 41-*bis* o.p., per il termine dell'esecuzione della pena inflitta.

La continuata permanenza nel regime detentivo speciale che, per effetto delle misure restrittive che lo integrano, determina l'esclusione di ogni forma di connessione con l'esterno e, quindi, delle opportunità di avvio al rientro nel contesto sociale che sono normalmente offerte dal complesso trattamentale, produce il risultato di riconsegnare alla vita libera persone cui non sono stati forniti i necessari strumenti che rendono concretamente possibile la reintegrazione e di cui non si sono potute valutare le potenzialità stesse di reintegrazione, a danno dell'obiettivo della sicurezza che l'apparato normativo preventivo predica di perseguire.

Si tratta sempre, peraltro, di persone che scontano pene lunghe, rispetto alle quali la mancanza di percorsi finalizzati concretamente alla riabilitazione incide gravemente sulle possibilità di reinserimento, in assoluto contrasto con la finalità della pena dettata dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione.

La ferma contrarietà del Garante nazionale, espressa nel Rapporto precedente, a che pene temporanee siano eseguite nel regime detentivo speciale fino al loro completamento viene ribadita anche in questa sede. Innanzitutto, in considerazione della maggiore sicurezza che è garantita da un'esecuzione penale che si moduli nel suo svolgersi e permetta così di capire come la persona detenuta si possa positivamente integrare nel contesto esterno, una volta eseguita la pena, oltre a permettere l'acquisizione di informazioni utili a ridefinire una sorta di 'accompagnamento' verso la dimissione. E poi, in ragione della necessità di superare il paradosso, di cui si è detto sopra, di una assolutezza rigoristica fino al giorno della dimissione dal carcere che cede del tutto il giorno dopo – una persona che fino al giorno precedente non può – comunicare con nessuno, ha colloqui tramite vetro, e il giorno successivo è in strada in piena comunicazione con chicchessia – e che non fornisce alla persona stessa alcuna possibilità di costruire un qualche nodo per riprendere un cammino che lo tenga lontano dalle reti criminali di provenienza.

La situazione di quanti scontano una condanna definitiva a pena temporanea ha una peculiarità, pertanto, che consente di ritagliarla all'interno della più ampia questione della reiterazione dei decreti applicativi del regime speciale: la previsione della fine della detenzione in carcere deve indirizzare, a parere del Garante nazionale, a conferire prevalenza alle necessità riabilitative rispetto alle possibili residue esigenze custodiali speciali almeno nel momento in cui il decreto di proroga investe sicuramente l'ultimo tratto di pena.

Una particolare specificità di questa situazione si ha poi quando la persona, al termine dell'esecuzione penale tutta sviluppatasi in regime speciale è anche destinataria di una misura di sicurezza e questa è anch'essa eseguita secondo lo stesso regime speciale, in nulla diversa dalla precedente esecuzione penale.

La negatività che la situazione attuale produce in termini di sicurezza collettiva e di perseguimento della riabilitazione del condannato, verificata anche nel corso delle ultime visite, rende necessaria la formulazione di una specifica Raccomandazione (vedi oltre).

²¹⁶. Anche nel 2021 il numero di persone detenute scarcerate direttamente dal regime speciale è stato rilevante: 23 persone.



7. Le Aree riservate

Già nel precedente Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-*bis* comma 2 o.p., il Garante nazionale ha espresso la propria ferma disapprovazione relativamente all'attuazione di una particolare specialità all'interno di un regime detentivo già di per sé speciale. Ha altresì sottolineato di ritenere insoddisfacente la risposta data dalle Autorità italiane alla domanda del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) che richiedeva quale fosse il fondamento legale della previsione di "Aree riservate" all'interno del circuito speciale²¹⁷. Non è, tuttavia, possibile non considerare tale specialità anche nel contesto del presente Rapporto, soprattutto perché la predisposizione di tali aree permane, nonostante le Raccomandazioni prodotte da questa Autorità di garanzia affinché si giungesse rapidamente alla loro abolizione.

Si deve, in verità, riconoscere che il numero delle persone detenute destinatarie di tale separazione ulteriore è diminuito: se nel gennaio 2019 erano complessivamente 51 (di cui 30 in posizione di definitività), alla data di redazione del presente Rapporto sono 35 (di cui 25 definitive); così come deve essere riconosciuto che la cosiddetta "socialità binaria" – cioè ridotta a sole due persone – censurata nel Rapporto precedente è progressivamente diminuita e attualmente riguarda soltanto la "Area riservata" dell'Istituto di Novara, quella dell'Istituto di Tolmezzo e quella denominata "Verde" nell'Istituto di Milano-Opera. Altre sette "Aree riservate" sono predisposte per tre persone e così risultate effettivamente occupate nei giorni della visita del Garante nazionale; una, infine, anch'essa predisposta per tre persone nell'Istituto di Milano-Opera non era occupata nei giorni della visita del Garante nazionale. L'area riservata dell'Istituto di Novara, prevista per due persone è risultata invece occupata da tempo da una sola persona detenuta che vive di fatto in isolamento. La stessa situazione, per quanto temporanea, si è recentemente riproposta in una particolare sistemazione detentiva nell'Istituto de L'Aquila, anche per ragioni d'ordine sanitario.

La questione del necessario superamento delle "Aree riservate" e del loro debole fondamento logico e giuridico è stata sollevata dal Garante nazionale nell'annuale Relazione al Parlamento del 2017 e in quella dell'anno successivo, a seguito di un insieme di visite specificamente destinate a tali aree. Come si è già allora osservato, si tratta di sistemazioni destinate alle figure ritenute apicali dell'organizzazione criminale di appartenenza. Non vi è dubbio che si tratti di persone il cui profilo criminale richiede particolare attenzione e condizioni di massima sicurezza. Tuttavia, tale richiesta rientra nella stessa definizione dell'ambito di applicazione del regime speciale, senza bisogno di ulteriori intensificazioni della specialità. Anche perché questa sorta di *climax ascendente* di specialità rischia di estendere a dismisura l'area di coloro che sono sottoposti al regime speciale, che di fatto diviene destinato a figure

217. Nella Risposta a tale richiesta, le Autorità italiane hanno indicato quale fondamento di legittimità delle "Aree riservate" l'articolo 32 del Dpr 30 giugno 2000 n. 230 (vedi oltre). Questa è, infatti, la risposta fornita al quesito sin dal 2004 (CPT/Inf(2006)17), pag. 36: «[...]The legal basis of the so-called "reserved area" is provided, in general, for by art. 32, Presidential Decree No. 230/2000, according to which the Penitentiary Administration orders the assignment of prisoners who request particular care to specific prisons or wings, where the protection of their safety is easier, also in order to protect other prisoners from possible aggressions or clashes; the assignment to said wings does however imply neither a deprivation of human contacts with penitentiary workers, nor with the other prisoners having the same problems; treatment and support activities provided for by the Penitentiary Act, including recreational activities to be carried out by groups not exceeding three persons, continue to be guaranteed (para.84)».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

‘più ordinarie’ di appartenenti alle organizzazioni criminali.

A parere del Garante nazionale si tratta di settori in cui viene utilizzata in maniera impropria la legittimazione data dall'articolo 32 del Regolamento di esecuzione (Dpr 230/2000), applicando un regime detentivo di ancor maggiore rigore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle regole dell'articolo 41-bis comma 2 o.p. e per periodi di tempo molto prolungati, senza alcuna effettiva e documentata verifica periodica della sussistenza delle motivazioni che hanno portato alla prima applicazione di tale separazione dalla ‘normale’ socialità. Una separazione, del resto, sottratta alla possibilità di ricorso al magistrato di sorveglianza.

Pur riconoscendo che, successivamente alla pubblicazione del precedente Rapporto, si è provveduto a una sostanziale riduzione della collocazione in una ‘socialità’ ridotta a sole due persone, persiste tale situazione in tre “Aree riservate”. Questa situazione deve essere sanata con celerità perché presenta due profili significativi di inaccettabilità. Il primo riguarda il fatto che l'adozione di un sistema di socialità ‘binaria’ nasce a seguito di rilievi posti dal Cpt, dopo una visita del 2008, relativi all'isolamento di una persona detenuta che era, appunto, tenuta separata da tutto il resto della popolazione detenuta in regime speciale. Il Comitato aveva dichiarato inaccettabile tale situazione, ritenendola in possibile violazione dell'articolo 3 della Cedu²¹⁸. Conseguentemente si era provveduto ad assegnare una seconda persona nell'area riservata al fine di evitare l'isolamento del destinatario effettivo di tale separazione. Non a caso anche il linguaggio era divenuto – in modo piuttosto vergognoso – indicativo di tale assegnazione perché la persona così ‘aggiunta’ nell'area riservata era – ed è tuttora – chiamata comunemente «dama di compagnia». Una denominazione, questa, che ne degrada implicitamente la connotazione soggettiva, ma che chiarisce la finalità della sua collocazione in quell'area. Nonostante le frequenti proteste di queste persone assegnate all'area riservata soltanto per evitare le sanzioni sul piano internazionale²¹⁹, il loro reinserimento nell'ordinarietà del circuito speciale è spesso negato, rinviato, annunciato e non eseguito. In sintesi, per evitare la violazione formale delle norme che regolano l'istituto dell'isolamento, viene collocata nell'area riservata anche una seconda persona detenuta, sempre in regime speciale, che non avrebbe titolo a starvi ma che svolge una funzione ‘di compagnia’ nei momenti di socialità binaria e durante i passeggi: soluzione che determina l'applicazione di un regime particolare del tutto ingiustificato a una seconda persona oltre a quella destinataria della specifica cautela.

218. Al paragrafo 86 (primo periodo) del Rapporto sulla visita del settembre 2008 (CPT/Inf(2010)12) il caso è così riportato: «The case of one “41-bis” prisoner (B. P.), with whom the delegation had a long meeting, deserves particular attention. His placement for a period of three years in what is termed a “reserved area” (*area riservata*) had been decided by the Specialised Anti-Mafia Prosecutor, and he had been held under such a regime since 13 April 2006, for a period of three years. As soon as he had arrived at Novara Prison, on 13 April 2007, he had been placed in a cell located on a separate corridor, in an annexe adjoining the “41-bis” unit, and de facto placed in solitary confinement. In addition, the GOM members who were guarding him had been instructed not to engage in any conversation with him. Such a situation is quite simply unacceptable».

219. Il Garante nazionale è destinatario di frequenti reclami per tale collocazione dalla quasi totalità delle persone assegnate come «dame di compagnia», spesso da lungo tempo. In particolare una persona detenuta nella “Area riservata Blu” dell'Istituto de L'Aquila proprio con tale funzione ha espresso il *rimpianto* del periodo trascorso in ‘normale regime speciale’ (l'ossimoro è voluto) prima di essere posto in questa socialità a due per evitare l'isolamento del vero destinatario di tale collocazione.



Il secondo motivo di inaccettabilità della ‘disposizione a due’ nell’area riservata risiede nella conseguenza dell’eventuale provvedimento disciplinare di isolamento di una delle due persone che si determina come isolamento anche dell’altra. Come già osservato nel precedente Rapporto, questa situazione determina il risultato, infondato sul piano dei diritti della persona, che una situazione punitiva viene vissuta *de facto* anche da un soggetto che non ha compiuto infrazione disciplinare e, come tale, non è stato oggetto di sanzione. È evidente che tale situazione non abbia un fondamento legittimante. Vale la pena ricordare che l’imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non ha commesso alcuna infrazione, attuata come conseguenza di modalità organizzative, è vietata oltre che da elementari considerazioni di giustizia, anche dal suo porsi in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee*²²⁰.

Il superamento di situazioni di questo tipo, già positivamente avviato in sette delle undici “Aree riservate”, va completato con la dovuta urgenza: anche, quindi, a Novara, Tolmezzo e a Milano-Opera (nell’area riservata “Verde”). Questa urgente misura non deve, tuttavia, ritardare o sostituire, il più generale ripensamento complessivo delle stesse “Aree riservate” che, a parere del Garante nazionale, devono essere abolite.

Infine, diverse persone destinatarie dirette della collocazione nelle “Aree riservate” sono anche destinatarie di altri provvedimenti che si caratterizzano per la separazione da qualsiasi rapporto con altri detenuti, quali l’applicazione semestrale, rinnovabile, dell’articolo 14-*bis* o.p. e/o dell’articolo 72 c.p. relativo all’isolamento diurno disposto in sentenza – una previsione codicistica del tutto anomala nel contesto europeo e la cui necessaria abrogazione è stata più volte segnalata alle Autorità italiane, da parte del Cpt.

Al di là di quest’ultima richiesta – che apre al tema della sua configurazione come ‘sanzione’ o come intrusione di fatto sulla modalità esecutiva di un’altra sanzione – resta la realtà di un accumulo di provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona, configurandosi in alcuni casi come una situazione detentiva complessivamente inaccettabile, pur nell’assoluta legalità di ciascun atto impositivo della specifica misura. Il Garante nazionale, infatti, deve valutare la situazione complessiva che si viene a determinare e che può configurarsi come illegittima, nonostante sia il prodotto cumulato di più provvedimenti ciascuno dei quali legittimamente adottato.

Questo effetto cumulativo di provvedimenti diversi, configuranti complessivamente una situazione illegittima sul piano della tutela dei diritti fondamentali di ogni persona, può presentarsi nelle situazioni di grande restrizione ed è compito dell’Amministrazione porre attenzione, nell’adozione e nell’implementazione di tali singoli provvedimenti, alla complessiva situazione detentiva che si determina per la persona destinataria: perché la tutela della vita dignitosa anche di chi è ristretto in modo molto peculiare a seguito di quanto commesso è compito sempre ineludibile per chi ha la responsabilità della sua privazione della libertà.

²²⁰ *European Prison Rules*: «60.1. Qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un’infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge».



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

8. L'internamento in misura di sicurezza in regime di 41-bis

Non cessa per questo Garante nazionale lo stupore nel ritrovare persone che hanno concluso l'esecuzione penale e che sono soggette a misura di sicurezza, sulla base della persistente previsione del cosiddetto 'doppio binario' nel nostro codice penale e che eseguono tale misura in regime ex articolo 41-bis comma 2 o.p. È vero: le formulazioni restrittive elencate nei diversi commi di tale articolo si riferiscono lessicalmente sempre – o quasi – a «detenuti e internati». Ed è altrettanto vero che la Corte costituzionale chiamata a esprimersi su tale ipotesi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Prima sezione della Corte di cassazione relativamente alla possibilità di applicazione delle misure di restrizione e controllo indicate al comma 2-quater dell'articolo 41-bis o.p. anche nei confronti di persone internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva²²¹.

Tutto ciò considerato, non può esimersi però il Garante nazionale dal manifestare l'incongruenza di una misura di sicurezza formalmente definita come «assegnazione a una Casa di lavoro», adottata anche nei confronti di persone che hanno anagraficamente superato l'età lavorativa e, soprattutto, priva di contenuto che possa essere classificato come «lavoro». Alle sei persone destinatarie di tale misura e ristrette nell'Istituto di Tolmezzo non viene proposta alcuna attività configurabile, appunto, come lavoro, se si esclude l'impiego solo di alcuni di loro all'interno di una serra per un totale al più di un'ora al giorno. Il tutto in un contesto in cui la materialità della giornata si svolge in modo strutturalmente identico a quello delle persone *detenute* e non *internate* in tale regime, con l'aggravante dell'indeterminatezza della fine non solo dell'applicazione del regime speciale, ma anche della misura di sicurezza in sé.

Come già precedentemente riportato, la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata dalla Prima sezione della Corte di cassazione relativamente alla previsione di assegnazione alla "Casa di lavoro" in regime di 41-bis comma 2 o.p. ha ribadito quanto già affermato sin dal 1997 circa l'impossibilità di esistenza di una particolare categoria di persone detenute che «sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione». La Corte «richiamando sempre la propria precedente elaborazione, afferma, quindi, che l'esecuzione del regime differenziale non può precludere la partecipazione della persona internata alle varie attività di valenza risocializzante che, lungi dall'essere obliterate, vanno, anzi, organizzate con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare»²²².

Nella stessa sentenza la Corte osserva, in analogia con quanto già sottolineato dal Garante nazionale nel proprio Rapporto del 9 gennaio 2019, che la norma del comma 2-quater che indica la collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, fa riferimento, a differenza di altri commi, solo alle persone detenute e non a quelle internate. Scrive la Corte: «Resta quindi significativo, già sul piano testuale, che la disposizione qui in esame si apra con un esclusivo riferimento a «i detenuti», a differenza di quanto accade per il comma 2 e per le disposizioni successive al comma 2-quater (dal nuovo comma 2-quater.1 fino al comma 2-septies), tutte caratterizzate dalla citazione espressa ed affiancata di detenuti ed

221. Corte costituzionale, Sentenza del 21 ottobre 2021 n. 197.

222. F. Fiorentin, *Il "carcere duro" e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte costituzionale*, in "Sistema penale", 4 febbraio 2022.



internati. Anche sulla base di tale rilievo, ben può ritenersi che gli internati, pur soggetti in generale al regime differenziato, non devono necessariamente essere sottoposti a tutte le restrizioni elencate nel comma 2-quater (la medesima lettura è avanzata anche dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in un proprio Rapporto tematico del 7 gennaio 2019)»²²³.

Questa sottolineatura implica che «non possa ritenersi, quanto alle misure che possono essere imposte, integralmente applicabile agli internati quali “necessari destinatari” delle medesime. Agli internati sono, pertanto, applicabili le sole restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, alla luce dei criteri di proporzionalità e congruità, in un contesto che preservi, nel resto, la finalizzazione risocializzante del trattamento»²²⁴.

Proprio a partire da questa stessa sottolineatura della Corte, il Garante nazionale aveva richiesto e torna a richiedere che per le persone internate, pur sottoposte a tale regime, vengano individuate sistemazioni idonee e confacenti alla misura e che vengano definite le regole che, sulla base del criterio complessivo di sicurezza e della finalità di preclusione di rapporti di comunicazione con le organizzazioni criminali che caratterizzano il regime speciale, tengano pienamente presente la specificità della caratteristica di persone internate e non detenute che connota chi è sottoposto a tale misura. Ciò al fine di evitare, al termine dell'esecuzione penale, il replicarsi di una pena, eseguita con identiche modalità e in un posto configurato in modo identico, non modulabile peraltro con misure alternative e soggetta al rischio di indefinitzza.

Nel caso in particolare delle sei persone sottoposte attualmente a tale misura, non è possibile celare l'assurdità di una finzione di lavoro per due di esse, svolto in una parte minima della giornata all'interno di una serra e la parallela inesistenza di attività lavorativa per le altre persone internate, salvo alcune mansioni interne, per un totale di una ventina di minuti al giorno (le retribuzioni sono conseguenti)²²⁵. La situazione attuale riconferma quanto già osservato nel precedente Rapporto: l'assegnazione alla “Casa di lavoro” ridotta a una mera questione nominativa, senza alcuna concreta offerta di attività o lavoro volta al futuro reinserimento, finisce nel consistere in una anomala prosecuzione della detenzione; inoltre, l'inattività non può offrire elementi valutabili al fine di stabilire se sia venuta meno la pericolosità sociale che sostiene il fondamento stesso della misura di sicurezza. Del resto, nel corso della visita è stato possibile constatare l'assoluta scarsità di presenza nella specifica sezione per internati di operatori dell'area educativa e i limitati interventi degli operatori di assistenza sociale.

La “messa a regime costituzionale”²²⁶ della “Casa di lavoro” richiede innanzitutto la possibilità di concessione della liberazione anticipata ai sensi dell'articolo 54 o.p. come stimolo alla costruzione di un percorso di progressivo ritorno verso l'esterno, di riconoscimento di quanto compiuto in tale direzione, di valutazione da parte del magistrato di sorveglianza nonché di possibile riduzione della durata della misura. Inoltre, proprio la connotazione di spazi diversi da quelli previsti per le persone

²²³. Corte costituzionale, Sentenza del 21 ottobre 2021 n. 197, par. 5, capoversi 2 e 3.

²²⁴. F. Fiorentin, *Ibidem*.

²²⁵. Una persona impiegata come «porta vitto» percepiva in busta paga 80 € mensili. Diversa la retribuzione del lavoro in serra (un'ora al giorno con nulla da fare nel periodo post-semina) che è di 360 €, a cui sottrarre però 112 € che l'Amministrazione trattiene per le spese di mantenimento e 75 € che sono trattenute nel fondo vincolato di risarcimento.

²²⁶. Locuzione utilizzata da Fabio Fiorentin nel titolo del paragrafo 12 del citato contributo.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

detenute sotto lo stesso regime speciale, così come indicato implicitamente dal comma 2-*quater*, deve orientarsi verso la prospettazione di spazi e forme che esulino dalla semplice permanenza all'interno delle stanze di pernottamento, del cortile e della "saletta di socialità": le condizioni di sicurezza possono essere garantite in altri spazi che aiutino a modulare la preparazione al ritorno. In tal senso l'esperienza della serra di Tolmezzo e, soprattutto la sua gestione in termini orari di accesso, dovrebbe essere molto potenziata e divenire anche luogo di "sperimentazione" di una attività di carattere produttivo, che può aiutare a dare significato alla denominazione stessa di "Casa di lavoro". Queste ipotesi, da pianificare con un atteggiamento ben diverso da quello corrente che si mantiene monotematico nel riferirsi soltanto alla sicurezza, pur in presenza di persone che dovrebbero essere avviate verso il possibile ritorno alla collettività, richiedono comunque un diverso investimento in termini di operatori dell'area pedagogica, psicologica e sociale, ben distante dall'attuale inazione che caratterizza lo svolgersi della vita per le sei persone in misura di sicurezza.

Infine, una questione di carattere normativo riguardante l'internamento in regime speciale. Nuovamente, nel corso della visita alla "Casa di lavoro" il Garante nazionale è venuto a conoscenza di casi in cui la misura di sicurezza non disposta inizialmente in sentenza è intervenuta successivamente in virtù di dichiarazione di delinquenza abituale avvenuta nel contesto di altro procedimento. Occorre allora ribadire quanto già esposto nella Relazione al Parlamento del 2018 e considerato altresì nel precedente Rapporto sul regime speciale del 2019 e che non ha trovato risposta da parte delle competenti Autorità.

Si riporta, quindi, qui di seguito quanto già osservato allora: «[...] le misure di sicurezza sono state oggetto di considerazioni e sentenze della Corte di Strasburgo con alcuni orientamenti che occorre tenere presenti; soprattutto quelli relativi ad alcuni casi tedeschi²²⁷. In una nota sentenza del 2009, nel caso *M. v. Germania*²²⁸ la Corte ha configurato la misura di sicurezza detentiva come vera e propria pena e, come tale, coperta dal principio di irretroattività, facendo riferimento all'articolo 7.1. della Convenzione. Ha inoltre ribadito il principio fondamentale che l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva è legittima a condizione che tra il fatto oggetto della condanna e la privazione della libertà personale sussista un nesso causale, non bastando una mera successione cronologica tra prima e seconda (in ciò riferendosi all'articolo 5.1 lettera *a* della Convenzione), né che possa bastare per la sua applicazione il generico rischio di commissione di nuovo reato (articolo 5.1. lettera *c*). Conseguentemente, ha sentenziato la violazione dell'articolo 5.1. e dell'articolo 7.1. della Convenzione nel caso allora in esame, in quanto la durata della misura di sicurezza detentiva era stata indefinitamente prolungata durante il periodo di esecuzione della pena del ricorrente e tale estensione era stata a lui applicata al termine di tale esecuzione. L'elemento che rileva in questo come in altri casi – e che è stato

227. In particolare, i casi *M. v. Germania* (2009), *Kallweit v. Germania* (2011), *Mautes v. Germania* (2011), *Schummer v. Germania* (2011).

228. Sentenza *M. v. Germania* (19359/04) del 17 dicembre 2009. Il ricorrente era stato condannato a cinque anni di detenzione con successiva applicazione della misura di sicurezza detentiva, che al momento della condanna aveva una durata massima di dieci anni. Successivamente era stato normativamente superato il limite di dieci anni, rendendo la misura di sicurezza di durata indeterminata. Per questo motivo, il ricorrente si era visto estendere la sua misura di sicurezza oltre i dieci anni, sulla base della valutazione della sua pericolosità. A seguito della sentenza di violazione degli articoli 5.1. e 7.1. della Convenzione europea per i diritti umani e di analoghe sentenze in altri casi (2011) il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina della custodia di sicurezza in misura illimitata.



ripreso anche successivamente dalla giurisprudenza della Corte – è l'impossibilità di un provvedimento di applicazione di una misura di sicurezza in modo disconnesso dalla condanna e adottato nel corso dell'esecuzione della sentenza.

Questo orientamento giurisprudenziale della Corte europea per i diritti umani afferma un principio che nel nostro ordinamento incontra profili di possibile incompatibilità per gli effetti del combinato disposto degli articoli 205 commi 2 e 3 c.p. e 109 comma 2 c.p. che consente l'applicazione di misure di sicurezza anche con provvedimento successivo alla sentenza di condanna e sulla base di dichiarazioni di pericolosità qualificata pronunciate in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena. Lo stesso rischio si verifica anche nel caso di una proroga di una misura di sicurezza detentiva; anche in questo secondo caso, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte Edu si perde il legame con la sentenza, essenziale ai fini della legittimità della privazione della libertà.

Entrambi questi profili di dubbia coerenza con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si riscontrano – a parere del Garante nazionale – nei casi verificati relativamente ad alcune persone internate in regime ex articolo 41-bis o.p.. In particolare, la pericolosità qualificata pronunciata nel corso dell'esecuzione di una condanna in tale regime ha avuto incidenza diretta sul prolungamento del regime stesso senza che né la misura né la sua modalità esecutiva inerissero al reato che aveva determinato la condanna e la sua speciale modalità esecutiva. Inoltre, le reiterate proroghe della misura di sicurezza estendono illogicamente un determinato regime che di fatto allontana il ritorno al contesto sociale in condizioni di sicurezza»²²⁹.

Come già evidenziato, l'osservazione avanzata da questo Garante nazionale permane integra anche dopo il pronunciamento della Corte costituzionale con la citata sentenza 197/2021. Infatti, è vero che il nostro Giudice delle leggi sottolinea che la Corte Edu non ha mai censurato l'indeterminatezza della misura di sicurezza sulla base dell'assenza della sua prevedibilità; scrive infatti la Corte: «[...] l'attribuzione alla custodia di sicurezza della sostanza di "pena" non ha mai indotto la Corte di Strasburgo a dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità. Ciò è a dirsi, in particolare, per la denunciata indeterminatezza della durata della misura e per il connesso difetto di «prevedibilità», a tale riguardo, nel momento della condotta anti-giuridica. In particolare, la Corte EDU non ha stabilito un principio di necessaria predeterminazione di durata della restrizione di sicurezza ed ha anzi rinvenuto nella lettera a) dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU la norma di legittimazione convenzionale delle misure di sicurezza (che devono e possono essere applicate «in seguito a condanna da parte di un tribunale competente»), affermando, in punto di loro prevedibilità, che la stessa non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato (in particolare, sentenza 9 giugno 2011, Schmitz contro Germania) [...]». Ma, è altrettanto vero che la previsione di pericolosità del tutto sgan-ciata dalla sentenza che ha determinato l'assegnazione al circuito speciale (quindi non la sua durata, ma la sua stessa esistenza), perché attribuita nel corso dell'esecuzione pone un problema diverso da quello sollevato dal remittente nel caso considerato dalla Corte costituzionale. Pertanto, il Garante nazionale ritiene che la questione sollevata nel 2019 e riprodotta nel precedente passaggio di questo Rapporto persista tuttora, non sia stata cancellata dalla pronuncia 197/2021.

229. Garante nazionale, *Rapporto sul regime speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016 – 2018)*, par. A.4., 7 gennaio 2019.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

9. Le condizioni detentive

L'organizzazione dello spazio delle sezioni per i detenuti in regime speciale ex articolo 41-bis co. 2 o.p. deve rispondere anch'essa alla finalità di tale regime. Deve quindi impedire forme di comunicazione tra gli appartenenti a organizzazioni criminali, sia all'interno dell'Istituto sia con chi si trovi in libertà, pur nella stretta osservanza del principio di tutela di ogni persona – qualunque sia la sua situazione contingente o il reato che abbia commesso – rispetto a possibili dirette o indirette aggressioni alla sua integrità fisica o psichica nonché alla sua dignità in quanto persona. Inoltre, non sono ammesse limitazioni che non rispondano alla finalità di interruzione di comunicazione e si configurino, quindi, come affezioni aggiuntive a quanto implicito nella stessa privazione della libertà personale, come affermato – tra l'altro – dall'articolo 3 delle *Nelson Mandela Rules*²³⁰.

Tuttavia, anche nelle recenti visite, il Garante nazionale ha riscontrato condizioni materiali e scelte edilizie che per la loro configurazione possono comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche delle persone ristrette, rischiando di assumere di fatto una connotazione di 'pena corporale', non consentita dal nostro ordinamento, anche come implicita conseguenza del comma 4 dell'articolo 13 della Costituzione. Infatti, il Garante nazionale ha riscontrato che alcune Raccomandazioni formulate a seguito delle visite condotte dal 2016 al 2018 e riassunte nel precedente Rapporto non hanno trovato a tutt'oggi i necessari e conseguenti interventi, anche laddove ciò era possibile con lavori circoscritti e relativamente semplici. Pertanto, il Garante nazionale deve stigmatizzare l'inerzia dell'Amministrazione penitenziaria nell'affrontare gli interventi anche di mini-miglioramento strutturale delle sezioni destinate al 41-bis comma 2 o.p.: una inerzia non corrispondente agli interventi edilizi compiuti per altre aree detentive e una mancata risposta a quanto sollecitato dal Garante nazionale, certamente disallineata con quel rapporto di collaborazione che, pur nel rispetto dei diversi ruoli, caratterizza la relazione tra Garante nazionale e Amministrazione penitenziaria. La miseria di molti cortili, la presenza ossessiva di grate a copertura degli stessi e le mancate soluzioni, anche di facile adozione, per dare maggiore aria naturale alle stanze riscontrate in taluni Istituti, lasciano realmente perplessi e stridono con analoghe situazioni riscontrate in altri, pur sempre nelle sezioni a regime speciale.

Qui di seguito, saranno conseguentemente riproposte anche alcune osservazioni già espresse nel precedente Rapporto, auspicando una diversa attenzione da parte dell'Amministrazione e la necessaria operatività delle risposte alle Raccomandazioni.

Preliminarmente va osservato che la sistemazione delle persone detenute a gruppi di quattro diviene particolarmente difficile nei reparti "lineari", quelli cioè in cui le stanze detentive affacciano in maniera speculare sui due lati del corridoio, come è nella grande maggioranza dei casi. Infatti, i gruppi di socialità a quattro sono comunque adiacenti e nel caso, non raro, di gruppi di socialità a tre il Garante nazionale ha riscontrato che talvolta appartenenti a gruppi diversi di socialità avevano le celle una di fronte all'altra: impossibile di fatto impedire i contatti tra loro. E, come già rilevato nel precedente

230. The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – The Nelson Mandela Rules: «Rule 3: Imprisonment and other measures that result in cutting off persons from the outside world are afflictive by the very fact of taking from these persons the right of self-determination by depriving them of their liberty. Therefore, the prison system shall not, except as incidental to justifiable separation or the maintenance of discipline, aggravate the suffering inherent in such a situation».



Rapporto, «altrettanto impossibile evitare la frustrazione psicologica determinata dal non poter nemmeno salutare una persona costantemente davanti ai propri occhi».

Inoltre, il Garante nazionale ha riscontrato nella **Casa circondariale di Parma**, la presenza di tre cosiddette semisezioni²³¹, due delle quali, per la loro configurazione, sono più simili a delle aree riservate che non a dei reparti normali. Infatti, dispongono solo di tre stanze singole che rendono impossibile una socialità a quattro, come previsto. Il Garante nazionale esprime pertanto perplessità su tale situazione.

Particolarmente critiche erano state riportate nel precedente Rapporto le condizioni strutturali della sezione della **Casa circondariale di Cuneo**. I lavori di ristrutturazione realizzati a suo tempo per consentire la sua riapertura nel 2018, erano stati frettolosi e del tutto insufficienti a rendere le stanze della sezione minimamente corrispondenti ai parametri internazionalmente riconosciuti e adeguate alla quotidianità di persone che devono trascorrervi un importante numero di ore (la quasi totalità quotidiana). Alcuni miglioramenti sono stati recentemente apportati, tuttavia permangono carenze importanti²³². In diverse stanze detentive le finestre sono tuttora chiuse da diversi strati di schermatura, come descritto nel precedente Rapporto: cinque strati di copertura che riducono sensibilmente il passaggio di luce e di aria e che non trovano nessuna ragionevole giustificazione²³³.

Come è noto, le Regole penitenziarie europee prevedono che nei locali in cui le persone detenute vivono le finestre devono consentire un passaggio di aria fresca e di luce naturale tale da consentire di leggere²³⁴. Del resto, lo stesso articolo 6, comma 2 r.e. ammette le schermature delle finestre dei locali dove si svolge la vita dei detenuti «[...] solo in casi eccezionali e per dimostrate ragioni di sicurezza [...]».

Anche nella **Casa circondariale di Viterbo** sono presenti delle schermature alle finestre. Come già rilevato, oltretutto, in questo caso risulta difficile capirne la funzione dato che le finestre affacciano sul muro di cinta che circonda il reparto, posto all'interno dell'Istituto. La loro presenza non risponde,

231. Si tratta delle sezioni denominate PT1 e PT2, ognuna con tre stanze della dimensione di 9 mq. La terza semisezione, denominata PT3, ha al suo interno quattro stanze, anche se alla data di stesura del Rapporto erano presenti solo tre persone detenute.

232. L'Amministrazione penitenziaria ha assicurato il Garante nazionale circa lavori già approvati e in fase di avvio nel momento di redazione del presente Rapporto.

233. Garante nazionale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016-2018)* Roma, 7 gennaio 2019. La situazione delle schermature nell'Istituto di Cuneo è stata allora rappresentata con un disegno ed è così descritta nei suoi diversi strati: «Una 'gelosia' in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-getto a maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro duro; in alcune stanze è stata aggiunta una quinta schermatura composta da un pezzo della rete del letto (una lastra di metallo con piccoli fori circolari) saldato alle sbarre. Quest'ultima copertura – è stato spiegato al Garante – è stata realizzata per impedire il passaggio di oggetti dalle finestre in comune tra due diverse stanze».

https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/risultati_ricerca/?search=41+bis

234. Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, «18.2 In all buildings where prisoners are required to live, work or congregate: a. the windows shall be large enough to enable the prisoners to read or work by natural light in normal conditions and shall allow the entrance of fresh air except where there is an adequate air conditioning system».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

pertanto, ad alcuna concreta esigenza di sicurezza. Pone invece problemi circa gli effetti perduranti di un campo visivo così limitato per persone che trascorrono anni in questi ambienti. Essendo le schermature costituite da lamelle, il Garante nazionale, dopo una immediata Raccomandazione, ha ottenuto la rimozione delle due poste più in alto: un intervento urgente che tuttavia non ha modificato la sostanza della privazione di stimoli visivi (anche il cortile non offre altro che il grigio del cemento).

Altrettanto inaccettabile è la situazione di cinque stanze di pernottamento della parte B del reparto denominato “G13” della **Casa circondariale di Roma-Rebibbia**, in cui le finestre, già di per sé piccole e poste in alto, hanno una schermatura in plastica opaca della loro grandezza, che si aggiunge alla schermatura data dalla grata di sbarre e dalla rete anti-getto a maglie fitte. Il passaggio di luce e di aria naturale risulta sensibilmente ridotto, impedendone la circolazione e rendendo il clima soffocante soprattutto nel periodo estivo, oltre che l'ambiente buio anche di giorno. Tale situazione è stata più volte segnalata all'Amministrazione penitenziaria²³⁵ a tutti i livelli, senza tuttavia ottenere risposte soddisfacenti. Da osservare peraltro che tale situazione coinvolge soltanto uno dei gruppi di socialità in cui è ripartito l'insieme delle persone in regime speciale in questo Reparto; gli altri hanno una situazione migliore e tale è anche quella nell'altro Reparto di questo tipo presente nell'Istituto. Tale difformità di condizioni materiali rischia di riflettersi anche sul clima all'interno del Reparto stesso, oltre che essere inaccettabile sul piano dell'uguaglianza di condizioni.

La Direzione dell'Istituto, interpellata, ha risposto che le schermature alle finestre «sono state installate al fine di evitare secondo le normative vigenti, che i detenuti della predetta sezione possano comunicare verbalmente o visivamente con i detenuti comuni ristretti ai reparti G8 e G14, infatti, i due reparti, sono prospicienti e distanti circa 10 metri dal reparto 41 bis G13»²³⁶. Tuttavia, secondo quanto riferito, le finestre delle sezioni comuni si aprono su un corridoio. Pertanto – come è stato fatto presente all'Amministrazione – un semplice trasferimento delle schermature – qualora si ritengano assolutamente necessarie – dalle finestre delle camere di pernottamento del reparto “G13/B” alle finestre del corridoio del reparto “G14”, dove le persone non vivono con continuità, consentirebbe di impedire il possibile contatto visivo tra i detenuti, pur migliorando notevolmente la qualità della vita delle persone detenute nelle cinque stanze ove trascorrono gran parte della giornata. Nonostante questo prolungato scambio epistolare, le schermature permangono, con grave disagio delle persone detenute nelle cinque camere detentive.

Sono invece prive di schermatura le finestre della sezione a regime speciale della **Casa circondariale di Tolmezzo**. All'accesso di luce e aria si aggiunge poi il fatto che affacciano sulla montagna, consentendo l'estensione dello sguardo. Come già rilevato nel precedente Rapporto, tale aspetto assume particolare rilevanza per le persone detenute sottoposte al regime speciale ex articolo 41-bis comma 2 o.p.. Permangono comunque le carenze di significatività del tempo recluso registrate anche in questa struttura. La possibilità, per esempio, di svolgere una qualsiasi attività culturale o sportiva, quantun-

235. Cfr Lettere del Garante nazionale al Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio, Abruzzo e Molise del 15 febbraio 2022, Prot. 0001069.U., alla Direzione della Casa circondariale di Roma-Rebibbia del 25 febbraio 2022, Prot. 0001358.U. e al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 16 febbraio 2023, Prot. 0001173.U.

236. Lettera della direttrice della Casa circondariale di Roma-Rebibbia al Garante nazionale del 18 marzo 2022, Prot. 0001782.E.



que in quella misura minima prevista dal particolare regime, è posta sistematicamente in contrasto con l'accesso all'ora d'aria (per esempio, una persona da quasi trent'anni al regime speciale deve scegliere se poter dipingere nella 'saletta' oppure in quell'ora – unica nel corso del giorno – usufruire della 'socialità' o dell'accesso all'aperto).

Quanto all'accesso all'aperto, le aree di passeggio negli Istituti visitati non sono pensate come spazi per l'attività fisica e ricreativa, ma come semplici aree dove sostare e tutt'al più, appunto, camminare: dei meri contenitori grigi, privi di ogni stimolazione visiva e avulsi da ogni elemento naturale. Manca ogni attrezzatura e, ancora prima, manca spesso lo spazio di dimensione tale da consentire una vera attività fisica. Manca qualcosa verso cui rivolgere lo sguardo e manca qualsiasi contatto con un elemento vitale – albero, cespuglio, pianta, terreno fertile. Generalmente, sono dei luoghi angusti, dei cubi di cemento, con una rete che li chiude in alto. Le mura che li circondano impediscono anche allo sguardo di uscire, non consentendo, appunto, di vedere neanche la fronda di un albero o qualsiasi elemento di verde. L'unico elemento naturale raggiungibile dallo sguardo è il cielo, distante e osservabile attraverso la rete. La mancanza di una estensione dello sguardo, sempre limitato da mura o da reti, incide negativamente sulla capacità visiva delle persone e, molto probabilmente sul loro complessivo equilibrio. Accanto, spesso, anche il degrado: nei quattro cortili più piccoli della **Casa circondariale di Novara**, la pavimentazione è rovinata e piena di buche e anche i due più grandi, ottenuti dalla suddivisione di uno spazio un tempo pensato per attività sportiva, si presentano nelle stesse condizioni, con un tavolo per il gioco del ping-pong in cemento, fissato al pavimento. In alto la rete è a maglie molto fitte, più che non altrove, ed è tale anche nei passaggi che conducono a questi cortili.

Non vanno meglio i cortili delle sezioni della **Casa circondariale di Sassari**, anch'esso caratterizzato da quella claustrofilia che rende gli spazi esterni quasi identici a quelli interni, tale è la loro non proiezione verso un 'fuori' anche distante e il loro presentarsi come contenitori grigi, seppure molto meglio tenuti. Proprio questa caratteristica di spazi che non sono parte di precedenti Istituti, adattati allo scopo di ricevere persone detenute in regime speciale, ma sono spazi pensati e progettati per tale destinazione, induce a credere che il grigiore amorfo costituisca una scelta precisa. Una scelta su cui un ripensamento è urgente, se non si vuole che l'esecuzione penale finisca per incidere su chi è ristretto in termini menomanti e, come tali inaccettabili. La struttura di questo Istituto è articolata in "moduli", fisicamente separati tra loro, ciascuno ospitante un gruppo di quattro persone: ogni modulo è costituito da quattro stanze, il relativo cortile, su cui affacciano le stanze, una saletta per la 'socialità' e un'altra per eventuali colloqui con il personale (sanitario, educativo o altro). Per quanto nuova e destinata al suo scopo – il che è elemento che può essere considerato positivamente – la complessiva struttura risente fortemente di approssimazione edilizia e di scelte improprie nella progettazione: è stata edificata, infatti, a quota inferiore al resto dell'Istituto e i cinque 'reparti' che la compongono scendono progressivamente di livello, con una conseguente graduale diminuzione di accesso di luce naturale e parallelo aumento di umidità, che determina spesso infiltrazioni di acqua e allagamenti. Come già scritto nel precedente Rapporto «Il Garante nazionale ritiene che tale progettazione non trovi giustificazione nella finalità specifica del regime speciale ex 41-bis o.p. e rischi di generare una ricaduta negativa sulle condizioni psicofisiche del personale che vi lavora e delle persone ivi ristrette».

Come sempre, anche dal punto di vista delle condizioni materiali, un discorso a parte meritano le "Aree riservate". Innanzitutto, va ricordato che negli Istituti di Novara, di Tolmezzo e in parte in quello di Milano-Opera le aree riservate sono a due stanze e pertanto consentono solo quella socialità



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

binaria che è stata formalmente abolita a seguito delle Raccomandazioni del Garante nazionale²³⁷ a favore di gruppi di socialità, anche nelle “Aree riservate” di minimo tre persone. Gli spazi, anche interni, in particolare a Novara sono inaccettabili e richiedono urgenti interventi: soprattutto una stanza dove è ristretta, praticamente in totale solitudine una persona che non va all'aperto e non accetta la minima socialità con alcuno.

Particolarmente critiche sono anche le condizioni di due delle aree riservate della **Casa circondariale de L'Aquila** (indicate come “Sezione blu” e “Sezione Nuova area riservata (Nar)”). Nella prima, al momento della visita erano presenti tre persone. Da un Rapporto del Servizio tecnico per l'edilizia penitenziaria del Provveditorato regionale risultano infiltrazioni di acqua piovana a causa di una impermeabilizzazione della copertura ormai vetusta. La doccia comune provvisoria, in uso al momento della visita, era stata ricavata dal bagno di una stanza di pernottamento: era in pessime condizioni, con muffa diffusa sulle pareti. La doccia nuova, i cui lavori erano in corso, è priva di finestre. Sarà pertanto inevitabile che l'umidità, sempre presente in tali ambienti, la degradi rapidamente non essendo possibile il ricambio di aria. La cosiddetta ‘stanza di socialità’, paradossalmente definita dalla direttrice come «saletta/palestra»²³⁸ è una stanza di pernottamento singola, di poco più di 9 mq²³⁹ attrezzata con un tavolino, due sedie, uno sgabello, una cyclette e altri due attrezzi. La stanza è quindi ingombra e non consente a tre persone di utilizzarla contemporaneamente o di svolgere attività sportive e ricreative²⁴⁰. Il cortile per il passeggio è uno spazio ricavato da due ‘cortili-loculi’ uniti, con una parte coperta da una pensilina e la restante chiusa da una rete (fino al mese di luglio 2022 al posto della rete era posizionata una lastra di plexiglass che chiudeva il cielo). Il secondo cortile, analogo, non è utilizzato perché una stanza di pernottamento affaccia su di esso²⁴¹.

Nell'altra sezione, sono presenti le telecamere di videosorveglianza nelle stanze di pernottamento e solo a metà 2022 sono state tolte dai bagni. La sezione è suddivisa in due corridoi, uno di fronte all'altro, separati dall'area per il passeggio. Quindi tutte le stanze affacciano su un corridoio che apre sul passeggio, ma le cui porte devono restare accostate per non consentire la comunicazione tra chi è nelle stanze e chi è nel cortile. In tal modo non c'è mai ricambio d'aria.

Il dettaglio delle precedenti descrizioni è indicativo di alcune carenze nella materialità stessa della de-

237. Garante nazionale, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'ordinamento Penitenziario (2016 – 2018)*: Raccomandazione n. 3.

238. Lettera della Direttrice della Casa circondariale de L'Aquila del 4 luglio 2022, Prot. 0003727.E: «[...] oltre alla permanenza all'aria aperta, gli stessi sono ammessi a godere di un'altra ora per l'utilizzo della saletta/palestra, fornita delle necessarie attrezzature ginniche».

239. Secondo quanto riportato nella ‘Relazione tecnica’ del Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria, misura 9,33 mq.

240. Relazione tecnica redatta dall'architetto in servizio presso il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Lazio, Abruzzo e Molise, distaccamento di Pescara, del 18 marzo 2019. L'ingombro è stato così calcolato dall'architetto: cyclette, 0,50 m x 0,80 m = mq 0,40; vogatore, 0,90 m x 0,40 m = mq 0,36; tavolo in plastica, 0,80 m x 0,80 m = mq 0,64; 3 sgabelli, 0,35 m x 0,35 m = mq 0,12 x n. 3 = mq 0,36; panca ginnica 1,25 m x 0,50 m = mq 0,62; radiatore a muro, 0,20 m x 0,25 m = mq 0,05. TOTALE, mq 2,43 che vanno quindi sottratti ai 9,33 mq complessivi della stanza.

241. Va, inoltre, rilevato che l'accesso ai locali passeggio prevede degli scalini e non è quindi accessibile a persone con disabilità.



tenzione che si riflettono sul clima all'interno delle sezioni, che vengono enfatizzate dall'applicazione di regole anche minimali e spesso disallineate rispetto alla finalità stessa del regime speciale e che potrebbero invece trovare facile soluzione, al fine di diminuire la sensazione di inutile 'durezza' che il regime speciale spesso assume. Va ricordato, infatti, che la vita quotidiana trascorre quasi totalmente in questi ambienti, che le ipotesi di progettazione rieducativa sembrano del tutto assenti all'interno di questo micro-mondo, che la «sospensione delle regole del trattamento» prescritta dal comma 2 dell'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario, si traduce troppo spesso in 'sospensione del trattamento' *tout court*, data anche l'impalpabile presenza degli operatori della funzione giuridico-pedagogica all'interno di queste sezioni. E che il passo tra 'sospensione del trattamento' e abbandono della finalità costituzionale di una pena che *sempre* deve tendere alla rieducazione è molto breve.

Per esempio, la presenza all'interno della sezione femminile dell'Istituto de L'Aquila – unica sezione di regime speciale per le donne – di persone analfabete sembra non essere presa in alcuna considerazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria: già registrata e segnalata dal Garante nazionale nel precedente Rapporto, non ha trovato – e continua a non trovare – alcuna conseguente azione o progettualità, dimenticando che proprio l'istruzione è la prima base di una possibile rieducazione sociale e che è intollerabile che un Paese democratico abbia sotto la propria responsabilità, esercitando la doverosa funzione punitiva, persone analfabete e che non si ponga il problema della loro alfabetizzazione, quale strumento di comprensione del presente e, quindi, anche della propria responsabilità rispetto a quanto commesso.

La materialità delle condizioni detentive riguarda anche la possibilità di mantenimento e cura dei propri affetti: tema prioritario nella 'classifica' dei reclami e delle segnalazioni che giungono al Garante nazionale. Il contesto – è noto – è quello fortemente riduttivo e degno di attenzione e di riconsiderazione e riguarda soprattutto le persone che sono detenute in regime speciale da molti anni: l'impossibilità di qualsiasi contatto con i propri affetti incide, nello svolgersi degli anni, sul benessere psico-fisico della persona soggetta a tale restrizione. Così come incide la stretta limitazione delle persone ammesse ai colloqui – con esclusione di coloro che non sono parenti in linea diretta – adottata senza alcuna possibilità di temperamento sulla base delle singole realtà affettive e parentali. Sono temi che aprono alla discussione delle complessive regole previste dall'interpretazioni delle norme attraverso la circolare e gli ordini di servizio. Ciò che, tuttavia, colpisce particolarmente, proprio perché esula da tale ambito normativo complessivo, è l'incapacità, dopo molti anni e in un buon numero degli Istituti che ospitano tali sezioni, di realizzare un allestimento di ambienti per i colloqui, che, pur controllati e attrezzati per garantire la richiesta sicurezza, non si svolgano in spazi angusti, non diano la sensazione di assoluta distanza, non siano respingenti di fatto soprattutto per i minori che si recano a visitare il proprio genitore. Su questi aspetti del tutto 'aggiuntivi' e sostanzialmente meramente afflittivi occorre intervenire²⁴².

²⁴². I box per i colloqui nell'Istituto de L'Aquila hanno la dimensione del vetro di separazione particolarmente ridotta. È stato riportato al Garante nazionale, nel corso della visita, che proprio per la configurazione e le dimensioni di tali ambienti per i colloqui un bambino in visita li aveva più volte definiti come "bancomat".



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

10. La circolare regolatrice

Come già rilevato, l'ultima circolare regolativa dell'esercizio del potere discrezionale che l'articolo 41-bis o.p., assegna all'Amministrazione penitenziaria (lettere a) e f) del comma 2-*quater*) è del 2 ottobre 2017 (n. 3676/6126). L'esigenza di definire a livello centrale le modalità di attuazione del regime detentivo speciale, al fine di renderne più uniforme l'applicazione, evitando incongrue e diversificate decisioni in ambito locale, era stata condivisa, in linea di principio, dal Garante nazionale che, sia nel corso delle visite, sia nella trattazione dei reclami ex articolo 35 o.p. provenienti dalle persone sottoposte a tale regime, aveva rilevato la disomogeneità delle regole tra i diversi Istituti penitenziari e la connessa frequente tendenza ad andare oltre il limite della specifica finalità dell'istituto normativo, con il rischio di incongrue compressioni di diritti fondamentali.

Il provvedimento tuttora vigente, alla cui preparazione, durata circa un anno, ha partecipato anche il Garante nazionale con i propri pareri critici, in parte accolti, presenta tuttavia, al di là dell'esigenza di fondo condivisibile, due ordini di criticità²⁴³.

Il primo, originario, ordine di criticità consiste nell'impostazione stessa della circolare, tesa all'utopia unificante delle misure di sicurezza cui fa riferimento l'articolo 41-bis comma 2-*quater* o.p. che integrano, di fatto, il sistema detentivo differenziato. Un'utopia che nel testo del provvedimento si è tradotta in un complesso di previsioni di dettaglio che, come accade sempre nelle determinazioni che hanno la pretesa dell'eshaustività, non solo non soddisfano tale pretesa, ma danno luogo ad applicazioni spesso distorsive rispetto, ancora una volta, alla finalità propria dell'istituto normativo. Al difetto di exhaustività si unisce, inoltre, quello della corrispondenza alle specifiche esigenze di sicurezza, dettate dalla norma, che risulta connotare molte di tali previsioni, come già segnalato dal Garante nazionale con i pareri espressi nel corso dell'elaborazione del testo della circolare e nel giudizio finale prima della sua emanazione.

Il secondo è determinato dalla sua risalenza a oltre sette anni fa e, di conseguenza, al difetto di aggiornamento non soltanto agli elementi di progresso sociale e tecnologico che si sono prodotti nel tempo, ma anche e soprattutto alle pronunce della Corte costituzionale e alle sentenze della Corte di Cassazione, intervenute negli anni successivi al 2017, che hanno inciso profondamente sul contenuto e sul significato delle misure di sicurezza speciale.

La circolare, quindi, richiede una revisione integrale e in questa prospettiva il Garante nazionale ritiene che debba essere dismesso l'eccesso di dettagli nelle norme regolatrici della vita quotidiana e che queste vadano sostituite da linee guida, di carattere più generale, da monitorare ed eventualmente armonizzare nella fase applicativa, in modo da scongiurare che l'enfasi regolatrice arrivi per un verso a sottrarre la responsabilità decisionale di chi opera professionalmente a livello locale, e per un altro col definire un'organizzazione talmente rigida da non prestarsi a quell'individuazione degli interventi penitenziari che informa il sistema dell'esecuzione penale senza alcuna eccezione, neppure per un regime speciale quale è quello qui considerato.

²⁴³. Come già ricordato, il Garante nazionale aveva espresso il proprio parere negativo alla sua emanazione nella versione a tutt'oggi vigente.



Il criterio informatore delle regole, inoltre, non può essere altro rispetto alla funzionalità stretta alla finalità del regime speciale, dettata dalla norma e più ancora definita dalle note pronunce della Corte costituzionale che si sono susseguite dagli anni Novanta a oggi: la prevenzione di collegamenti e contatti interni ed esterni con le organizzazioni criminali. Al di fuori di questo perimetro le singole misure rischiano di configurarsi come afflizioni aggiuntive alla pena e, di conseguenza, di non essere conformi ai limiti che le rendono compatibili con i principi della Costituzione e della Cedu (con riferimento specifico all'articolo 3), secondo quanto le stesse Corti, nazionale e sovranazionale, hanno ripetutamente affermato.

In questo profilo di criticità si inseriscono una serie di misure, previste nella circolare attualmente vigente, di cui sfugge il senso rispetto alla finalità preventiva del regime speciale: la previsione del diametro massimo di pentole e pentolini che si possono usare (rispettivamente 25 e 22 cm)²⁴⁴, della disponibilità oraria, con consegna al mattino e ritiro alla sera, di oggetti per l'igiene personale²⁴⁵, del numero di matite o colori ad acquarello detenibili nella sala pittura (non oltre 12)²⁴⁶, del numero di libri (4)²⁴⁷ e dei limiti delle fotografie (di dimensioni non superiori a 20x30 cm e in numero non superiore a 30)²⁴⁸ che si possono tenere nella camera, del divieto di affissione alle pareti e alle altre superfici di fogli e fotografie, salvo «una singola fotografia di un familiare»²⁴⁹.

Nello stesso quadro critico rientra la prescrizione che «la fruizione del televisore sia consentita solo in orari stabiliti, con accensione alle ore 07.00 e spegnimento non oltre le ore 24.00»: oltre a essere di difficile riconducibilità alla finalità dell'istituto normativo, si tratta di una previsione che – qualora pienamente applicata²⁵⁰ – determinerebbe la compressione del diritto all'informazione, tenuto conto anche del fatto che lo spegnimento dell'apparecchio televisivo comporta anche quello della radio che, normalmente, vi è incorporata. In questo senso, peraltro, si sono espressi diversi Tribunali di sorveglianza, quale quello di Roma con l'ordinanza n. 4164/2018 del 27 settembre 2018 e quello di Novara,

244. Articolo 6, Consegna e possesso in camera di oggetti e generi, terzo capoverso: «È consentito l'utilizzo di pentolame - nella misura di una pentola di diametro max di 25 cm, un pentolino max 22 cm in lega di acciaio leggera».

245. *Ibidem*: «Saranno altresì consegnate con le stesse modalità di cui sopra: forbicina (con punte rotonde), taglia unghie (senza limetta), pinzetta (in plastica), rasoio in plastica e rasoio personale autoalimentato. Non sono consentiti generi di toiletta in confezione spray e sono ammessi prodotti contenuti esclusivamente in recipienti di plastica».

246. Articolo 11.5, Sala pittura, dodicesimo capoverso: «Non devono essere consentite giacenze all'interno degli armadietti siti presso la sala pittura, superiori a: n. 1 matita, n. 1 gomma, n. 1 tempera matite, n. 1 tela o cartoncino da disegno non superiore a cm 50x50, n. 3 pennelli di varie dimensioni, n. 1 confezione di colori a tempera o ad olio non superiore a 12 colori o n. 1 confezione di colori ad acquarello non superiore a 12 colori o n. 1 confezione di matite colorate non superiore a 12 colori, n. 1 confezione di diluente e/o solvente non infiammabile».

247. Articolo 11.6, Servizio biblioteca e libri, primo capoverso: «Nell'ambito del limite massimo previsto dall'art. 41 bis, comma 2 quater, lett. f), il detenuto/internato può usufruire dell'apposita biblioteca, accedere al prestito dei testi ivi custoditi e detenere all'interno della camera un numero massimo di quattro volumi per volta, per un periodo non superiore a 40 giorni per ciascun testo».

248. Articolo 13, Fotografie, primo capoverso: «È consentito tenere nella propria camera immagini e simboli delle proprie confessioni religiose, nonché fotografie in numero non superiore a 30 e di dimensione non superiore a 20x30».

249. *Ibidem*, terzo capoverso.

250. Articolo 14, Tv, apparecchi radio o altro supporto tecnologico. Previsione ormai sostanzialmente disapplicata nei diversi Istituti.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

con l'ordinanza n. 629/2018 del 1° giugno 2018, disponendo la disapplicazione della circolare relativamente a tale aspetto.

Rimanendo nello stesso ambito del diritto all'informazione, anche i limiti dettati all'acquisto di quotidiani, sia per la tipologia consentita, «a più ampia diffusione nazionale»²⁵¹, sia per la possibilità di ricezione, connessa al turno della distribuzione degli articoli acquistati al sopravvittuto²⁵², ne determinano la compressione, senza alcuna ragionevole connessione alle esigenze preventive che stanno a fondamento del regime speciale. Il primo limite, quantomeno per l'esclusione che comporta della stampa nazionale di diffusione minore rispetto a quella «più ampia», risulta non solo sproporzionato e ingiustificato rispetto alla finalità di prevenire i collegamenti interni ed esterni con le organizzazioni criminali, ma rimette anche alla discrezionalità delle singole Direzioni degli Istituti la definizione della tipologia consentita dei quotidiani nazionali. Accade nell'Istituto di Novara, per esempio, che non sia consentito l'acquisto di quotidiani come “Domani”, “Il Dubbio” o “il manifesto”, evidentemente ritenuti di diffusione limitata. Solo attraverso la mediazione dell'abbonamento a nome del Cappellano dell'Istituto, ove disponibile, è stato possibile per alcune persone detenute avere recentemente il quotidiano “Avvenire”, organo della Conferenza episcopale italiana.

A questo proposito, il superamento dei limiti dettati dalla circolare all'uso di lettori elettronici²⁵³, consentito nella camera detentiva solo per la consultazione di atti giudiziari e per il tempo ad essa strettamente necessario, consentirebbe la disponibilità dei quotidiani e dei libri, altrimenti soggetta alle limitazioni nella ricezione attualmente vigenti, rimesse correntemente a esigenze organizzative o a valutazioni del tutto discrezionali da parte delle Direzioni dell'Istituto.²⁵⁴ La disattivazione di connessioni internet e l'esecuzione di controlli sui dispositivi, già previsti dalla circolare per l'uso temporaneo e limitato nei suoi contenuti, assicurarebbero ugualmente le esigenze di sicurezza, evidentemente non pregiudicate dai contenuti inseriti nel lettore (in ogni caso controllati e disposti dall'Amministrazione) e dal tempo di utilizzo del lettore elettronico. Anche in questo caso, la misura restrittiva nell'uso dei lettori risulta di tenore soltanto affittivo, senza alcuna ragionevole connessione con la prevenzione dei collegamenti interni ed esterni con la criminalità organizzata che l'articolo 41-bis co.2 o.p. persegue. L'introduzione di tali lettori peraltro eviterebbe al personale che deve operare i controlli di dover dedicare tempo alla deprofessionalizzante attività di controllo di ogni pagina dei testi cartacei.

Analoga considerazione vale per il divieto di possedere e detenere in camera computer portatili, sta-

251. Articolo 19, Acquisto di quotidiani, primo capoverso: «Il detenuto/internato può acquistare o sottoscrivere abbonamenti ai quotidiani a più ampia diffusione nazionale per il tramite della Direzione».

252. Articolo 7.2, Tabacchi, valori bollati e giornali, primo capoverso: «La distribuzione dei tabacchi, dei valori bollati e dei giornali viene effettuata dal sopravvittuto nei giorni stabiliti».

253. Articolo 14.1, Personal computer, quinto capoverso: «Qualora sia necessario visionare gli atti per un tempo maggiore, si provvederà ad acquistare un apparecchio di modico valore [e-reader, lettore dvd/dvx portatile, ecc.] privo di connessioni esterne (wi-fi, bluetooth, connessione dati) per la consultazione all'interno della camera detentiva per il tempo strettamente necessario».

254. È il caso dell'Istituto di Novara, ove la Direzione ha negato l'acquisto del codice di diritto penitenziario perché “troppo voluminoso”: è intervenuto il Magistrato di sorveglianza a ritenere immotivato il diniego e ad autorizzare la ricezione del testo.



bilito attualmente dalla circolare²⁵⁵, tenuto conto del fatto che la possibilità di usare i computer senza connessione alla rete internet non è del tutto esclusa ma è limitata a quelli fissi resi disponibili in apposite sale, in tempi (giornate e orari) stabiliti dalla Direzione dell'Istituto. L'esclusione di una analoga disponibilità, senza limiti di tempo, all'interno delle camere detentive, con la predisposizione delle stesse misure di sicurezza, risulta, quindi, estranea alle finalità del regime speciale e ha l'effetto esclusivo di comprimere l'esercizio del diritto allo studio²⁵⁶ (cui la stessa circolare finalizza l'uso dei supporti informatici) e, insieme, quello alla socialità, se i tempi di accesso al computer fisso vanno a coincidere con quelli di permanenza fuori della camera detentiva destinate a tale esigenza.

Inoltre, l'eccesso di dettagli finalizzati a evitare differenziazioni territoriali a volte può portare al suo opposto: è il caso del cosiddetto "modello 72" con l'elenco dettagliato dei generi alimentari acquistabili all'interno²⁵⁷ che non tiene conto della effettiva disponibilità dei prodotti nelle diverse regioni. In questi casi, l'auspicata uniformità si traduce in una differenziazione al ribasso sulla base della disponibilità locale, senza possibilità per gli Istituti di integrare in altro modo l'elenco dei generi.

La revisione della circolare ancora in vigore comporta, infine, necessariamente, la modifica delle disposizioni che sono in contrasto con le pronunce della Corte costituzionale sul divieto di cuocere cibi²⁵⁸ e sulla possibilità di scambiare oggetti tra persone appartenenti allo stesso gruppo di socialità²⁵⁹: si tratta delle previsioni che riguardano i beni acquistabili al sopravvitto, la ricezione di generi alimentari dall'esterno, la disponibilità di strumenti adeguati alla cottura, il divieto espresso di scambiare oggetti anche all'interno dello stesso gruppo di socialità²⁶⁰. Peraltro, il principio affermato dalla Corte che rimanda l'esercizio di tali facoltà non all'affermazione di diritti, ma al fatto che esse «fanno parte di quei «piccoli gesti di normalità quotidiana (ancora sentenza n. 186 del 2018) tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto stesso (analogamente, sentenza n. 349 del 1993, seguita dalle sentenze n. 20 e n. 122 del 2017 e n. 186 del 2018)»²⁶¹ costituisce la linea guida che dovrebbe informare tutte le nuove prescrizioni che attengono alla vita detentiva.

Altrettanto adeguamento deve essere reso al punto di chiarezza che la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, dal 2018 in avanti, ha reso riguardo ai tempi di permanenza all'aperto, cioè fuori della camera detentiva, destinati alle attività di socialità, ricreative e sportive, distinti dalle ore di passeggio all'aria aperta, dichiarando «illegittime le disposizioni della circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 2 ottobre 2017 e dei regolamenti d'Istituto che [...] limitano ad

255. Articolo 14.1, Personal computer, primo capoverso: «Non è consentito al detenuto/internato possedere personal computer portatili».

256. Sono più di 40 le persone in esecuzione penale in regime speciale iscritte all'Università.

257. Articolo 7, Acquisto di prodotti al cd. sopravvitto.

258. Corte costituzionale, sentenza 26 settembre 2018 n. 186.

259. Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2020 n. 97.

260. Articolo 3, Inserimento del detenuto/internato nelle sezioni dedicate, nono capoverso: «Dovrà essere assicurata l'impossibilità di comunicare e di scambiare oggetti tra tutti i detenuti/internati anche appartenenti allo stesso gruppo di socialità». La necessaria modifica deve rimuovere anche l'ambiguità della formulazione che pare escludere anche le comunicazioni, all'interno del gruppo di socialità, oltre allo scambio di oggetti.

261. Sentenza n. 97 del 2020, cit., par.8.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

una sola ora la possibilità di usufruire di spazi all'aria aperta, consentendo lo svolgimento della seconda ora, prevista dalla lettera f) del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* citato, all'interno delle sale destinate alla socialità²⁶². Questo, afferma la Corte, «sia perché la permanenza all'aperto e la socialità devono essere tenute distinte, in quanto preordinate alle differenti finalità, rispettivamente, di tutelare la salute e di garantire il soddisfacimento delle esigenze culturali e relazionali di detenuti e internati, sia perché la limitazione da due a una delle ore di permanenza all'aperto [...] non può essere stabilita, in difetto di esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere di per sé stessa considerata, da atti amministrativi a valenza generale»²⁶³.

Sul punto, peraltro, il Garante nazionale si era già chiaramente espresso nella Relazione al Parlamento del 2018, oltre che nel Rapporto tematico precedente, ritenendo fermamente che la dizione «all'aperto», che ricorre nella norma nella misura di due ore al giorno, non potesse essere ricondotta all'apertura della cella, perché chiaramente configurava l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite «ore d'aria». La Suprema Corte, peraltro, si era già espressa in questo senso con la sentenza della Prima sezione penale, 8 giugno 2018 n. 4076, affermando che «la sovrapposizione della permanenza all'aria aperta e della socialità costituisce un'operazione non corretta, poiché accomuna senza ragione due differenti ipotesi, la cui unica connotazione comune (e cioè lo stare al di fuori della stanza detentiva) mostra gli aspetti dell'irrelevanza ai fini che qui interessano», e che «la permanenza all'aria aperta risponde espressamente alla finalità di contenimento degli effetti negativi della privazione della libertà personale, tanto che sono previste le valutazioni dei servizi sanitario e psicologico e tanto che essa deve perdurare almeno due ore al giorno e che la riduzione di essa ad una sola ora al giorno è resa possibile soltanto nel rispetto della rigida condizione della sussistenza di ragioni eccezionali poste alla base di un provvedimento motivato». Il riferimento della Corte è all'articolo 16 del Dpr 230/2000 che limita la possibilità di riduzione a una sola ora al giorno della permanenza all'aria aperta a «motivi eccezionali» e su provvedimento motivato del direttore dell'Istituto da comunicarsi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza.

Relativamente a questo aspetto, le recenti visite condotte dal Garante nazionale hanno mostrato una naturale acquisizione di quanto espresso dalla Corte di cassazione nelle prassi regolative della giornata detentiva. Per questo, nelle pagine precedenti si è fatto riferimento alla presenza continuativa nella propria stanza detentiva per 21 ore al giorno. Cionondimeno, anche al fine di evitare incongruenze tra le applicazioni del regime nei diversi istituti o interpretazioni restrittive che facciano arretrare rispetto a quanto già faticosamente percorso, occorre che questa interpretazione sia consolidata nella nuova auspicata circolare.

Naturalmente, l'opera di revisione della circolare vigente deve comprendere l'aggiornamento alle novità legislative intervenute nel tempo: la denominazione del Garante nazionale come definita dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 – Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – e, soprattutto, il riferimento ai commi 2-*quater*.1, 2-*quater*.2 e 2-*quater*.3 dell'articolo 41-*bis* o.p., introdotti con il decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, in ordine ai poteri di accesso alle sezioni del regime speciale, di visita e di colloquio, delle diverse Istituzioni di garanzia, se si ritenesse

²⁶². Cassazione penale, Sezione Prima, 28 febbraio 2019, n. 17850.

²⁶³. *Ibidem*.



necessario riprodurne le previsioni normative nell'atto amministrativo.

C'è, infine, un punto che non è trattato nella circolare vigente, salvo il formale richiamo all'articolo 13 o.p.: la definizione delle modalità di elaborazione e di realizzazione di un programma individualizzato di trattamento e l'accesso effettivo ad attività riabilitative. È chiaro allora che le previsioni di una "sala pittura"²⁶⁴, di un servizio di biblioteca e di prestito di libri, della possibilità di disporre di libri e di accedere a corsi di studio, non esauriscono il tema e il diritto alla realizzazione della finalità riabilitativa della pena sancito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione di cui ogni persona detenuta è titolare, qualunque sia il regime detentivo cui è soggetta.

Il principio è stato affermato a chiare lettere dalla Corte costituzionale, proprio in quella sentenza del 1997, più volte richiamata in queste pagine, che definisce il perimetro di legittimità del regime speciale²⁶⁵. Il riferimento della Corte a una necessità organizzativa fa ritenere necessario che nella riformulazione di una circolare regolatrice delle modalità di attuazione del regime speciale previsto dall'articolo 41-bis co.2 o.p. siano inserite disposizioni in ordine all'elaborazione dei programmi individualizzati di trattamento e all'accesso alle attività riabilitative, tra le quali devono essere comprese quelle di studio, di formazione al lavoro e di lavoro.

Il Garante nazionale ha consapevolezza che rendere effettive queste indicazioni non è semplice, soprattutto in considerazione del fatto che la generale scarsa presenza di operatori dell'area giuridico-pedagogica negli Istituti italiani, determinata dallo scarso investimento che in anni recenti è stato fatto su tale fondamentale figura anche in termini di previsione di organico, diviene spesso del tutto aleatoria nel contesto delle sezioni a regime speciale. Quasi ovunque si è constatata sia la l'impossibilità per gli operatori di quest'area di accedere alle sezioni, sia la rarità dei colloqui e il loro essere del tutto svincolati da piani effettivi di costruzione di un percorso di reinserimento anche nei confronti di coloro che scontano una pena temporanea.

Tali difficoltà non possono, tuttavia, diventare un fatto sistemico e determinare l'inaccettabile configurazione di un 'carcere nel carcere', del tutto svincolato dalla unitarietà che il nostro sistema costituzionale impone all'esecuzione della pena. È evidente, del resto, che la "sospensione delle regole di trattamento" prevista dall'articolo 41-bis co.2 e 2-*quater* o.p. si riferisce alla disciplina della vita detentiva e non al trattamento finalizzato al reinserimento sociale contemplato dall'articolo 13 o.p., la cui eventuale esclusione – o sospensione – si porrebbe senza dubbio in frizione con la Costituzione.

²⁶⁴ Art. 11.5.

²⁶⁵ Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 1997 n. 376, par. 2.1. (per semplicità di lettura si riporta qui di seguito quanto già richiamato nel paragrafo 3 di questo Rapporto): «il regime speciale «non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art.13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee [la sottolineatura è nostra] ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art.41-bis non può dunque equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

I I. Note conclusive e Raccomandazioni

Le osservazioni riportate in questo Rapporto convergono verso la necessità di rinterrogarsi sulle modalità applicative del regime speciale, dopo tre decenni della sua applicazione. La riflessione deve essere guidata dal criterio di mantenere tale regime nei confini definiti dalla Corte costituzionale e di assicurare il rispetto delle Raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) del Consiglio d'Europa. Ciò coinvolge sia l'ambito legislativo, sia quello amministrativo sia, infine, le prassi che ne determinano la concreta attuazione.

Il Garante nazionale invita preliminarmente a riflettere sulla possibilità di un limite massimo di durata della misura, sul rischio della sovrapposizione di tale regime con altre forme di separazione, quale quella prevista dall'articolo 14-*bis* o.p. o dell'isolamento diurno ex articolo 72 c.p., sul possibile potenziamento del ruolo del giudice naturale anche in fase di reiterazione del provvedimento.

Analoga riflessione deve riguardare il mantenersi di un'ampia estensione numerica delle persone ristrette in tale regime negli ultimi dieci anni, che interroga indiscutibilmente sull'efficacia evolutiva di tale previsione normativa.

Il Garante nazionale, in virtù della propria responsabilità istituzionale, rimane determinato a confidare che le Autorità preposte verifichino sempre, attualizzandole, le singole posizioni delle persone soggette al regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis* comma 2 o.p., l'attualità dei presupposti che ne legittimano la permanenza, secondo i criteri interpretativi della norma dettati dalla Corte costituzionale, e che esercitino, ove necessario, i poteri di revoca o di non reiterazione della misura, indipendentemente dai reati per i quali le persone sono condannate o di cui sono accusate.

In considerazione di quanto esposto nelle pagine precedenti, ritiene necessario formulare alcune Raccomandazioni, in parte già espresse nel precedente Rapporto tematico del 2019.

Raccomanda, pertanto,

- 1. alle Autorità responsabili, che non si protragga il regime speciale previsto dall'articolo 41-bis co. 2 o.p. fino al termine dell'esecuzione di una pena temporanea e che, al contrario, qualora nel periodo previsto per un eventuale rinnovo sia compreso il termine dell'esecuzione penale, si eviti la reiterazione dando così la possibilità all'Amministrazione penitenziaria di progettare percorsi che gradualmente accompagnino alla dimissione, utili al positivo reinserimento sociale nonché maggiormente efficaci per la tutela della sicurezza esterna.**

Riguardo alle "Aree riservate", il Garante nazionale nel precedente rapporto aveva già espresso la propria perplessità rispetto a tali iper-specialità; aveva altresì espresso la propria perplessità relativamente all'indicazione dell'articolo 32 r.e. quale loro base normativa da parte del Governo italiano. Pertanto, raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

- 2. che siano abolite tutte le "aree riservate" e che la loro chiusura avvenga con urgenza nei tre Istituti di Novara, Parma e Milano-Opera nei quali sono presenti "Aree riservate" con socialità a due.**

Rispetto alle condizioni detentive, il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria:

- 3. che tutti gli ambienti siano scrupolosamente riconfigurati in modo tale da permettere un sufficiente passaggio di aria fresca e di luce naturale così da consentire la lettura e le attività**



nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica, così come previsto dalla Regola 18.2 a delle Regole penitenziarie europee²⁶⁶;

4. **che siano rimosse le schermature delle finestre, mantenendole temporaneamente solo in quei limitatissimi casi in cui siano giustificate dall'esigenza di impedire il contatto con altri detenuti o con personale esterno e che siano individuate soluzioni diverse da realizzare anche in questi casi in modo da garantire l'assoluta esigenza di non comunicazione e al contempo da assicurare una qualità detentiva che non incida sul piano fisico e psicologico delle persone ristrette;**
5. **che siano ripensati e adeguati i cortili di passeggio al fine di permettere una estensione e una profondità dello sguardo, in maniera tale da non incidere negativamente sulla capacità visiva; che la loro dimensione e le relative attrezzature consentano effettivamente attività fisica e sportiva; che le aree per tali cortili siano individuate in modo tale da consentire la vista di elementi naturali, come alberi o vegetazione.**

Considerando inaccettabile, alla luce degli articoli 33 e 34 della Costituzione, la condizione di analfabetismo di alcune persone ristrette nel regime speciale e ancora più inaccettabile il fatto che a esse non sia assicurato l'accesso all'istruzione di base, nonostante la richiesta avanzata a più riprese, il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

6. **che sia avviato con urgenza un percorso di alfabetizzazione e istruzione di base per coloro che ne fanno richiesta, nel rispetto del diritto allo studio garantito a tutti, affidato a docenti, così come previsto dall'Ordinamento penitenziario, nel rispetto delle esigenze di sicurezza del regime speciale.**

Al fine di favorire le attività di lettura e di studio, anche a livello universitario, e di superare gli ostacoli posti dall'esigenza di controllo di ciò che entra in sezione, da una parte, e dal limite al numero di libri che si possono tenere nella stanza detentiva, il Garante nazionale invita ad ampliare l'uso di tecnologie informatiche e pertanto raccomanda all'Amministrazione penitenziaria

7. **che siano adottati dei lettori di libri elettronici - in modalità ovviamente offline facilmente e scrupolosamente 'chiusa' - e che sia l'Amministrazione a provvedere all'inserimento in essi di libri o testi, così consentendo un maggiore accesso alla lettura e allo studio in condizioni di assoluta sicurezza, anche superiore a quella del persistente controllo visivo di ogni pagina da parte degli operatori.**

Sempre nell'ambito dell'accesso alla cultura e all'informazione, raccomanda ai responsabili locali dell'Amministrazione penitenziaria:

8. **che sia reso effettivo in tutti gli Istituti l'accesso all'acquisto o all'abbonamento a organi di stampa, salvo preclusioni che siano giustificate individualmente dall'eventuale rischio di possibile comunicazione con l'esterno.**

266. (Rec(2006)2), Regola 18.2.: «le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Considerata la rilevanza normativa che la circolare assume nella cornice normativa dell'articolo 41-bis comma 2 o.p., come atto che integra le disposizioni previste dalla legge, il Garante nazionale raccomanda al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di:

9. **provvedere a elaborare ed emanare una nuova circolare sulle modalità di attuazione del regime speciale previsto dall'articolo 41-bis co.2 o.p. con una impostazione di linee-guida generali in luogo di previsioni di dettaglio che, come rilevato, difettano di esaustività e si prestano a interpretazioni distorsive rispetto alla finalità preventiva della norma. Che tale circolare determini:**
 - a) l'adeguamento delle previsioni alle pronunce della Corte costituzionale relative alle facoltà di cottura dei cibi, di comunicazione e di scambio di oggetti tra persone appartenenti allo stesso gruppo di socialità;
 - b) l'adeguamento della previsione relativa ai tempi di permanenza all'aperto alle pronunce della Corte di cassazione, stabilendo con chiarezza che: in tutte le sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p. siano garantite a ogni persona detenuta due ore di permanenza all'aria aperta, salvo i casi previsti dall'articolo 16 comma 3 r.e. e nelle modalità procedurali previste dall'articolo 10 comma 1 o.p. per ciascuna persona detenuta nei confronti della quale tale eccezionale e temporalmente limitata riduzione debba essere adottata; che l'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alle ore di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita;
 - c) l'esclusione di misure inerenti la vita quotidiana non strettamente funzionali alle esigenze di prevenzione dei collegamenti interni ed esterni con la criminalità organizzata, quali quelle sopra indicate;
 - d) l'ampliamento delle possibilità di esercizio del diritto all'informazione con l'esclusione dei limiti orari all'uso dell'apparecchio televisivo e dei limiti alla ricezione della stampa nazionale, come indicato nella Raccomandazione 8;
 - e) la previsione di modalità di attuazione dei programmi trattamentali individualizzati previsti dall'articolo 13 o.p., comprensivi quantomeno di attività di studio e di formazione al lavoro;
 - f) l'ampliamento della possibilità di comunicazione con i propri familiari, in condizioni di sicurezza, ma in numero e forme tali da garantire la continuità delle relazioni affettive.

Inoltre, il Garante nazionale raccomanda che

10. **sia considerevolmente limitato l'esercizio dell'opposizione alle decisioni del magistrato di sorveglianza in accoglimento di reclami proposti ex articolo 35-bis o.p. e ancor più limitato il ricorso alla possibilità sospensiva dell'esecuzione delle relative ordinanze, in caso di opposizione.**

La presenza di sei persone sottoposte alla misura della sicurezza della "Casa di lavoro" in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. richiedono una revisione complessiva delle condizioni effettive in cui tale misura trova applicazione. Lo svolgimento di un lavoro all'interno, infatti, non è di per sé una condizione soddisfacente. Il Garante nazionale raccomanda ai responsabili locali dell'Amministrazione penitenziaria



II. che per ogni persona internata sottoposta alla misura della sicurezza della “Casa di lavoro” sia pianificato un progetto individuale nell’ambito del quale si inserisce il lavoro, nella prospettiva del rientro della persona stessa nella comunità sociale.

Infine, richiamando quanto già espresso nel precedente Rapporto, raccomanda di non definire mai il regime detentivo speciale quale «carcere duro» perché questo concetto implica in sé la possibilità che alla privazione della libertà – che è di per sé il contenuto della pena detentiva – possa essere aggiunto qualcos’altro a fini maggiormente punitivi o di deterrenza o di implicito incoraggiamento alla collaborazione. Fini che porrebbero l’istituto certamente al di fuori del perimetro costituzionale.

Nel presentare il Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita e ogni intervento rappresenta un elemento di collaborazione con le Istituzioni e coglie l’occasione per sottolineare nuovamente la proficua collaborazione dell’Ufficio con le Amministrazioni coinvolte. Data la necessità di elementi di chiarimento nel dibattito sviluppatosi recentemente attorno al regime speciale ex articolo 41-bis comma 2 o.p., il Garante nazionale ritiene necessario accelerare la usuale procedura di pubblicazione dei propri rapporti. Pertanto, questo Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale senza alcuna indicazione di nomi dopo dieci giorni dall’invio alle Amministrazioni responsabili. Eventuali commenti e risposte ricevuti saranno anch’essi resi pubblici, insieme al Rapporto, anche successivamente alla sua pubblicazione.

Roma, 20 marzo 2023

Mauro Palma



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Nota di Raccomandazione del Garante nazionale al Ministro della giustizia

I gravi accadimenti che hanno visto al centro dell'attenzione istituzionale e mediatica la Casa Circondariale di Santa Maria Capua Vetere hanno provocato rilevanti conseguenze nell'opinione pubblica e nell'attenzione internazionale al nostro sistema detentivo.

Il Garante nazionale, nella sua funzione di vigilanza su tutte le forme di privazione della libertà personale, non può non intervenire sulle problematiche che l'Amministrazione dovrà affrontare per prevedere forme di controllo di alcune attività, di verifica della correttezza della condotta amministrativa intrapresa, nonché di intransigente azione nei confronti di coloro che possano aver agito al di fuori delle norme.

* * *

Preme sottolineare in via preliminare l'importanza per il Garante nazionale dell'attuazione dei principi di diritto e della effettiva tutela dei diritti delle persone quale assoluta certezza.

I problemi posti dalle immagini diffuse, relative agli eventi sviluppatasi nei giorni 6-8 aprile 2020, evidenziano elementi di rilevanza penale e sono altresì indicativi di una soggiacente cultura di alcuni settori di operatori che rischia di porre in difficoltà, anche sul piano internazionale, il sistema di garanzia totale che il Paese ha dal punto di vista ordinamentale.

Non sfugge al quadro internazionale, che ha già peraltro interessato questo Garante nazionale, l'importanza dell'attuale situazione delle carceri, anche in relazione all'esistenza di altri casi simili a quello registrato presso la Casa Circondariale di Santa Maria Capua Vetere e che già sono pendenti davanti all'Autorità Giudiziaria.

In tale contesto, il Garante nazionale deve riaffermare la sua prioritaria funzione di prevenzione. Considerato che l'obiettivo principale della sua azione non si esaurisce nella tutela dei singoli, ma si estende alla tutela del Paese, il Garante nazionale interviene, con la presente *Nota*, formulando specifiche Raccomandazioni sul tema delle perquisizioni generali, ordinarie e straordinarie, che vengono svolte e sulle eventuali attività di indagini nei casi in cui si evidenziassero fragilità derivanti da azioni illegali; tanto più quando queste attengano all'integrità fisica e psichica delle persone nonché alla loro dignità.

L'impianto normativo del sistema penitenziario, agli articoli 34 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e 74 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, prevede la perquisizione quale strumento amministrativo per assicurare l'ordine e la sicurezza all'interno degli Istituti Penitenziari, rinvenendo quale altra fonte normativa il regolamento interno ove siano previsti i casi in cui procedere alla perquisizione stessa.

Colpisce l'assenza di specifiche norme che disciplinino la necessaria azione di controllo su attività quale quella delle perquisizioni generali straordinarie. La norma prevede, in tali circostanze, che per procedere alla perquisizione straordinaria sia necessario l'ordine del Direttore, che può, in occasione di perquisizioni generali e in casi eccezionali, avvalersi della collaborazione di personale appartenen-



te alla Polizia di Stato e alle Forze Armate in servizio di pubblica sicurezza secondo le disposizioni vigenti. Resta in capo al Direttore la decisione, la definizione e la modalità esecutiva dell'operazione.

È previsto altresì che, solo in caso di particolare urgenza, il personale di Polizia penitenziaria possa procedere di propria iniziativa alla perquisizione con l'obbligo di informare immediatamente il Direttore, specificando i motivi dell'urgenza.

Esiste consolidata giurisprudenza sulla necessità che l'esercizio del potere amministrativo di *perquisizione personale* sia documentato, come peraltro previsto dai principi che governano le attività dell'amministrazione, per consentire di verificare la legittimità e il corretto esercizio del potere. Per le *perquisizioni generali e straordinarie*, invece, fermo restando il rispetto della dignità delle persone ristrette e delle cose di loro appartenenza, nulla è previsto in relazione agli atti che ne documentino lo svolgersi. Resta solo il richiamo all'autorizzazione, di cui al citato articolo 74 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n.230.

Si pone pertanto la necessità di prevedere una preventiva e consuntiva osservazione di tali operazioni anche al fine di salvaguardare da indebite accuse coloro che operano e altresì per non lasciare nessun margine di impunità.

Non va dimenticato che la comunicazione sulle operazioni svolte presso l'istituto di Santa Maria Capua Vetere, intervenuta tra le articolazioni e i diversi livelli dell'Amministrazione ha palesato gravi disfunzionalità. In particolare, tale criticità ha fatto sì che il Governo sia stato messo nella condizione di fornire al Parlamento, nella seduta del 16 ottobre 2020, una informazione che la semplice osservazione delle immagini annesse all'atto della Procura di Santa Maria Capua Vetere, rende platealmente inattendibile.

Per questi motivi il Garante nazionale con le garanzie e i poteri conferiti dall'articolo 7 c.5 lett. f) del Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014 n. 10/2014 e successive modifiche e integrazioni, nonché conferiti dagli articoli 19-21 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti adottato il 18 dicembre 2002 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, è in dovere di esercitare il proprio *Potere di Raccomandazione*.

Il Garante nazionale raccomanda che l'Amministrazione dia con urgenza chiara indicazione agli Organi periferici e a tutti gli Istituti che:

- ogni perquisizione straordinaria sia preventivamente notificata al Garante nazionale, al quale dovrà essere trasmesso il provvedimento di autorizzazione del Direttore dell'Istituto contenente l'indicazione delle motivazioni, delle modalità che si attueranno, con specifica indicazione del personale incaricato e della strumentazione a difesa di cui è stato autorizzato l'uso;
- sia garantito l'invio al Garante nazionale, entro 15 giorni dalla conclusione delle operazioni, del rapporto conclusivo esaustivo di tutte le azioni svolte durante la perquisizione;
- nei casi in cui la perquisizione straordinaria avvenga in via di urgenza, sia inoltrato il solo rapporto conclusivo contenente tutte le informazioni necessarie precedentemente indicate.

il Garante nazionale chiede di ricevere, entro 30 giorni dalla formulazione della presente Raccomandazione l'indicazione da parte dell'Amministrazione dei provvedimenti adottati conseguenti alla Raccomandazione stessa che rimarrà riservata fino a tale data.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Il Garante nazionale rileva che sia dalla perquisizione presso la sezione “Nilo” di Santa Maria Capua Vetere che dalle risultanze delle indagini in analoghe situazioni e dalle eventuali richieste di archiviazione, assume particolare rilevanza la possibilità di riconoscimento dei singoli che hanno operato, qualora questi abbiano indossato, seppur doverosamente, le dotazioni di sicurezza e difesa previste dalle vigenti disposizioni.

Il Garante nazionale è consapevole che nella stragrande maggioranza dei Paesi europei a democrazia consolidata è prevista la possibilità dell'individuazione e dell'identificazione di ogni persona operante. È altrettanto propenso a non determinare conseguenze che possano creare compromissioni ai singoli, al di là della responsabilità per il compimento di azioni di rilevanza penale. Ritiene inoltre importante la loro incolumità e quella delle persone a loro care.

Per questo, nelle more dello sviluppo di una complessiva cultura che faciliti forme più puntuali di individuazione dei singoli in simili operazioni e confidando che la professionalità di tutti gli operatori assicuri la pienezza di indagine per l'individuazione di comportamenti illegittimi, pone l'attenzione sulla necessità dell'identificazione degli strumenti e dei mezzi previsti per la difesa dell'ordine e della sicurezza di cui sia possibile l'uso durante le operazioni negli Istituti penitenziari.

Pertanto il Garante nazionale Raccomanda che:

- sia numerato ogni strumento o mezzo di difesa, in dotazione alla struttura penitenziaria per l'uso nei casi previsti dalle norme, e che l'identificativo numerico sia apposto in maniera visibile su ciascuno di essi;
- sia istituito un registro per l'annotazione dell'assegnazione ai singoli operatori, in ogni singola occasione per cui si è fatto ricorso a essi.

Il Garante nazionale ha preso atto della rilevanza che i sistemi di videosorveglianza e videoregistrazione assumono nelle circostanze di cui alla presente *Nota di Raccomandazione*. A tale proposito, dichiara il proprio sostegno, stante la volontà già manifestata dal Governo e dall'Amministrazione Penitenziaria in merito, all'estensione e al potenziamento di detta strumentazione tecnologica.

Ha preso altresì atto della volontà espressa da settori rappresentativi del Corpo di Polizia penitenziaria circa l'introduzione delle così dette *body cam* quale dotazione al personale.

Considerato che il trattamento dei dati personali effettuato tramite il sistema di videoregistrazione nei servizi penitenziari è stato già oggetto di valutazione da parte del Garante per la protezione dei dati personali (provvedimento n. 196 del 5 aprile 2018), il Garante nazionale **raccomanda che:**

- vengano comunicati al Garante nazionale entro tre mesi dalla presente, la pianificazione e il cronoprogramma relativi all'acquisizione e alla messa in opera delle strumentazioni tecnologiche per l'implementazione dei nuovi sistemi (compresa la dotazione delle *body cam*) e per il potenziamento e il miglioramento dei sistemi di videosorveglianza e registrazione;
- la custodia delle videoregistrazioni avvenga in server, dislocati in sede locale o provveditoriale, secondo il prudente apprezzamento sulla scelta da parte dell'Amministrazione, catalogate e conservate nei termini correlati al periodo entro il quale può essere presentata querela di parte, ovvero all'iter procedimentale che consegue alla comunicazione di notizia di reato



all'Autorità Giudiziaria, e per un periodo massimo di 120 giorni per i fatti non costituenti reato, nei quali è richiesta una maggiore precisazione sulla necessità di conservazione per tale periodo.

* * *

Il Garante nazionale ha stilato le Raccomandazioni che precedono con il consueto spirito collaborativo per la tutela delle persone ristrette; per la tutela di quella stragrande maggioranza degli operatori che costantemente svolge il proprio lavoro quotidiano; per la tutela altresì del nostro sistema ordinamentale e del Paese a livello internazionale.

Roma 3 agosto 2021

Mauro Palma



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Parere del Garante nazionale a seguito delle deliberazioni di ricusazione del visto di legittimità di alcuni decreti di approvazione dei contratti per la somministrazione e la fornitura di vitto e sopravvitto alle persone detenute pronunciate dalla Corte dei conti il 7 settembre 2021.

Inviato al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria per Lazio, Abruzzo, Molise.

Le deliberazioni di ricusazione del visto di legittimità di alcuni decreti di approvazione dei contratti per la somministrazione e la fornitura di vitto e sopravvitto alle persone detenute (gara lotto 1-43 Lazio 1, 3-35 Lazio 3, 4-46 Lazio 4, 6-48 Abruzzo e Molise), pronunciate dalla Corte dei conti il 7 settembre scorso sono state opportunamente trasmesse, tra le diverse Autorità competenti e per le possibili rispettive iniziative, al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e ai Garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà presso i Consigli regionali del Lazio, dell'Abruzzo e del Molise.

Le deliberazioni ripropongono alla comune attenzione una questione tanto risalente nel tempo quanto a oggi irrisolta, che incide su diritti fondamentali della persona detenuta. Per richiamare i principali, quello alla salute, costituzionalmente previsto e tutelato, quello a usufruire di una alimentazione sana, sufficiente e adeguata alle singole esigenze, che del diritto alla salute è componente essenziale, quello ad accedere alla fornitura di beni alimentari ulteriori, rispetto al vitto, in condizioni d'offerta (per prezzo e per scelta) pari a quelle del mercato esterno e non discriminatorie.

Tale specifica rilevanza determina questa Autorità di garanzia, unitamente alle omologhe Autorità delle tre Regioni interessate, alla formulazione delle Raccomandazioni e delle proposte che seguono, nella prospettiva della cooperazione istituzionale che ne informa il mandato.

In merito ai contratti per l'affidamento del servizio per il vitto e per il sopravvitto oggetto di discussione, il punto critico, rilevato dalla Corte dei conti, consiste nelle modalità di determinazione dell'oggetto del servizio e, sostanzialmente, nell'unicità della gara comprensiva di un contratto d'appalto e di una concessione di servizi: contratti ontologicamente diversi in ragione della connotazione privatistica finale della seconda, rimessa alla condizione della domanda da parte del soggetto che può fruire del servizio e, per questo, segnata dal rischio d'impresa.



Le considerazioni critiche espresse dall'Organo di controllo in ordine alla legittimità dei decreti di approvazione dei contratti, che queste Autorità di garanzia condividono e richiamano, si prestano a una conseguente e chiara lettura in termini di tutela dei diritti interessati e del loro effettivo esercizio.

In questa chiave, appare evidente che la commistione dei due contratti e, soprattutto, il conseguente affidamento a un unico soggetto economico di entrambi i servizi – la fornitura dei generi alimentari necessari per il vitto e l'offerta dei beni di sopravvitto – determina un sistema condizionato dall'interesse dell'impresa appaltatrice, di mantenere l'integrità economica del rapporto tra costi e ricavi. Interesse che mette a rischio la qualità dell'alimentazione fornita alle persone detenute con il vitto e, al tempo stesso, l'accesso libero e non necessitato al sopravvitto.

A tale considerazione, espressa chiaramente dalla Corte dei conti con il riferimento a «*improprie compensazioni, da parte delle imprese, tra minori costi del vitto e maggiori introiti ricavabili dal sopravvitto*»²⁶⁷, se ne aggiungono due, immediatamente inerenti il diritto all'alimentazione come disciplinato dall'articolo 9 dell'Ordinamento penitenziario e dettato nella Regola 22.1 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2-rev), nella loro ultima formulazione del 1° luglio 2020.

La prima attiene alla qualità dei generi alimentari forniti per il vitto: l'offerta al ribasso del servizio di vitto, quale quella al 58% sulla base d'asta, chiaramente connessa al rapporto tra i costi di questo e la parallela aleatorietà dei ricavi provenienti dal servizio di sopravvitto, ha determinato l'aggiudicazione della fornitura di una diaria alimentare completa (colazione, pranzo e cena) al prezzo di 2,39 euro. Un prezzo a tutta evidenza insufficiente ad assicurare le caratteristiche dell'alimentazione che la Legge impone.

La seconda riguarda la facoltatività dell'accesso al sopravvitto e, nell'ambito dell'esercizio di tale facoltà, della possibilità per la persona detenuta di scegliere tra i generi alimentari offerti, per qualità e per differenze di prezzo. È evidente che la scarsa qualità del vitto, determinata dal contenimento dei costi nell'importo della diaria oggetto di aggiudicazione, induce necessariamente le persone detenute a ricorrere all'acquisto di generi alimentari ulteriori al sopravvitto. Per altro verso, l'unicità del soggetto fornitore non assicura un'offerta di prodotti adeguatamente ampia, per qualità e generi, e comprensiva di alternative di prezzi.

La situazione che complessivamente si determina con il sistema generalmente adottato negli Istituti penitenziari del territorio nazionale e, in particolare, in quelli interessati dalla censura della Corte dei conti di cui si tratta, contrasta, pertanto, con i requisiti dell'alimentazione che l'Amministrazione è tenuta a fornire alla popolazione detenuta e, nella sostanza, con l'esercizio della facoltà di acquisto al sopravvitto prevista dall'articolo 9, comma 7, della Legge 26 luglio 1975, n.354.

In ragione di quanto fin qui rappresentato, il Garante nazionale, colpito dall'esiguità della previsione di spesa per il vitto giornaliero, fortemente incisa dalla contestualità dell'oggetto di gara che include anche la possibilità di adeguare quanto fornito sulla base delle proprie possibilità economiche e dell'offerta formulata dall'unico soggetto aggiudicatario, d'intesa con i Garanti regionali interessati e udito il parere della Garante dei detenuti della Città metropolitana di Roma,

²⁶⁷. Tra tutte, deliberazione n.101/2021/PREV – pag.10



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

RACCOMANDA

al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e alla sua articolazione provveditoriale per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise di:

- **prevedere, per le gare oggetto della ricusazione del visto di legittimità pronunciato dalla Corte dei conti con le deliberazioni nn. 101-102-103-104/2021/PREV, la predisposizione di nuove procedure di aggiudicazione distinte per il contratto d'appalto del servizio di vitto e per il contratto di concessione del servizio di sopravvitto;**
- **rimodulare i termini dell'offerta escludendo il minimo ribasso e comunque prevedendo una diaria alimentare credibilmente adeguata ai bisogni nutritivi di persone adulte;**
- **contemplare nella procedura di approvazione del capitolato per il servizio di vitto l'acquisizione di un parere obbligatorio e vincolante da parte di un tecnologo alimentare indipendente sulle caratteristiche nutritive e qualitative di ogni prodotto previsto nel capitolato.**

....

Nella prospettiva di una revisione organica del sistema, il Garante nazionale unitamente agli omologhi Garanti sopra menzionati, richiamando anche le conclusioni della *Commissione per l'elaborazione degli interventi in materia penitenziaria* istituita con D.M. 13 giugno 2013 presso il Ministero della giustizia²⁶⁸, **raccomanda che le indicazioni formulate in ordine ai contratti in discussione, siano considerate per tutte le gare di appalto del servizio di vitto e di concessione del servizio di sopravvitto che dovranno tenersi sul territorio nazionale.**

Oltre alla distinzione delle diverse procedure di aggiudicazione e, di conseguenza, della ricercata diversificazione delle imprese di gestione dei due servizi, appare necessario configurare il bando per la concessione del servizio di sopravvitto contemplando la partecipazione della grande distribuzione alimentare che, più delle aziende di dimensione locale, può assicurare la varietà dell'offerta dei prodotti e il contenimento dei prezzi.

In tale quadro, al fine di operare un effettivo controllo sui prezzi, potrà utilmente inserirsi la sostituzione della fattura mensile totale, attualmente adottata per il servizio di spesa, con il rilascio di singoli scontrini fiscali per ogni acquisto.

Nel ribadire il consueto significato collaborativo con il quale il Garante nazionale presenta le proprie Raccomandazioni e proposte e confidando nel consolidato dialogo interistituzionale, si attende il riscontro di Codesto Dipartimento che sarà pubblicato da parte del Garante nazionale, nei termini previsti dal proprio Codice di Autoregolamentazione, insieme con la Raccomandazione formulata.

Roma, 13 ottobre 2021

Mauro Palma

²⁶⁸. Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine, *Il vitto e il sopravvitto*, par. 6.1,



Documento di sintesi sui Cpr, anche alla luce dell'attività di monitoraggio realizzata dai Garanti territoriali nell'esercizio della delega di visita loro conferita dal Garante nazionale nel periodo gennaio – marzo 2023

La privazione della libertà delle persone migranti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) rimane un nodo problematico, che interpella diversi livelli ed eterogenee responsabilità: carenze legislative, vuoti di regolazione, criticità strutturali, opacità sistemiche e inadeguatezze gestionali. Nel corso del mandato, il Garante nazionale ha dedicato ampia parte della propria attività alla realizzazione di visite periodiche, alla redazione di Rapporti, alla raccolta e divulgazione di dati, all'analisi e alla stesura di pareri sulle strutture di trattenimento amministrativo.

Negli ultimi mesi il Garante nazionale è **tornato a visitare** alcuni Cpr avvalendosi del meccanismo di delega previsto dal comma 5.1 dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130, il quale consente il trasferimento dei pieni poteri di visita ai Garanti territoriali sulla base di uno specifico accordo. In particolare, in base agli accordi sottoscritti a gennaio con i Garanti delle regioni Puglia e Calabria e con i Garanti comunali di Milano e Torino nel mese di febbraio sono stati visitati i Cpr di Bari (1 febbraio), Brindisi (2 febbraio), Torino (7 febbraio) e Milano (22 febbraio), l'*hotspot* di Taranto (3 febbraio) e il Centro di prima accoglienza di Isola di Capo Rizzuto (14 febbraio)²⁶⁹. Queste ultime due strutture fuoriescono dal circuito dei centri di trattenimento pre-espulsivo configurandosi, tuttavia, per vie di fatto, in talune occasioni, come luoghi di privazione della libertà delle persone migranti. Per tale motivo, fatta salva la preliminare criticità relativa all'assenza di base legale e delle correlate garanzie, le considerazioni generali espresse per i Cpr possono essere tenute in considerazione come standard di riferimento per il trattamento delle persone straniere private della libertà in ragione della loro posizione amministrativa. Per ogni specifico approfondimento riferito alla singola struttura visitata si rinvia ai Rapporti che i Garanti territoriali hanno elaborato in esito ai monitoraggi realizzati e che sono pubblicati sul sito del Garante nazionale.

A partire dalla lettura di questi ultimi e in base all'intensa e pluriennale attività di visita realizzata dall'Autorità di garanzia fin dalla sua costituzione²⁷⁰, il presente Rapporto intende offrire un'ampia,

269. La visita si è resa necessaria in quanto, a più riprese nel corso di questi ultimi anni, la struttura è stata (impropriamente) utilizzata anche per il trattenimento temporaneo dei minori stranieri non accompagnati i quali risultavano privati di fatto della loro libertà.

270. Il Garante nazionale ha visitato per la prima volta un Centro per rimpatri a Brindisi nel giugno del 2016 (allora Cie, oggi Cpr), pochi mesi dopo l'avvio dell'operatività dell'Ufficio e ha pubblicato, nel corso degli anni, rapporti tematici sulle strutture di detenzione amministrativa per migranti nel 2017, 2018 e 2021.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

seppur non esaustiva²⁷¹, sintesi delle principali e, ormai, ricorrenti criticità che definiscono la fisionomia di questi dispositivi.

In particolare, tali criticità si pongono come ostacoli di natura sostanziale alla tutela dei diritti fondamentali di chi vi transita, sotto il profilo dei requisiti che la Costituzione impone in materia di libertà personale sia per quanto concerne l'inadeguatezza delle strutture, sia in relazione alle carenze concernenti il trattamento delle persone ospitate e il livello dei servizi offerti, per esempio, in tema di diritto all'informazione e alla comunicazione o all'assistenza legale.

Tali aspetti, oggetto di riscontro, come vedremo, anche nella recente attualità, saranno trattati più ampiamente e specificamente nelle pagine seguenti, ma prima è opportuno far emergere alcune considerazioni di carattere generale su alcune delle principali insufficienze del sistema della detenzione amministrativa in Italia che finiscono per condizionare la quotidianità delle strutture, di chi vi è ospitato e di chi ci lavora.

1) Il quadro delle garanzie costituzionali previste dall'articolo 13 pone i temi della disciplina con norma di fonte primaria delle modalità di trattenimento del cittadino straniero e del loro sindacato giurisdizionale da parte di un giudice dedicato. Come riportato nell'ultimo Rapporto tematico sui Cpr del 2021 (d'ora in poi Rapporto sui Cpr) «l'esiguo e labile quadro normativo non offre sufficienti tutele e garanzie per assicurare il *pieno* (articolo 14 comma 2 T.U. Imm.) e *assoluto rispetto della dignità della persona* (articolo 19 comma 3 decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13) e rischia di lasciare ampi spazi di discrezionalità ai pubblici poteri e ai soggetti responsabili della loro gestione».

Riguardo alla mancanza di controllo giurisdizionale, la possibilità attribuita alle persone trattenute dal decreto-legge 130/2020 di rivolgere reclami al Garante nazionale e ai Garanti territoriali relativamente a presunte lesioni dei propri diritti nel corso del trattenimento è sicuramente un passo in avanti, ma non può certamente supplire alla tutela di un Giudice con poteri accertativi e autoritativi di natura vincolante.

La persistenza di una “normazione debole” in tema di trattenimento amministrativo limita fortemente il sistema delle garanzie in un ambito di privazione della libertà che invece proprio in virtù della sua natura amministrativa e non penale, dovrebbe, al massimo grado, limitarne l'impatto sulle persone. Una delle principali conseguenze è che la mancanza di un quadro giuridico organico di fonte primaria, nel corso degli anni, ha prodotto nel sistema Cpr il consolidarsi di prassi gestionali e trattamentali molto diverse da struttura a struttura con conseguenze rilevanti sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti²⁷². In tal senso, va richiamata la sensibilità, ma anche la responsabilità del Legislatore affinché vi sia un complessivo ripensamento del sistema dal punto di vista normativo a maggior ragione qualora si intenda procedere a un allargamento del sistema Cpr in Italia con aperture di nuovi Centri.

2) Nei Cpr sussiste ormai da tempo una cronica carenza in termini di effettiva tutela sanitaria: tale problematica attiene alla qualità dei servizi sanitari assicurati all'interno dei Cpr dagli Enti gestori,

²⁷¹. Per la completa panoramica delle questioni sollevate dal Garante nazionale sui centri di trattenimento amministrativo si rinvia alla lettura dei Rapporti tematici pubblicati sul sito del Garante nazionale.

²⁷². Emblematico il diritto alla comunicazione e all'uso del proprio dispositivo mobile proibito o fortemente limitato in molti Centri, ma non nel Cpr di Milano dove, invece, ne è consentita la detenzione e l'utilizzo in base a una recente sentenza della locale Corte d'Appello.



ma anche al ruolo subalterno assunto dal Servizio sanitario nazionale (Ssn). Sia la norma primaria che il regolamento ministeriale sui Cpr attualmente in vigore²⁷³, invece, assegnano al sistema pubblico compiti essenziali di cura e presa in carico dei cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno, ancor più se trattenuti e quindi sotto la responsabilità delle Autorità²⁷⁴. Si consideri, altresì, il tema più volte sollevato dal Garante nazionale della sorveglianza periodica sulle condizioni igienico/sanitarie dei Centri²⁷⁵. Nell'ottica di rendere realmente effettive le prescrizioni normative recentemente approvate in merito all'adeguatezza materiale delle strutture, il Garante nazionale ribadisce la necessità che sui Cpr e su ogni altra struttura dedicata all'esecuzione di misure restrittive, siano esse *de iure* o *de facto*, sia previsto il controllo sistematico delle Aziende sanitarie territoriali volto, in particolare, alla verifica periodica delle condizioni igieniche e sanitarie di ambienti sottoposti a una intensissima usura. Nella stessa prospettiva si colloca anche l'autorevole parere del Comitato nazionale di bioetica secondo il quale «il Servizio sanitario nazionale deve prendere in carico i Cie o quanto meno vanno immediatamente attivati accordi e convenzioni in tal senso. Non solo vanno fornite prestazioni adeguate, occorre anche controllare lo stato dei locali, l'adeguamento dei servizi e lo stato igienico, l'adeguamento del regime di vita a requisiti di rispetto della dignità delle persone» (La salute “dentro le mura”, 27 settembre 2013).

3) Il modello di gestione dei Cpr che può essere definito come la risultante di un meccanismo di ibridazione tra gestione della sicurezza interna e dei rimpatri affidati alla mano pubblica e a quella della gestione materiale affidata invece ai privati²⁷⁶, alla prova dei fatti e a distanza di molti anni dalla creazione di queste strutture (1998) si è rivelata sostanzialmente acefala con rilevanti ricadute sulla qualità della *governance* complessiva soprattutto per quanto riguarda la perenne conflittualità tra le esigenze di sicurezza e la possibilità, normativamente previste, di svolgere durante il periodo di permanenza nei Centri attività di vario tipo che, invece, risultano quasi del tutto assenti. Nei Cpr, in buona sostanza, manca un ruolo di coordinamento e di responsabilità che potrebbe su un piano di “terzietà” assumere decisioni in grado di far convivere le varie esigenze a cui rispondono i Centri e garantire istituzionalmente una sintesi tra sicurezza e tutela dei diritti. Tale ruolo, ad avviso del Garante nazionale, non può che essere svolto da un direttore in sede, designato dalla locale Prefettura e scelto tra i funzionari prefettizi con maggiore competenza specialistica e spiccate attitudini gestionali.

Il sistema Cpr ha mantenuto nel corso degli anni una sostanziale “opacità” rispetto all'esterno che ha finito per minarne sia l'intrinseca legittimità, sia la funzionalità. In tal senso, non si tratta soltanto di una mancanza di trasparenza rispetto alla pubblicazione di dati, informazioni e notizie sui Cpr – carenza comunque grave e limitata solo in parte dall'azione svolta dal Garante nazionale con la pubblica-

273. Regolamento “Lamorgese”, maggio 2022.

274. Si pensi per esempio alla notevole incidenza di problemi di tossicodipendenza che riguarda la maggior parte dell'utenza” e dell'incidenza rispetto all'utilizzo di psicofarmaci, spesso, senza una effettiva valutazione individuale da parte dei medici specializzati competenti e senza sguardo prospettico rispetto all'impatto che determinate terapie producono sulla persona nel tempo.

275. Nel 2019 a seguito di una segnalazione del Garante nazionale dopo una visita al Cpr di Caltanissetta, la locale Azienda sanitaria ne ha ordinato la chiusura e il successivo adeguamento igienico/sanitario.

276. Unico caso in Italia per quanto riguarda la privazione della libertà personale e sul quale necessariamente si pone l'esigenza di una attenta sorveglianza in considerazioni dei diritti costituzionalmente garantiti in gioco.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

zione dei Rapporti delle visite e delle Relazioni al Parlamento – ma di una voluta e persistente mancata osmosi con l'ambiente esterno. L'esperienza degli Istituti di pena ha dimostrato che la comunicazione interno/esterno ha un effetto positivo sulla qualità della vita di chi è privato della libertà in quanto tende ad arricchirne la quotidianità. *Mutatis mutandis*, anche la detenzione amministrativa non può mostrarsi totalmente impermeabile alle richieste che vengono dall'esterno di poter interagire con l'ambiente dei Cpr, siano esse finalizzate alla diffusione di notizie, a esigenze di studio universitario e di ricerca, a istanze solidaristiche e di supporto provenienti dall'associazionismo e dal Terzo settore in genere²⁷⁷. Relativamente alla qualità della vita detentiva nel Rapporto sui Cpr il Garante nazionale scriveva: «in linea generale, si rileva la totale assenza di attività e di opportunità di trascorrere il tempo in maniera significativa. L'impostazione securitaria delle strutture di fatto condanna le persone trattenute a vivere in una condizione di permanente ozio forzato, senza possibilità formative, ricreative né di incontri con realtà della società civile organizzata, la quale, ove anche disponibile a organizzare iniziative, si vede regolarmente rifiutare le richieste di accesso alle strutture. Il vuoto materiale degli ambienti trova una simmetria nel tempo deprivato di qualsiasi opportunità di impiego o di autodeterminazione anche relativamente a piccole scelte di vita quotidiana, come quella di leggere un libro, scrivere, svolgere un'attività sportiva. A incidere in maniera preponderante sulla qualità della vita detentiva, oltreché sul diritto di difesa, sono anche le limitazioni imposte alla libertà di corrispondenza telefonica prevista dalla legge e la generalizzata impossibilità di accesso a sistemi di videochiamata per il mantenimento dei legami affettivi e il generale esercizio della libertà di comunicazione con l'esterno. Influiscono, altresì, le modalità relazionali tra la popolazione trattenuta e il personale operante quasi sempre intermedie dalle sbarre di perimetrazione dei settori e la mancanza di procedure interne formalizzate per la presentazione di istanze e doglianze. La prassi generalizzata di non accedere nei padiglioni abitativi o comunque di limitare l'ingresso da parte dello staff in servizio e la condizione di sostanziale abbandono dei settori detentivi rappresentano, altresì, un *vulnus* per la sicurezza delle persone, che in caso di difficoltà, come per esempio nell'eventualità di aggressioni o malesseri, rischiano di non ricevere tempestive assistenza e tutela».

4) Da ultimo sembra arrivato il momento di fare i conti con una ricorrenza fattuale ormai dimostrata dalle serie storiche e più volte segnalata dal Garante nazionale nei suoi Rapporti: statisticamente solo il 50% delle persone che transitano nei Cpr vengono effettivamente rimpatriate e quindi il sacrificio della loro libertà si risolve con un nulla di fatto. Tale circostanza non può essere ulteriormente tollerata e il Garante nazionale richiama, sotto questo profilo, la responsabilità delle Amministrazioni competenti in una rigorosa applicazione delle direttive e delle leggi in materia al fine di superare quella che si è andata configurando nel tempo come una vera e propria "ipocrisia istituzionale": la detenzione amministrativa è possibile solo in presenza di una concreta prospettiva di rimpatrio e non può essere la soluzione di altri problemi, quali per esempio una comunque presunta pericolosità sociale che in ogni caso andrebbe affrontata con altri strumenti.

Pur permanendo gravi tratti di criticità, in particolare, relativamente alle garanzie costituzionali concernenti la privazione della libertà personale, a distanza di sette anni dall'avvio dell'operatività di que-

²⁷⁷. In tal senso, la nomina di un direttore in sede del Centro da parte della Prefettura con poteri di coordinamento e decisionale favorirebbe la cura dei rapporti con l'esterno e l'accesso controllato di soggetti terzi all'interno dei Centri stessi.



sta Istituzione di garanzia, il quadro della detenzione amministrativa nei Cpr non può dirsi completamente immutato.

A questo proposito, l'inadeguatezza delle condizioni materiali dei Centri, ricorrentemente sollevata dal Garante nazionale nei propri Rapporti, ha trovato una prima e chiara risposta a livello legislativo attraverso la modifica del comma 2 dell'articolo 14 del T. U. Imm. disposta con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, che prescrive quali parametri di conformità delle strutture il rispetto di «adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità». Inoltre, come già indicato, il medesimo decreto-legge ha introdotto la possibilità di reclamo alle Autorità di garanzia a tutela delle persone trattenute.

Ma è soprattutto a livello di normazione secondaria, con il nuovo regolamento dei Cpr approvato con Direttiva del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022, che si registrano alcuni elementi di particolare positività sotto il profilo dell'innalzamento dei diritti delle persone straniere trattenute, quali: l'attenzione e la considerazione delle condizioni di vulnerabilità, l'accento posto sul ruolo del sistema di sanità pubblica rispetto all'accertamento delle condizioni di salute delle persone trattenute, la previsione esplicita del controllo giurisdizionale sulla certificazione di idoneità alla vita in comunità ristretta e sulle verifiche del servizio socio-sanitario del Centro, la maggiore definizione della disciplina dell'isolamento sanitario, il rafforzamento delle garanzie relative al diritto di informazione e alla custodia dei beni personali, l'esclusione delle Forze armate a supporto del dispositivo di vigilanza interno.

Come già indicato, tuttavia, tali garanzie affermate dal Legislatore, senza il vigilante controllo, in particolare, di un'Autorità giudiziaria, stentano a essere effettive e, unite alle persistenti criticità di sistema, compongono il quadro critico di cui si sono indicati nelle righe precedenti i tratti salienti e di cui si darà conto nel presente Rapporto.

In via preliminare, in relazione a quanto sopra evidenziato, **il Garante nazionale esprime nuovamente le proprie raccomandazioni indicate nella parte introduttiva del Rapporto tematico sui Cpr affinché:**

- **si proceda a una decisa opera di miglioramento strutturale dei Centri, sia prevedendo periodiche manutenzioni e interventi tempestivi in caso di necessità, sia sopperendo alla cronica carenza di spazi per le attività e la socialità, quali per esempio aree mensa e locali per il culto.** Ciò anche in attuazione del novellato articolo 14, comma 2 del T.U. Imm., che stabilisce la necessità che nei Centri siano assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi;
- **sia pienamente rispettata la centralità del Servizio sanitario nazionale (Ssn) nell'accertamento dell'idoneità dei cittadini stranieri alla vita in comunità ristretta, e siano attivati i previsti accordi di collaborazione tra le Aziende sanitarie locali e le Prefetture volti ad assicurare il tempestivo accesso alle cure delle persone trattenute;**
- **siano scrupolosamente garantite le verifiche periodiche dell'Azienda sanitaria locale sui servizi sanitari forniti dall'Ente gestore all'interno dei Centri e sulle condizioni igienico-sanitarie dei locali;**
- **venga aumentata la permeabilità e l'osmosi dei Centri rispetto ai territori, con la partecipazione anche di espressioni della società civile, per la realizzazione di attività anche di tipo formativo rivolte alle persone trattenute, per un significativo impiego del tempo trascorso in privazione della libertà personale;**



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

- venga dotata ciascuna stanza di ogni Centro di un sistema d'allarme per la tempestiva segnalazione di situazioni d'emergenza di carattere sanitario o altro;
- trovi piena ed effettiva attuazione la previsione di libertà di corrispondenza telefonica, prevista dall'articolo 14, comma 2 del T.U. Imm., garantendo alle persone straniere trattenute la possibilità di ricevere telefonate e di effettuare chiamate senza limitazioni anche attraverso l'ausilio di sistemi di videochiamata, così come già sperimentato in alcuni Centri in occasione dell'emergenza pandemica;
- si proceda all'adozione generalizzata e standardizzata di una modalità di registrazione degli eventi critici che consenta sia l'esame individuale dell'evento relativo a ciascun soggetto coinvolto, sia la valutazione complessiva del numero e della tipologia di tali eventi nei diversi periodi di tempo. I registri dovrebbero confluire in una data base nazionale consultabile da remoto, accessibile anche al Garante nazionale.

I. Strutture e loro uso

In linea generale le condizioni materiali dei luoghi visitati nell'ambito delle deleghe conferite ai Garanti territoriali sono apparse molto critiche e degradate sia sotto il profilo manutentivo che igienico: fatti salvi i letti, gli ambienti di pernottamento sono privi di elementi di arredo e la dotazione per il riposo notturno, quali materassi ed effetti lettereci, è risultata in molti casi in pessime condizioni di conservazione e di igiene.

Ancor più serie le condizioni dei bagni nella maggior parte delle strutture visitate: fatiscenti e caratterizzate da incuria e sporcizia diffusa. Inoltre, un annoso problema riguarda l'assenza di porte e tende per la separazione del vano wc o del vano doccia dall'ambiente di uso comune. Si tratta di una carenza inaccettabile in un contesto materiale che dovrebbe limitare al massimo gli aspetti afflittivi e disagiati di una situazione detentiva estranea al circuito penale. Il Garante nazionale ha più volte espresso le proprie raccomandazioni sul tema, che solleva una questione di tutela della dignità umana, di riservatezza e di salubrità degli ambienti, ampiamente dibattuta – sotto questo specifico profilo – da tempo dalla Magistratura di sorveglianza nell'ambito dell'esecuzione penale. Anche la Corte Edu ha valutato l'assenza di una sufficiente separazione dei servizi igienici dal resto della cella come un elemento che può contribuire a integrare una violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Nella causa Szafranski c. Polonia, la Corte ha concluso che le autorità interne non avevano adempiuto al loro obbligo positivo di assicurare al ricorrente un minimo livello di riservatezza e avevano pertanto violato l'articolo 8, in quanto il ricorrente doveva utilizzare i servizi igienici alla presenza di altri detenuti ed era stato pertanto privato nella vita quotidiana di un elementare livello di riservatezza.

Persiste, altresì, la scarsa attenzione all'allestimento e adeguamento di spazi per la socialità, il culto, l'esercizio fisico, le attività formative e culturali.

Rimangono, quindi, immutate le osservazioni espresse nel Rapporto tematico sui Cpr: «Come rilevato nel Rapporto 2018, le condizioni materiali dei Centri visitati appaiono, in alcuni casi non accettabili. I fattori di maggiore criticità sono rappresentati dal livello di degrado e insalubrità delle strutture e delle relative suppellettili, dallo scarso apporto di luce e aria naturali, dall'assenza di locali e spazi per le attività in comune, dalla configurazione dei luoghi e dalla mancanza di alcuni elementi di arredo che pregiudicano pesantemente la qualità della vita all'interno delle strutture. Tali situazioni deter-



minano, inoltre, il rischio di limitazione dell'esercizio di diritti elementari. Si tratta di problematiche di diversa natura – progettuale, manutentiva ordinaria o straordinaria – che coinvolgono molteplici livelli e profili di responsabilità, inclusa quella – il Garante nazionale ne è ben consapevole – dei periodici danneggiamenti delle strutture da parte delle persone trattenute. L'elevato grado di conflittualità e tensione che contraddistingue la detenzione amministrativa, tuttavia, non può ritenersi completamente estraneo a un contesto ambientale e organizzativo trascurato e disattento anche alle esigenze elementari delle persone che vi abitano».

Il Garante nazionale raccomanda, pertanto, che:

- **negli ambienti detentivi siano garantite condizioni materiali rispettose della dignità della persona e del suo stato di salute: sistemi di riscaldamento e aerazione adeguati; arredi; materiale per il riposo notturno, inclusivo degli effetti lettereci, in linea con gli standard di igiene e pulizia; servizi igienici muniti di acqua calda, in buono stato di funzionamento e igiene, dotati di porte o altri dispositivi di separazione tra i vani wc e la doccia, idonei a garantire l'imprescindibile e necessaria riservatezza e comfort termico a chi ne fruisce.**
- **Siano intensificati i controlli sulla conservazione degli ambienti, il funzionamento degli impianti e lo stato degli infissi e degli elementi di arredo al fine di verificare periodicamente lo stato di salubrità e l'adeguatezza materiale dei settori detentivi**

2. Tutela della salute

La tutela della salute e l'assistenza sanitaria assicurata nelle strutture di trattenimento sono aspetti chiaramente cruciali e su di essi si è indirizzata molta attenzione da parte delle delegazioni dirette dai Garanti territoriali che in ogni visita hanno potuto avvalersi del supporto dell'esperto medico del Garante nazionale. Come di consueto, l'analisi si è focalizzata sull'accertamento delle condizioni di salute al momento dell'ingresso, l'organizzazione e l'adeguatezza dell'assistenza sanitaria fornita, i requisiti materiali della struttura sotto il profilo igienico-sanitario e di sicurezza, le condizioni ambientali e un regime detentivo che garantiscano una quotidianità dignitosa e pienamente umana, la qualità della vita intramuraria.

Nel Rapporto tematico sui Cpr la materia veniva affrontata da quattro punti di vista rispetto ai quali venivano espresse alcune delle considerazioni di seguito indicate, che trovano conferma anche nelle visite più recentemente realizzate.

2.1. Tutela della salute e carente raccordo con il Servizio sanitario nazionale

Visita medica per la verifica dell'idoneità alla misura restrittiva e alla vita comunitaria

«Come è noto, l'assistenza sanitaria, al pari degli altri servizi alla persona, è affidata nei Cpr all'Ente gestore e non al Servizio sanitario nazionale. A quest'ultimo compete, comunque, in via esclusiva l'accertamento preliminare delle condizioni di salute dei cittadini stranieri prima del loro ingresso nei Centri e un ruolo rispetto agli ulteriori ambiti definiti da specifici protocolli d'intesa redatti secondo lo schema allegato al Regolamento unico dei Cie di oltre sei anni fa. La scelta organizzativa di affidare a un soggetto privato l'erogazione di un simile servizio, già di per sé potenzialmente problematica



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

sotto il profilo delle garanzie da accordare alla rilevanza del bene in questione, sconta prassi attuative deficitarie e non conformi»²⁷⁸.

Nell'ambito delle visite delegate è stato osservato che, pur registrando il superamento del problema relativo al medico certificatore dell'idoneità all'ingresso nel Cpr, che per norma deve appartenere al sistema di sanità pubblica, gli accertamenti sanitari continuano a limitarsi a certificare l'assenza di malattie infettive, senza valutazione di documentazione, omettendo di considerare «disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative – rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile – che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette» (articolo 3). Tale accertamento deve, peraltro, essere continuamente aggiornato e, a parere del Garante nazionale, dovrebbe essere sottoposto a rinnovo ogni volta che la persona sia temporaneamente trasferita in un altro Cpr o in un'altra struttura, come un luogo di cura e faccia, anche dopo pochi giorni, nuovamente ingresso nel Cpr.

Inoltre, l'articolo 3 del nuovo Regolamento estende la verifica del benessere psicofisico della persona sia in sede di valutazione preliminare all'ingresso che di screening medico da parte del medico dell'Ente gestore alla valutazione di eventuali stati di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma I, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142; la medesima disposizione molto opportunamente richiama, altresì, i medici responsabili dei Cpr ad avere un ruolo attivo nella ricerca di segni o sintomi di specifiche condizioni morbose, segni di traumi o esiti di torture secondo le "linee guida" elaborate dall'Istituto Nazionale salute migrazioni e povertà – Inmp, dall'Istituto superiore di sanità – Iss e dalla Società italiana di medicina delle migrazioni – Simm, approvate dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018.

In base a quanto emerge dai Rapporti delle visite delegate, tali aspetti continuano a essere trascurati o quantomeno sottovalutati determinando un forte impatto sul diritto alla salute delle persone straniere, soprattutto nel caso di problemi di disagio mentale o di condizioni di particolare vulnerabilità. Su tale aspetto il Garante nazionale si è a lungo soffermato nel proprio Rapporto sulla visita *ad hoc* effettuata nel Cpr di Torino il 14 giugno 2021, al quale si rinvia per ogni approfondimento. In tale Rapporto si evidenziava, altresì, quanto riportato nel Rapporto tematico sui Cpr: «In relazione alle verifiche sanitarie d'ingresso, va considerata infine l'importanza di garantire effettività alle garanzie poste a contrasto e per l'emersione di eventuali precedenti maltrattamenti a danno delle persone rintracciate in posizione di irregolarità e trasferite nei Centri. Fatti salvi i generali obblighi di comunicazione all'Autorità giudiziaria previsti dal codice di procedura penale cui anche i dipendenti sanitari dell'Ente gestore sono vincolati²⁷⁹ andrebbero adottate misure per una puntuale regolamentazione della visita

²⁷⁸. Rapporto tematico sui Cpr.

²⁷⁹. Nello specifico: a seconda dei casi obbligo di denuncia ex articolo 331 c.p.p. in capo ai medici che in veste di pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio, nell'esercizio delle loro funzioni o del loro servizio abbiano notizia di reato e obbligo di referto ex articolo 334 c.p.p. in capo in generale a tutti gli esercenti una professione sanitaria (incluso personale infermieristico).



d'ingresso e l'adeguamento dei registri sanitari agli standard europei e internazionali²⁸⁰».

Il Garante nazionale ribadisce, pertanto, le raccomandazioni espresse nei propri precedenti Rapporti:

- «l'attestazione medica di idoneità all'ingresso e alla permanenza in un Cpr sia sempre realizzata da un medico del Sistema sanitario nazionale e sia basata su effettivi e scrupolosi elementi di conoscenza della persona, della struttura di destinazione e dei servizi ivi garantiti²⁸¹».
- «l'Autorità di Pubblica sicurezza si assicuri che tutta la documentazione sanitaria disponibile, inclusa la scheda sanitaria redatta dalla struttura detentiva o assistenziale di provenienza – o comunque quella la cui esistenza sia nota all'Autorità che dispone e procede agli adempimenti relativi all'allontanamento e al trattenimento – e ogni ulteriore informazione utile a valutare lo stato di salute siano fornite al medico chiamato ad accertare che le condizioni di salute fisica e psichica della persona destinataria del trattenimento siano compatibili con l'ingresso nel Cpr²⁸²».

Intesi e collaborazioni tra le Prefetture e le Asl

Il raccordo dei dispositivi sanitari privati dei Cpr con il Servizio sanitario nazionale è un elemento essenziale del sistema di organizzazione del servizio di assistenza sanitaria delle strutture di detenzione amministrativa e si articola in vari punti indicati dallo stesso Regolamento a tutela sia della salute individuale che pubblica.

Come riportato nel Rapporto tematico sui Cpr, «Il rafforzamento del coordinamento tra i presidi sanitari interni ai Cpr e la rete dei servizi sanitari è fondamentale, in particolare, per l'assistenza di determinate categorie vulnerabili, comunque ritenute idonee al trattenimento e troppo spesso semplicemente separate dalla restante popolazione detenuta senza una specifica presa in carico. [...] A tal proposito, il Garante nazionale ha potuto constatare come l'alta concentrazione di soggetti stranieri tossicodipendenti, con problemi psichici o comunque colpiti da forme di disagio sociale, richieda un forte coinvolgimento dei servizi sanitari locali (Asl) in funzione di supporto ai medici dell'Ente gestore e per l'erogazione di prestazioni specialistiche. Riguardo a tale aspetto, peraltro, anche nel corso dell'attività di monitoraggio sui rimpatri forzati, il Garante nazionale ha dovuto rilevare in diverse occasioni come la mancanza di forme di raccordo riguardi anche la trasmissione della docu-

²⁸⁰. In particolare gli standard del Cpt prevedono «Il registro sanitario redatto a seguito di un esame medico di una persona trattenuta, che sia appena ammessa nel centro o meno, deve contenere: (i) una descrizione completa delle constatazioni mediche oggettive, basata su un esame approfondito; (ii) un resoconto delle dichiarazioni dell'interessato pertinenti per l'esame medico, compresa ogni denuncia di maltrattamenti e percosse subite; (iii) le osservazioni del medico, alla luce dei punti (i) e (ii), indicanti la compatibilità dei pretesi maltrattamenti e percosse con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame medico. [...] Ogni qualvolta si riscontrano lesioni compatibili con le accuse di maltrattamenti e percosse formulate da una persona trattenuta in una struttura (o che, anche in assenza di denunce, siano indicative di maltrattamenti), l'informazione deve essere portata in modo tempestivo e sistematico all'attenzione del competente magistrato di sorveglianza, indipendentemente dal desiderio espresso dalla persona interessata.» (CPT/Inf(2017)3, paragrafo 9.

²⁸¹. Rapporto tematico sui Cpr.

²⁸². Rapporto sulla visita effettuata nel Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Torino il 14 giugno 2021.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

mentazione sanitaria da parte delle strutture del territorio che avevano in carico la persona prima del suo trattenimento o l'omessa acquisizione della stessa da parte della struttura di arrivo. Può, quindi, accadere che il personale sanitario del Centro rimanga completamente all'oscuro delle vicende cliniche delle persone trattenute, con tutto quello che ne consegue in termini di valutazione e di mancata presa in carico, per esempio, di problemi di salute mentale o di condizioni di tossicodipendenza, di assicurazione della continuità terapeutica e anche di valutazione del rischio rispetto a una procedura di rimpatrio forzato».

Tuttavia, anche in base alle risultanze delle visite realizzate dai Garanti territoriali, permane un livello critico di coordinamento che comporta, in particolare, forti criticità nella gestione della salute mentale e in generale della realizzazione di prestazioni specialistiche con ricadute determinanti sulla prescrizione e somministrazione dei farmaci. In relazione a tale aspetto, oggetto recentemente di particolare attenzione, in alcuni dei Cpr visitati è emerso che farmaci, che dovrebbero essere oggetto di prescrizione specialistica, sono formalmente prescritti da medici esterni, che non dispongono di elementi di conoscenza della persona, dietro richiesta dei medici del Centro. Questi, quindi, stabiliscono le terapie pur non avendo una dedicata formazione specialistica. La prassi solleva chiaramente forti preoccupazioni con particolare riferimento alla somministrazione di psicofarmaci, anche con riguardo alla continuità assistenziale che terapie di questo tipo comportano.

Pertanto, **il Garante nazionale raccomanda che**

- **si proceda con urgenza alla sottoscrizione di Convenzioni tra le Prefetture e le Aziende sanitarie territoriali e alla realizzazione di concrete collaborazioni al fine di garantire il necessario raccordo dei presidi sanitari dei Cpr con il sistema di sanità pubblica, come previsto nel Regolamento dei Cpr.**

2.2. I locali di osservazione sanitaria

L'esplicita previsione contenuta nel Regolamento dei Cpr, approvato con la Direttiva del 19 maggio 2022, che stabilisce che i locali per l'osservazione sanitaria siano collocati in prossimità del presidio sanitario connota definitivamente la natura di questi ambienti e preclude chiaramente l'allestimento di locali di fatto destinati a prassi di isolamento improprie. Un ulteriore elemento di positività, frutto dell'accoglimento delle Raccomandazioni formulate dal Garante nazionale nei propri Rapporti, è rappresentato dall'indicazione che l'utilizzo delle stanze di osservazione deve essere documentato attraverso un apposito registro.

Malgrado le importate innovazioni normative, tuttavia, secondo quanto riscontrato nell'ambito delle visite delegate, in qualche Cpr permangono prassi di isolamento di natura sostanzialmente disciplinare, per scopi riconducibili a ragioni di sicurezza e mantenimento dell'ordine. A tal riguardo, il Garante nazionale ribadisce quanto indicato nei propri Rapporti «la disciplina dei Cpr non prevede un regime disciplinare e quindi la tipizzazione di infrazioni, regole procedurali, un quadro tassativo di sanzioni applicabili come l'isolamento o altre misure punitive (cfr. articoli 38-40 dell'Ordinamento penitenziario). Inoltre, anche considerando la situazione di persone portatrici di particolari vulnerabilità a rischio in una dimensione ordinaria di vita comunitaria, l'isolamento non può essere la risposta ai particolari bisogni di tutela che esprimono: l'obiettivo di garantire loro una permanenza protetta non dovrebbe essere perseguito con soluzioni afflittive di confinamento ma eventualmente attraverso l'allestimento di aree alloggiative dedicate».



Sotto il profilo della sicurezza delle persone trattenute, come già evidenziato nel Rapporto tematico sui Cpr, resta, altresì, preoccupazione la circostanza che alcuni Centri continuino a non disporre di stanze per l'osservazione sanitaria, venendo meno, pertanto, la prescritta garanzia regolamentare di disporre di tali ambienti «al fine di salvaguardare la salute del singolo e della collettività» nell'attesa di una nuova valutazione medica.

Pertanto, il Garante nazionale raccomanda:

- **Siano interrotte prassi di isolamento estranee a ragioni sanitarie e che «eventuali esigenze di separazione per motivi diversi da quelli sanitari non configurino mai situazioni di isolamento di fatto e alle persone sia sempre garantita nel corso della giornata la possibilità di accedere a momenti di socialità per relazionarsi con le altre persone trattenute; i locali destinati all'osservazione sanitaria all'interno dei Centri siano effettivamente ed esclusivamente utilizzati a tale scopo e sotto stretta e assidua sorveglianza del personale medico e paramedico; le persone assegnate a tali ambienti, compatibilmente con le proprie condizioni di salute, usufruiscano quotidianamente di spazi all'aria aperta di dimensioni adeguate alla possibilità di fare esercizio fisico e possano esercitare un'effettiva e piena libertà di corrispondenza telefonica senza dover ogni volta richiedere l'intervento di personale in servizio per poter esercitare tale fondamentale diritto; siano interrotte prassi che prevedano l'assegnazione ai locali preposti all'osservazione sanitaria di persone ritenute responsabili di mettere a rischio l'ordine e la sicurezza dei Centri in assenza di una specifica disciplina giuridica che stabilisca procedure, durata della misura, condizioni e garanzie connesse all'ipotesi di isolamento disciplinare».**
- **Al fine di far fronte a situazioni in cui la persona necessita di costante attenzione sanitaria o sorga comunque necessità di separazione dalla restante popolazione, qualora insorga il dubbio di stati di salute pericolosi per la comunità, in tutti i centri siano allestiti locali di osservazione sanitaria e che siano mantenuti in buono stato di conservazione e pulizia**

2.3. Qualità dell'assistenza sanitaria e continuità della presa in carico

Come riportato nel Rapporto tematico sui Cpr, anche nei monitoraggi realizzati dai Garanti territoriali trova conferma la considerazione che «sotto il profilo dell'adeguatezza, l'assistenza sanitaria fornita all'interno dei Cpr è apparsa particolarmente critica. In linea generale il personale non ha competenze specifiche in materia di medicina delle migrazioni e non segue peculiari percorsi di formazione. Malgrado i numerosi episodi di autolesionismo [...] risultano assenti protocolli o interventi di prevenzione del rischio».

Inoltre, secondo quanto riportato al Garante nazionale, permane, altresì, la problematica relativa al mancato rilascio della documentazione sanitaria in fase di dimissioni dalla struttura. Tale prassi assume contorni di particolare gravità nel caso di persone che versano in un grave stato di vulnerabilità individuale e che vengono rimesse in libertà senza alcun supporto o indicazione che consenta loro di avvalersi della necessaria presa in carico e continuità assistenziale.

Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che

- **nel ribadire che «la prevenzione del suicidio rientra a pieno titolo nella difesa della salute e della vita» (Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici, Comitato nazionale di bioetica, 25 giugno 2010), quindi nei compiti di custodia, sia avviata in collaborazione con i competenti servizi territoriali l'adozione di piani per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario, finalizzati**



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

- all'individuazione tempestiva di indicatori di vulnerabilità per la predisposizione di un'adeguata presa in carico e diretti alla realizzazione di programmi di formazione per il personale;
- durante la permanenza nel Cpr, dietro apposita richiesta dell'interessato o comunque in fase di rilascio, sia sempre fornita all'interessato copia della propria scheda nell'ottica di assicurare il diritto di cura del soggetto e di accesso ai propri dati personali;
- le Amministrazioni responsabili mettano sempre in atto tutte le misure necessarie per garantire alle persone straniere poste sotto la custodia dello Stato, anche in fase di rilascio dal Cpr, le cure e l'assistenza necessarie a tutelare la loro integrità fisica.

2.4. Ulteriori diritti e garanzie

Anche nel giro di visite realizzato dai Garanti territoriali è emersa in qualche Cpr la prassi relativa alla presenza sistematica di personale delle Forze di Polizia all'interno dell'ambulatorio durante la realizzazione delle visite mediche. A tal riguardo, si riportano pertanto le considerazioni espresse nel Rapporto tematico sui Cpr: «Tale prassi, incongrua sotto il profilo della riservatezza e dignità della persona, continua a essere seguita malgrado sia stata oggetto di stigmatizzazione nel *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) in Italia (febbraio - marzo 2018)* e in riscontro al rilievo mosso il Dipartimento della P.S.²⁸³ abbia precisato che «ogni tipo di attività sanitaria avviene nel pieno rispetto della riservatezza del trattenuto, in assenza di operatori delle forze dell'ordine, i quali, in ogni caso, non accedono all'interno dell'ambulatorio durante la visita, salvo i casi di particolare aggressività dello straniero e sempre e solo su richiesta del personale sanitario». Come evidenziato nella *Relazione al Parlamento 2019* del Garante nazionale «solo in una specifica e motivata situazione il medico può richiedere la presenza di un agente durante la visita di una particolare persona, mai come prassi ordinaria. [...] Questo aspetto assume una particolare rilevanza nel contesto della prevenzione e della denuncia di maltrattamenti: la mancanza di riservatezza nella relazione medico – paziente detenuto potrebbe costituire un forte ostacolo all'emersione di eventuali violenze». Nel più recente *Rapporto sulla visita all'Italia* da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, si osserva che la delegazione ha riscontrato negli Istituti penitenziari oggetto del monitoraggio una totale mancanza di *medical confidentiality* durante le visite mediche ai reclusi e come numerose persone detenute vittime di maltrattamenti abbiano espressamente ammesso che la presenza di personale penitenziario durante le visite abbia un effetto dissuasivo nel denunciare gli eventuali abusi. Pertanto,

il Garante nazionale, ritenendo inaccettabile la presenza di personale di Polizia durante le visite mediche come prassi ordinaria e non come conseguenza di una specifica e motivata richiesta del medico in determinate circostanze, raccomanda che tale prassi sia immediatamente dismessa e che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del decreto legislativo del 30 giugno 2003 n. 196 'Codice in materia di protezione dei dati personali'».

²⁸³. Risposta del Capo della Polizia (Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere – Servizio Immigrazione) del 2 gennaio 2019 al Rapporto tematico sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio in Italia (febbraio-marzo 2018).



3. Sicurezza e ordine

Come noto, la proposta emendativa formulata dal Garante nazionale di escludere le Forze Armate dal dispositivo di vigilanza interno dei Cpr è stata accolta nel Regolamento approvato con la Direttiva del mese di maggio 2022. Sotto tale profilo, l'organizzazione del servizio di sicurezza è pertanto ora allineata agli standard internazionali e in particolare alla regola n. 71 delle Regole penitenziarie europee che recita: «Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla Polizia e dai servizi di indagine penale». Purtroppo, secondo quanto riportato al Garante nazionale, in alcuni dei Cpr visitati nessun cambiamento è intervenuto e personale dell'esercito continua a operare all'interno delle strutture con compiti di sorveglianza.

Inoltre, anche in esito alle visite realizzate nell'ambito dell'esercizio di delega da parte dei Garanti territoriali, in alcuni Cpr è emersa la problematica relativa alla mancanza di sistemi di chiamata all'interno dei settori detentivi. Come più volte sottolineato nei propri Rapporti²⁸⁴ si tratta di una carenza molto grave che può avere un impatto determinante rispetto al verificarsi di particolari eventi critici. Emblematica, a tal riguardo, è la vicenda giudiziaria relativa al decesso avvenuto il 18 gennaio 2020 nel Cpr di Gradisca d'Isonzo del cittadino georgiano Vakhtang Ehlukidze, che, in base all'ipotesi formulata dalla Procura, potrebbe essere stato soccorso in ritardo a causa del malfunzionamento del dispositivo di allarme presente nel settore ove era trattenuto.

Ciò premesso, il Garante nazionale raccomanda che

- **Il ruolo del personale delle Forze armate sia limitato allo svolgimento dei compiti affidati al dispositivo di vigilanza esterna secondo quanto disposto dall'articolo 12 del Regolamento sui Cpr approvato con la Direttiva del 19 maggio 2022;**
- **Al fine di tutelare standard minimi di sicurezza e garantire l'intervento tempestivo del personale nei moduli abitativi da parte del personale, che i settori siano dotati di campanelli accessibili dall'interno per chiamate in caso di necessità, così come indicato dagli standard del Cpt.**

Roma, 26 aprile 2023

Mauro Palma

²⁸⁴. Si vedano il Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) in Italia (febbraio-marzo 2018) inviato agli Uffici centrali del Ministero il 7 settembre 2018 e il Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) nel periodo 2019-2020, inviato agli Uffici centrali del Ministero dell'interno il 9 marzo 2021.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri - 1° luglio 2021 - 15 settembre 2022

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e alle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo Opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, nonché alla sua designazione quale organo indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati, di cui all'articolo 8 punto 6 della Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale tra il giorno 1 luglio 2021 e il giorno 15 settembre 2022 ha monitorato nr. 39 operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante voli *charter* per la Tunisia, Nigeria, Egitto, Albania e Georgia.

Premessa

Il presente Rapporto interviene dopo sei anni e mezzo dalla realizzazione del primo monitoraggio e molteplici Rapporti contenenti numerose raccomandazioni inerenti vari aspetti delle operazioni di rimpatrio forzato. Oltre ad approfondire le criticità rilevate nell'arco temporale di riferimento rappresenta, pertanto, l'occasione di un bilancio complessivo degli esiti dell'attività svolta e delle conseguenti azioni messe in campo dall'amministrazione responsabile.

Le raccomandazioni e gli standard richiamati ed elaborati dal Garante nazionale in questi anni sono vari e in parte hanno trovato accoglimento. Tuttavia, è compito di questa Autorità di garanzia sollecitare il pieno accoglimento delle proprie raccomandazioni, pur nella consapevolezza del loro carattere di per sé non vincolante. Ciò anche in considerazione della difficoltà che può generare la discontinuità – spesso dettata da fattori diversi e di carattere contingente – nella considerazione delle indicazioni di un “Meccanismo” istituzionale che ha il compito di cooperare con tutto il sistema delle Istituzioni per un innalzamento dei diritti delle persone private della libertà anche a tutela del Paese stesso. Le raccomandazioni si basano, infatti, sia su norme, talune cogenti, sia su “Linee guida” europee e internazionali elaborate da Organismi sovranazionali chiamati a verificare la corretta attuazione delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani cui l'Italia è vincolata. Su quest'ultime il Paese può essere chiamato a rispondere in sede internazionale.

Da qui una complessiva perplessità, nel tracciare un bilancio dell'attività relativa al monitoraggio dei rimpatri. Uno degli elementi di tale perplessità risiede nel fatto che, fatte salve le fonti europee, l'assetto regolativo dell'attività di rimpatrio forzato da parte della Polizia di Stato è in larga parte definito da *circolari* e *disposizioni interne* spesso non adottate nel contesto di procedure allargate di



confronto, come invece avviene nella definizione di fonti primarie.

Va ricordato, a tale proposito, che malgrado si tratti di un caso limite di esercizio dei poteri coercitivi dello Stato, attuato a prescindere da un profilo di responsabilità penale e volto, sostanzialmente, a contrastare condotte di resistenza passiva, la disciplina domestica deve sempre misurarsi, in ciascuna fase anche operativa, con le garanzie che circondano la restrizione del bene essenziale e inviolabile della libertà personale, così come affermato dalla Corte costituzionale che ha ricordato che «l'accompagnamento inerisce alla materia regolata dall'articolo 13 della Costituzione, in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione» (Corte costituzionale sentenza 22 marzo – 10 aprile 2001 n. 105).

La nota pronuncia del Giudice delle Leggi ha garantito, a partire dal 2001, un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma relativa alla misura del rimpatrio forzato, stabilendo che, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione e, nello specifico, della *riserva di giurisdizione* da esso prevista, l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica non possa sfuggire alla convalida dell'Autorità giudiziaria. Invece l'ulteriore garanzia della *riserva di legge* circa i modi di esercizio del potere coercitivo appare tuttora ampiamente disattesa.

A livello sovranazionale, la normativa specifica di riferimento per l'organizzazione e l'esecuzione delle operazioni di rimpatrio forzato è la Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 che, come già evidenziato nei precedenti Rapporti, deve ritenersi vincolante in forza del richiamo della Direttiva 115/2008/CE e applicabile a tutti gli allontanamenti realizzati per via aerea²⁸⁵, secondo quanto indicato nel Manuale comune sul rimpatrio di cui alla Raccomandazione (UE) 2017/2338 del 16/11/2017 della Commissione Europea²⁸⁶. Dal lato dell'ordinamento interno non si è ritenuto di dettagliare e integrare la disciplina europea con l'adozione di una norma di settore che definisca le regole per l'esecuzione dei rimpatri.

Ne emerge, quindi, che il profilo complessivo dell'insieme di fonti non primarie che circondano il rimpatrio forzato nel nostro sistema sia sostanzialmente tuttora inadeguato e lacunoso.

I riflessi non sono di poco conto.

In primo luogo riguardano il possibile ricorso all'impiego della forza e all'utilizzo di strumenti contenitivi: azioni esercitate senza una disposizione specifica di legge, tipizzata per tali operazioni, che ne disciplini compiutamente le relative modalità e prescriva la tipologia degli strumenti di coazione previsti nell'equipaggiamento in dotazione al personale di scorta, il regime di applicazione, il personale autorizzato, gli aspetti di tutela della salute, gli obblighi di comunicazione e registrazione dell'evento.

²⁸⁵. «Nell'effettuare l'allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE» (paragrafo 5 dell'articolo 8 della Direttiva 115/2008 CE - Direttiva rimpatri).

²⁸⁶. Una prima versione del *Manuale* curato dalla Commissione per garantire uniformità nell'attuazione delle norme e delle procedure è stata adottata nel 2015. Con Raccomandazione (Uc) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 è stata adottata una versione aggiornata (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/IT/C-2017-6505-F1-IT-ANNEX-1-PART-1.PDF>).



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

A tal proposito, si consideri invece parallelamente l'articolo 41 della Legge 16 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario), che regola l'uso della forza e dei mezzi di coercizione all'interno degli Istituti penitenziari indicando tassativamente le situazioni che ne legittimano l'impiego, le garanzie che devono accompagnarne l'esercizio (in particolare comunicazione immediata al direttore che dispone accertamenti e indagini e controllo del sanitario) e le relative modalità (utilizzo esclusivamente dei mezzi previsti dal regolamento che fa rinvio agli strumenti impiegati presso le istituzioni ospedaliere pubbliche)²⁸⁷.

Non solo, ma in un ambito diverso, quale è quello che disciplina le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), la Corte costituzionale ha recentemente chiarito quale sia la pregnanza delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione nel caso di pratiche di contenimento: nella sentenza 22/2022 si è così pronunciata con chiarezza «[...] nella prassi dei trattamenti per la cura della malattia mentale non infrequentemente si fa uso delle pur controverse pratiche della contenzione fisica o farmacologica, che rappresentano forse le forme più intense di coazione cui possa essere sottoposta una persona. Gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all'art. 2 Cost. – che tutela i diritti inviolabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica – esigono che il legislatore si assuma la delicata responsabilità di stabilire – in ogni caso in chiave di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona – se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione all'interno delle Rems, ed eventualmente quali ne siano le ammissibili modalità di esecuzione».

Ambiti diversi – è vero – ma che spiegano quale sia la cautela che il Legislatore deve avere nell'affrontare le varie “forme” della privazione della libertà personale e la corrispondente necessaria tutela nell'attuazione di procedure che riguardano tale bene fondamentale, di cui ciascuno è titolare, indipendentemente dalla posizione soggettiva di regolarità o irregolarità e anche indipendentemente dalla doverosa necessità di portare a termine l'operazione.

Sotto il profilo della carenza di garanzie, costituiscono, altresì, fonte di riflessione le verifiche di sicurezza sulle persone, talvolta realizzate, nelle prassi operative, con le modalità delle perquisizioni personali in assenza di una specifica base legale che le preveda e ne definisca tassativamente i presupposti, le regole e il perimetro di intervento delle Forze di Polizia.

Di fronte a un panorama legislativo così incompleto – quale è quello che riguarda lo svolgersi dell'attività di rimpatrio – e di fronte all'intensificarsi, più volte annunciato e previsto, di tale attività, le fonti di soft law acquisiscono, quindi, un particolare, specifico, rilievo.

²⁸⁷. «Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti. Il personale che, per qualsiasi motivo abbia fatto uso della forza fisica nei confronti dei detenuti o degli internati deve immediatamente riferirne al direttore dell'istituto il quale dispone, senza indugio, accertamenti sanitari e procede alle altre indagini del caso. Non può essere usato alcun mezzo di coercizione fisica che non sia espressamente previsto dal regolamento e, comunque, non vi si può far ricorso a fini disciplinari ma solo al fine di evitare danni a persone o cose o di garantire la incolumità dello stesso soggetto. L'uso deve essere limitato al tempo strettamente necessario e deve essere costantemente controllato dal sanitario. Gli agenti in servizio nell'interno degli istituti non possono portare armi se non nei casi eccezionali in cui ciò venga ordinato dal direttore» (articolo 41 dell'Ordinamento penitenziario).



Al riguardo, devono essere considerate le “Venti Linee guida sul rimpatrio forzato” adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa nel 2005²⁸⁸, il “Codice di condotta Frontex” adottato nel 2018²⁸⁹, il “Codice di condotta applicabile a tutte le persone partecipanti all’attività di Frontex”²⁹⁰, le “Linee Guida Frontex” adottate a maggio 2016²⁹¹, gli standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d’Europa (Cpt) e le raccomandazioni espresse dal Garante nazionale. Pur non essendo chiaramente in grado di supplire alle carenze ordinamentali – laddove il valore dei beni protetti impone il rispetto del principio di riserva di legge – si tratta comunque di strumenti regolativi fondamentali. Per tale motivo, il loro limitato accoglimento in un ambito caratterizzato da una disciplina sostanzialmente lacunosa rappresenta un ulteriore elemento di criticità per il funzionamento del sistema delineato dalla Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea.

Attività di Monitoraggio nel Periodo 1° Luglio 2021 – 15 Settembre 2022

Il Rapporto è frutto della lettura e dell’analisi dei resoconti prodotti dai monitor che hanno partecipato a una o più fasi delle operazioni considerate. I monitor incaricati fanno parte della rete nazionale di monitoraggio attualmente composta dai componenti dell’Ufficio del Garante nazionale, dai Garanti territoriali e dai relativi staff delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Piemonte, Molise, Lazio, Puglia, Campania, Sicilia e dei Comuni di Gradisca d’Isonzo, Milano, Torino, Oristano. Tutti hanno ricevuto una specifica formazione sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato, i compiti e la metodologia relativa all’attività di monitoraggio. Dal 2017 il Garante nazionale, infatti, realizza periodicamente iniziative di formazione sul monitoraggio dei rimpatri forzati, alcune anche in stretta collaborazione con la Direzione centrale immigrazione e Polizia delle frontiere, consolidando sempre più le competenze delle persone impiegate in questo delicato compito.

Inoltre, a partire dal 7 marzo 2022 il Garante nazionale ha intrapreso una collaborazione con la propria omologa Autorità di garanzia della Georgia per la realizzazione di monitoraggi congiunti di ope-

288. *Twenty guidelines on forced return* del Consiglio d’Europa, settembre 2005

https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

289. *Code of conduct for return operations and return interventions coordinated or organised by Frontex*, adottato il 26 aprile 2018.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf

290. *Code of conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities*

<https://euagenda.eu/UPLOAD/publications/untitled-60299-ca.pdf>

291. *Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex* adottate il 12 maggio 2016.

<https://frontex.europa.eu/documents-and-publications/guide-for-joint-return-operations-by-air-coordinated-by-frontex-PkKeDV>



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

razioni di rimpatrio di cittadini georgiani, al fine di estendere l'attività di verifica alle fasi successive all'*handover* solitamente inaccessibili allo sguardo dei monitor dello Stato che esegue il rimpatrio. Il meccanismo di staffetta è stato implementato in occasione di due operazioni e, in particolare in un caso, ha consentito di acquisire informazioni importanti relative a uno specifico evento critico.

A. La Cooperazione

La comunicazione tra il Dipartimento della Pubblica sicurezza e il Garante nazionale in relazione alla programmazione delle operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante l'impiego di scorta internazionale risulta da tempo consolidata e assicura all'Organismo nazionale di monitoraggio la piena libertà di scelta dei rimpatri da monitorare. Per tale motivo si ringrazia, in particolare, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, responsabile dell'organizzazione delle attività di rimpatrio attuate mediante voli charter e dell'autorizzazione di quelle implementate mediante voli commerciali.

Nell'arco temporale di riferimento del presente Rapporto, tuttavia, non sono mancati alcuni momenti di tensione tra i componenti della delegazione di monitoraggio del Garante nazionale e il personale di scorta che, in tali casi, non risultava pienamente consapevole – e, quindi, non rispettoso – delle prerogative e del ruolo del monitor. In qualche occasione la criticità constatata ha riguardato anche lo staff sanitario.

Taluni episodi sono stati oggetto di immediata interlocuzione. Con riferimento a un avvenimento, di specifiche rilevanza, il Garante nazionale ha avuto assicurazione dell'avvio di verifiche interne e ringrazia anticipatamente per la comunicazione degli esiti di tale accertamento, al fine di chiudere l'increscioso episodio in tempi sperabilmente brevi.

Al riguardo, occorre rammentare che il compito del monitor consiste nell'osservare, reperire e riportare informazioni al fine di valutare se un rimpatrio forzato sia realizzato nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone rimpatriate e delle complessive regole che governano la materia²⁹². In tale ottica, sia il "Codice di condotta Frontex" del 2018 sia le "Linee Guida Frontex" del 2016 delineano chiaramente le prerogative riconosciute al monitor circa l'acquisizione delle informazioni. Il monitor, oltre ad avere accesso senza limiti a tutti i luoghi interessati dall'operazione e ad avere la possibilità di colloqui con i rimpatriandi, viene reso edotto in anticipo, e tenuto successivamente aggiornato per tutta la durata dell'operazione, in merito a ogni notizia attinente alla stessa, incluse quelle relative allo

292. In tal senso, l'articolo 15 del "Codice di condotta Frontex" del 2018 prevede «*The monitoring of forced RO aims at gathering information on and reporting of fundamental rights compliance and, where appropriate, at making recommendations for the strengthening of the protection of returnees*». Dello stesso tenore, ma con una precisazione rilevante il paragrafo 5.13 delle "Linee Guida Frontex" del 2016 «*The monitoring of a JRO aims at gathering information and observing whether a JRO is conducted in compliance with fundamental rights, paying specific attention to the treatment of vulnerable persons*».



stato di salute dei rimpatriandi²⁹³. In altre parole, nell'adempire alla sua funzione, il monitor è tenuto a conoscere ogni elemento utile di valutazione dell'attività di rimpatrio, dovendo necessariamente attivarsi per acquisire le informazioni di cui non possa avere cognizione tramite osservazione diretta e/o che non gli vengano automaticamente comunicate. La raccolta di informazioni, la verifica di eventuali incongruenze emerse dalle diverse fonti informative con richieste, se necessario anche plurime, di chiarimenti ai responsabili dell'operazione costituiscono il nocciolo del lavoro del monitor. Certamente, deve essere assoluta cura del monitor agire nel pieno e assoluto rispetto del ruolo delle altre professionalità coinvolte e della difficoltà dell'operazione al cui svolgimento non deve arrecare indebito intralcio²⁹⁴.

Deve, altresì, essere notato che le notizie relative a esigenze o a fragilità particolari dovrebbero essere fornite prima dell'operazione. Per tale motivo, le notifiche di monitoraggio che il Garante nazionale invia alla Direzione centrale fanno sempre espressa menzione di questa richiesta. Spiace invece osservare che nella prassi accade che – fatte salve le indicazioni contenute nel telegramma operativo e la lista delle persone da rimpatriare – le informazioni riguardanti le eventuali necessità mediche e/o le connesse terapie farmacologiche da assicurare, non siano puntualmente trasmesse in anticipo all'Organismo di monitoraggio²⁹⁵. La conseguenza è che il monitor apprende di tali problematiche solo nel corso dell'operazione di rimpatrio, talvolta in maniera frammentaria e accidentale attraverso i colloqui con i rimpatriandi stessi, dovendo di volta in volta rivolgersi al personale interessato al fine di ricostruire il quadro e comunque comunicare ai responsabili della scorta quanto segnalato dalle persone straniere.

È compito del monitor prestare attenzione a ogni problematica che riscontri, come a tutti gli eventi critici che si verifichino, al fine di riferirne con obiettività e imparzialità.

Risulta, inoltre, evidente che mettere a disposizione dell'Ufficio del Garante nazionale in modo puntuale le informazioni necessarie per l'attività di rimpatrio, in particolare quelle relative alla trasmissione di informazioni sanitarie, oltre a garantire la piena tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio, consenta un andamento più ordinato e regolare del flusso comunicativo dei monitor con i responsabili dell'operazione.

293. Articolo 16 del Codice di condotta Frontex del 2018 *«In order to ensure an effective monitoring system, forced return monitors must have access to all relevant information concerning the RO, including: a. [...] the number and origin of returnees, particularly including any forms of vulnerability, e.g. pregnant women, families with children, elderly people or persons with disabilities or medical conditions»*.

Linee Guida Frontex sui voli congiunti, 2016, paragrafo 5.13:

«Monitors [...] must have access to all relevant and up-to-date information concerning the JRO prior to the implementation day of the operation and during the operation, including information on the current mental and physical state of the returnees, except for confidential medical documentation, which is only to be shared between medical personnel».

294. L'eventuale potere del Garante nazionale, quale "Meccanismo nazionale di prevenzione" ai sensi del Protocollo UN Opat non interessa in questo contesto. Tale posizione, che può essere agita solo in presenza nella delegazione di un componente del Collegio del Garante nazionale, si aggiunge alle prerogative che sono comunque riconosciute all'Organismo di monitoraggio che opera sulla base della specifica Direttiva europea e di quegli strumenti definiti nell'ambito dell'Unione europea che ne connotano la funzione.

295. Inoltre, talvolta, i responsabili dello stesso servizio di rimpatrio riportano al Garante di non aver ricevuto – neppure loro – tali informazioni.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Infine, nel corso del monitoraggio di alcune operazioni verso la Tunisia ai monitor non è stato consentito di presenziare alle audizioni consolari. Il Garante nazionale rammenta che l'accesso a tutti i luoghi interessati dalle operazioni è una prerogativa essenziale del monitor e che pertanto, se l'audizione viene realizzata nel corso della procedura, fatte salve eccezionali e motivate esigenze, ai componenti dell'organismo di garanzia deve essere garantito il diritto di assistervi.

B. Lo staff impiegato nelle operazioni

B.1 La formazione

In linea generale, il personale di Polizia impiegato nei servizi di scorta internazionale per i rimpatri è destinatario di specifica formazione, che prevede corsi di qualificazione iniziale e sessioni di aggiornamento periodico.

Tale standard subisce, tuttavia, una deroga nell'organizzazione dei servizi di scorta su voli *charter* con destinazione Tunisia. In base alle disposizioni contenute nei telegrammi operativi, è infatti consentito agli uffici periferici della Polizia di Stato di designare, nella misura del 50% dell'aliquota loro richiesta, personale che non abbia frequentato lo specifico "corso scorte". Nella pratica può anche accadere che tale percentuale scenda ulteriormente al di sotto, come constatato nell'operazione realizzata il 9.08.2022, che ha coinvolto nel servizio di scorta 83 unità di personale, di cui solo 34 avevano ricevuto formazione specifica sui rimpatri forzati.

Pur nella consapevolezza che la Tunisia è il Paese verso cui si rimpatria a mezzo voli *charter* con più frequenza (due volte a settimana) e dunque della plausibile difficoltà di reperire personale da impiegare in quel servizio, il possibile impiego di personale non specificamente formato può costituire elemento di seria criticità.

Le operazioni di rimpatrio forzato, infatti, sono per loro natura peculiari e complesse, di notevole durata, in cui sono spesso presenti situazioni di vulnerabilità e, proprio per questo, l'operatore deve possedere abilità professionali nonché attitudini umane e psicologiche che non possono essere lasciate a una selezione fatta al momento dell'arruolamento e a un addestramento di base.

Rimane poi sempre aperta la questione relativa alla realizzazione di interventi formativi che coinvolgano anche le unità di personale delle Forze di Polizia impiegate nelle fasi antecedenti al volo: quelle di preparazione nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e di trasferimento del rimpatriando verso punti di raccolta o di partenza all'interno del territorio nazionale. Fatte salve alcune prassi virtuose²⁹⁶, il personale, in divisa e armato, che espleta tale servizio non ha ricevuto una specifica formazione sui rimpatri forzati. Come già evidenziato nei precedenti Rapporti è fondamentale che fin dalle prime fasi della procedura tutte le pertinenti regole, in particolare in tema di diritto di informazione, verifiche di sicurezza, uso della forza e delle misure coercitive, siano esattamente conosciute e applicate da tutti gli operatori coinvolti. Nel presente Rapporto si darà conto di taluni episodi critici che coinvolgono il personale di Polizia impiegato nella traduzione del rimpatriando sul territorio nazionale.

²⁹⁶ Il personale della Questura di Bari effettua il trasferimento in abiti civili.



Al riguardo, in base a quanto riferito da monitor impiegati nel monitoraggio della fase pre-ritorno, risulta che, nel Cpr di Torino, personale dell'Esercito continui a essere presente all'interno del perimetro del centro stesso, in contrasto con l'attuale disciplina del servizio di vigilanza stabilita dalla Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, che ha sostituito il Regolamento del 20 ottobre 2014. Come richiesto dal Garante nazionale, la previsione di personale delle Forze Armate dal dispositivo di vigilanza interna è stata espunta dal vigente assetto regolativo in osservanza degli standard internazionali di settore²⁹⁷.

B.2 Le figure professionali e il diritto dei rimpatriandi di comprendere e di essere compresi

Da tempo il Garante nazionale rivolge raccomandazioni affinché siano impiegate professionalità linguistiche, così come previsto dall'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 al punto 3.3²⁹⁸, a supporto del personale coinvolto nell'attività di rimpatrio forzato (operatori di scorta e personale sanitario).

La questione non è di natura secondaria, ma incide sui diritti soggettivi della persona, poiché è bene ricordare che il *diritto a comprendere* è cardine dell'esercizio effettivo di tutti gli altri diritti.

Per esempio, nei voli *charter* di rimpatrio che riguardano prevalentemente il respingimento di persone appena arrivate nel nostro Paese è certamente prevedibile che le persone non abbiano un'adeguata conoscenza della lingua italiana²⁹⁹. Ne consegue che l'impossibilità di avvalersi di un supporto linguistico rischi d'impedire l'esercizio di diritti fondamentali – come quello alla salute o all'asilo – ai rimpatriandi che non conoscono la lingua italiana o un'altra lingua veicolare familiare al personale di scorta.

Nella risposta fornita al precedente “Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio realizzata tra gennaio 2019 e giugno 2021”, viene evidenziato che «il personale di scorta che frequenta il corso di formazione per l'abilitazione ai servizi di scorta effettua una preselezione di lingua inglese e che lo straniero riceve ampia informativa in lingua comprensibile sia in Questura sia nelle strutture di trattenimento».

Il Garante nazionale accoglie favorevolmente tale indicazione; tuttavia, deve osservare che la questione tuttora permane e ha incidenza sulla fluidità stessa delle operazioni, in quanto, come verificato sul campo, non tutte le persone straniere sono in grado di comprendere le principali lingue veicolari.

Verificato l'impatto che l'assenza di interpreti e mediatori culturali nelle operazioni di rimpatrio forzato continua nella pratica ad avere sui diritti fondamentali delle persone straniere, il Garante nazio-

297. Si veda la regola n. 71 delle *Regole penitenziarie europee* secondo la quale «Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla Polizia e dai servizi di indagine penale».

298. «d) Ciascun rimpatriando può rivolgersi al medico o al personale della scorta direttamente o per il tramite di un interprete in una lingua nella quale possa esprimersi, [...] e) Lo Stato membro che organizza l'operazione provvede a che sia disponibile idoneo personale medico e linguistico per l'operazione di allontanamento».

299. Come indicato nella Relazione al Parlamento 2022, sono state forzatamente rimpatriate con volo *charter* verso la Tunisia o l'Egitto complessivamente 1.221 persone destinatarie di un provvedimento di respingimento subito dopo l'arrivo in Italia. Rappresentano il 56 % delle persone rimpatriate tramite voli *charter* nel 2022 (totale pari a 2.172).



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

nale ribadisce la necessità e urgenza di porre rimedio più efficace a tale lacuna.

Occorre sottolineare a riguardo che in linea con quanto previsto dal paragrafo 5 dell'articolo 16 del "Codice di condotta Frontex" del 2018³⁰⁰, la delegazione di monitoraggio del Garante nazionale è ordinariamente integrata da un mediatore culturale che supporta i monitor nell'interazione con le persone sottoposte alla misura di rimpatrio. Trattandosi dell'unica professionalità linguistica presente, accade che i rimpatriandi riescano a esprimere le proprie esigenze solo in sede di colloquio con il monitor affiancato dal proprio interprete. Ne consegue che la delegazione di monitoraggio si possa trovare nella situazione di intermediare richieste che dovrebbero essere direttamente espresse dal rimpatriando al personale sanitario o alla scorta³⁰¹.

La presenza del mediatore è altresì cruciale nel caso in cui la persona esprima bisogni di protezione che devono essere recepite dalle Autorità nel momento della loro manifestazione³⁰².

300. «Forced-return monitors may use the services of participating interpreters in order to communicate with the returnees».

301. Quanto accaduto nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato verso la Georgia (CRO) del 20 gennaio 2022 risulta emblematico sotto questo profilo: in base a quanto riportato dal monitor, lo straniero ha potuto esprimere la propria richiesta di terapia e riferire al medico informazioni fondamentali sulla sua salute esclusivamente grazie all'intervento del mediatore del Garante nazionale che, dietro specifica richiesta del sanitario, ha agevolato il colloquio con il medesimo.

Analoga situazione si verificava nel volo charter di rimpatrio verso la Tunisia realizzato il 17 febbraio 2022 nel corso del quale il mediatore culturale del Garante nazionale supportava lo staff sanitario in tre distinti interventi effettuati a tutela di tre rimpatriandi che esprimevano uno stato di malessere. In particolare, A. S. colpito da una crisi respiratoria, S. H. il cui stato di totale immobilismo veniva considerato un atteggiamento di resistenza passiva e B. A. M. da quattro giorni in sciopero della fame. Verificate le condizioni di salute di tutti e tre, il sanitario disponeva la sospensione del rimpatrio nei confronti di A. S. e indicava agli operatori di sottoporre lo straniero a cure adeguate.

La presenza del mediatore culturale del Garante nazionale si è rivelata essenziale anche nell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Tunisia il 24 febbraio 2022 in occasione dell'episodio di autolesionismo da parte di un cittadino tunisino che durante i controlli di sicurezza cominciava a dimenarsi nel tentativo di espellere gli oggetti metallici che asseriva di avere ingerito. L'esperto linguistico del Garante nazionale ha svolto un ruolo fondamentale nel comprendere le esternazioni del rimpatriando sia nel colloquio intercorso con il medico della Polizia di Stato, sia in quello con i sanitari del Pronto soccorso intervenuti successivamente per trasferire la persona in Ospedale.

302. Si consideri, in via esemplificativa, quanto accaduto nel corso del volo *charter* verso l'Egitto realizzato il 15 dicembre 2021. Durante l'operazione è emersa la situazione di due cittadini egiziani appena giunti in Italia, destinatari di un provvedimento di respingimento differito, che nel corso dei colloqui realizzati dal monitor con l'ausilio del mediatore culturale esprimevano forti timori di fare ritorno in Egitto manifestando, quindi, molto chiaramente la volontà di accedere alla procedura di protezione internazionale. Uno dei due proveniente dal Cpr di Caltanissetta, I. I. A., che aveva espresso opposizione al rimpatrio e nel trasferimento era stato pertanto immobilizzato, dichiarava di avere provato, senza esito, a far registrare la propria domanda di asilo qualche giorno prima del rimpatrio. L'altro cittadino straniero, di giovane età e anch'egli appena arrivato in Italia, appariva in uno stato di fragilità e si esprimeva e comprendeva esclusivamente in lingua araba. Il monitor riporta di aver notato, all'interno della navetta aeroportuale, M. L. S. R., con una vistosa croce cristiana al collo che piangeva. Il ragazzo risultava essere arrivato da poco in Italia, parlava solo arabo; al monitor diceva di essere un egiziano copto e di avere per questo motivo paura di tornare al suo Paese ed essere ucciso. In esito a quanto riferito alla delegazione di monitoraggio il rimpatrio nei confronti di questi due cittadini egiziani veniva opportunamente sospeso.

Si rammenta, inoltre, che in base all'articolo 10 del "Codice di condotta Frontex" del 2018 tutti gli attori di una procedura di rimpatrio hanno l'obbligo di attivare il meccanismo di *referral* previsto a tutela dei richiedenti asilo e delle categorie vulnerabili.



Inoltre, le barriere linguistiche sono di forte ostacolo per la messa in atto di tecniche di *de-escalation* necessarie a evitare l'uso della forza e l'applicazione delle misure coercitive nella gestione delle fasi critiche e la comprensione delle informazioni che devono essere fornite prima e durante l'operazione³⁰³.

Infine, appare utile rammentare che l'assistenza tecnica e operativa garantita agli Stati membri da parte di Frontex nell'ambito delle attività di rimpatrio ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento dell'Agenzia comprende anche i servizi di interpretariato³⁰⁴.

Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda nuovamente che:

1. in tutte le fasi di un'operazione di rimpatrio (o almeno nei voli charter) siano previste professionalità linguistiche in grado di rivolgersi alla persona soggetta al rimpatrio in una lingua a lei comprensibile, in linea con quanto previsto nell'Allegato alla Decisione (CE) 573/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri 3.3 lett. e) e nell'art. 14 del "Codice di condotta Frontex" adottato il 26 aprile 2018.

B.3 La riconoscibilità e l'uso dei 'fratini' identificativi

In base alle disposizioni operative di Frontex, tutti i componenti dello staff di un'operazione di rimpatrio forzato devono indossare un 'fratino' identificativo della nazionalità e indicativo del ruolo che ricopre (*Escort leader, Escort, Medical staff, Interpreter, Back-up team, Monitor* etc. etc.).

Si tratta di una misura organizzativa importante sotto il profilo della trasparenza e dell'*accountability*, che rafforza, altresì, la comprensione delle persone straniere che sono così in grado di distinguere le figure responsabili e, per esempio, riconoscere il personale sanitario a cui rivolgersi in caso di necessità.

Tale aspetto, tuttavia, resta limitato alle operazioni congiunte, coordinate e finanziate dall'Agenzia europea. Irrisolto, invece, almeno nel periodo di riferimento del presente Rapporto, nei voli charter nazionali per i quali il personale di Polizia ha indossato sempre abiti civili privi di 'fratini' identificativi del compito svolto nell'operazione.

La questione era stata già in precedenza sollevata da questa Autorità garante. Nella risposta fornita all'ultimo Rapporto veniva indicato che era «in fase di conclusione la procedura di acquisto e distribuzione dei 'fratini' a tutti gli operatori addetti alle scorte, che consentirà di utilizzare sistematicamente

303. A tal proposito, nell'operazione di rimpatrio verso la Tunisia realizzata il 7 febbraio 2022, un rimpatriando M. S. era molto agitato e appariva in stato confusionale incapace di comprendere le varie fasi della procedura. Per tale ragione durante il trasporto in pullman dal Cpr di Gradisca all'aeroporto veniva richiesto dal personale di scorta della Polizia un intervento del mediatore del Garante Nazionale. Al momento della discesa lo straniero si dimostrava agitato; il personale decideva l'applicazione di ulteriori fasce di contenzione e portava di peso il cittadino tunisino all'interno dell'aereo. Successivamente lo straniero si calmava e venivano mantenute solamente le fascette ai polsi.

304. «L'assistenza tecnica e operativa di cui al paragrafo 1, lettera b), comprende attività intese ad aiutare gli Stati membri a espletare le procedure di rimpatrio svolte dalle autorità nazionali competenti, fornendo in particolare: a) servizi d'interpretariato» (articolo 48, par. 2 del Regolamento (Ue) 2019/1896 del parlamento europeo e del consiglio del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea).



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

tali indumenti in occasione delle operazioni di rimpatrio forzato».

Il Garante nazionale è pertanto interessato ad avere un aggiornamento in proposito, ribadendo quanto già raccomandato in precedenti specifici Rapporti.

B.4 Gli standard di comportamento e le condotte vietate

Il Garante nazionale ha ricevuto alcune lamentele relativamente a talune condotte del personale di scorta non pienamente rispettose delle persone straniere. Indipendentemente dalla veridicità di quanto riportato, è importante evidenziare gli aspetti di criticità che tali lamentele evidenziano: talvolta è **stato riferito** un messaggio minaccioso³⁰⁵, altre un atteggiamento di derisione³⁰⁶, noncurante, altresì, del particolare stato di vulnerabilità psico-fisica in cui versano i cittadini stranieri. Ovviamente, si tratta di episodi isolati che tuttavia non possono essere trascurati da un'Autorità di garanzia che ha il mandato istituzionale di cogliere qualsiasi segnale di criticità al fine di prevenire il rischio di prassi di questo tipo che potrebbero poi divenire anche sistematiche e generalizzate. Non solo, ma proprio la sedimentata cooperazione con le Autorità responsabili dei rimpatri determina per il Garante nazionale l'assoluta necessità di riportare qualsiasi elemento che possa evolvere in criticità.

Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che:

2. sia tenuto costante l'impegno affinché a tutti i partecipanti di un'operazione di rimpatrio forzato sia fornita la specifica formazione circa le regole contenute nel "Codice di condotta Frontex" adottato nel 2018 applicabile a tutte le persone coinvolte nell'attività dell'Agenzia; regole che indicano standard comportamentali improntati alla cortesia e al rispetto, vietando espressamente l'utilizzo di un linguaggio volgare e offensivo³⁰⁷.

C. l'informazione

Una garanzia fondamentale per la persona privata della libertà è il diritto di ricevere informazioni re-

305. Nell'operazione di rimpatrio realizzata il 15 novembre 2021, nella fase pre-partenza svoltasi all'aeroporto di Palermo, il monitor udiva un poliziotto rivolgere a uno straniero che dal pullman esprimeva il bisogno di recarsi in bagno le seguenti parole «se pisci là, ti diamo legnate».

306. Tale atteggiamento è stato osservato dal monitor nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* nei confronti di un rimpatriando che manteneva un comportamento tranquillo e che per tale motivo veniva indicato con tono di scherno da un operatore di scorta con l'appellativo di 'angioletto'. Inoltre, l'atteggiamento di derisione del dispositivo di scorta impiegato nel servizio di traduzione all'aeroporto di Palermo è stato oggetto di una specifica lamentela espressa al monitor da un cittadino tunisino rimpatriato il 7 febbraio 2022.

307. «Article 10 Behavioural standards- Participants in Frontex activities whether on or off duty shall: a) abstain from all behaviour likely to compromise the prestige and the nature of the public mission in which they are invested or to bring discredit upon their organisation or Frontex; b) act with fairness and impartiality in their dealings with the public and other participants in Frontex activities, treating all with courtesy and respect, avoiding all forms of victimisation or discrimination, bearing in mind the diverse nature of all people, including backgrounds, origin and/or rank; c) abstain from actions contrary to the public order; d) refrain from using vulgar, obscene or otherwise offensive speech or gestures that could be considered abusive towards other participants in Frontex activities or the public.», *Code of conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities».*



lativamente alla procedura cui è sottoposta. La mancata attuazione di tale obbligo in capo a chi ha responsabilità di tale privazione incide sulla inderogabile tutela della dignità di ogni persona, in primo luogo perché determina quell'insicurezza che si fonda sulla non comprensione del dove si è collocati. Inoltre, incide sulla inconsapevolezza degli eventi e può determinare atteggiamenti oppositivi, problematici per la tutela della complessiva sicurezza e a loro volta forieri di possibile ricorso a strumenti coercitivi.

In merito, nella risposta fornita dal Capo della Polizia, Direttore generale della Pubblica Sicurezza, all'ultimo Rapporto tematico sull'attività di rimpatrio (gennaio 2019 – giugno 2021) viene riportato: «Si ritiene che l'onere informativo nei confronti dello straniero destinatario di decisione di rimpatrio sia ampiamente soddisfatto in ogni fase della procedura, così come il diritto all'accesso alla tutela legale. Pertanto, non si concorda sulla necessità di “comunicazione preventiva del programmato rimpatrio”, essendo la stessa contenuta nei provvedimenti oggetto di notifica ed integralmente tradotti».

Il Garante nazionale riconosce l'adempimento compiuto circa l'informazione sulla decisione di rimpatrio attraverso la debita notifica del provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Resta aperta, tuttavia, la questione non irrilevante circa l'informazione relativa a tempi e modi della messa in esecuzione di tale decisione. Questa costituisce infatti, a parere del Garante nazionale, il riconoscimento di un diritto della persona rimpatrianda.

Tale diritto risulta di fatto compromesso nelle operazioni di rimpatrio forzato in relazione a una pluralità di aspetti, qui di seguito considerati.

C.1 La mancanza di preavviso

Gli standard internazionali in materia di diritto all'informazione nelle procedure di rimpatrio forzato prescrivono che le informazioni devono essere fornite in anticipo e riguardare alcuni elementi essenziali dell'operazione.

Sul punto è molto chiara la Linea guida n. 15 del documento “Venti linee guida sul rimpatrio forzato” adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 in base alla quale: «*where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity*».

Riguardo alla necessità che anche le persone trattenute in un Centro di permanenza per i rimpatri siano debitamente preavvisate del rimpatrio, nel “Rapporto sul monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato di cittadini afgani realizzato dalla Germania il 14 agosto 2018”, il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) osserva: «*The German approach of not preparing persons prior to their impending removal appears to be mainly grounded on practical and security-related concerns (i.e. to avoid the returnee evading removal); there is however no reason to apply such an approach for returnees who are already deprived of their liberty in an immigration detention centre. In the CPT's view, it is essential that immigration detainees be informed sufficiently far in advance of their prospective removal, so that they can also begin to come to terms with the situation psychologically. This might be achieved by providing psycho-social support services to returnees. The CPT recommends that the competent Länder authorities take the necessary measures to ensure that all returnees who are held in detention pending deportation are in practice officially informed in writing, in a language*



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

they understand, at least one week in advance of their scheduled removal, as required by law. All returnees should systematically be prepared for their removal, including through the provision of psycho-social support³⁰⁸.

Ciononostante, anche in molte operazioni oggetto del presente Rapporto si è constatato che le persone da rimpatriare vengono prelevate all'interno dei rispettivi settori nell'immediatezza della partenza senza essere state preavvisate e accuratamente informate circa lo scopo finale del trasferimento³⁰⁹. La mancanza di preavviso non consente loro di prepararsi dal punto di vista materiale³¹⁰ e mentale al rimpatrio e inibisce, di fatto, qualsiasi possibilità di avviso o contatto con familiari o legali.

Come indicato nel "Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (gennaio 2019 – giugno 2021)" del Garante nazionale, «la persona privata della libertà personale dovrebbe poter sempre avere l'opportunità di accedere al proprio rappresentante legale, anche nella fase di realizzazione fisica del rimpatrio, al fine di avere informazioni complete ed esaustive ed evitare la maturazione di convincimenti che rischiano di determinare atteggiamenti oppositivi e percezioni di insicurezza.[...] Inoltre, anche al fine di favorire contatti con il Paese di origine nell'imminenza del rimpatrio, dovrebbero essere previste prassi di utilizzo regolato dei cellulari durante l'operazione che, invece, in molti casi vengono sottratti dalla disponibilità dei rimpatriandi senza che a questi ultimi sia concessa la possibilità di effettuare almeno un'ultima chiamata una volta appresa l'imminenza del rimpatrio».

L'impossibilità di comunicare con l'esterno si estende a tutte le fasi della procedura, dal momento che negli ambienti di attesa nei Cpr di appoggio o degli scali aeroportuali utilizzati nelle operazioni non sono disponibili apparecchi pubblici e non viene consentito l'utilizzo del dispositivo personale³¹¹.

Il Garante nazionale ha rilevato positivamente che per ovviare a tale carenza, talvolta il personale di scorta mette a disposizione il proprio telefono cellulare personale. Tuttavia, la possibilità di comunicazione telefonica, soprattutto alla luce della assenza di preavviso, dovrebbe essere sempre assicurata con l'allestimento di apparecchi telefonici pubblici nei luoghi di attesa (Cpr di appoggio, scali ae-

308. <https://rm.coe.int/1680945a2d>

309. L'avvio delle operazioni avviene solitamente di notte o nelle primissime ore della mattina con l'ingresso del personale all'interno dei settori e la sveglia improvvisa delle persone stesse interessate dalla procedura.

310. Nel volo charter di rimpatrio di cittadini nigeriani effettuato il 7 maggio 2022, una delle persone in via di rimpatrio ha lamentato, nella fase pre-ritorno presso il Cpr di Roma, la mancata restituzione di un'ingente somma di denaro che gli era stata confiscata all'ingresso. La lagnanza si è rivelata fondata e la scorta si è rivolta all'Ente gestore per l'immediata restituzione di quanto di proprietà dello straniero. Ciò è stato possibile solo perché le operazioni pre-ritorno si sono svolte tra le ore 9.00 e le ore 12.00, in un orario cioè in cui tutti i servizi del Cpr erano operativi.

Nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata verso l'Albania il 25 gennaio 2022, un cittadino albanese, presente in Italia da sei anni, ha riferito al monitor di aver ricevuto notifica dell'espulsione due settimane prima dell'operazione durante un accesso spontaneo in Questura. Non avendo contezza della data del rimpatrio, lamentava di non avere avuto la possibilità di organizzare il recupero dei propri effetti personali, salvo una minima parte contenuta in un pacco ricevuto durante il trattenimento nel Cpr di Macomer.

311. Quest'ultimo, oltretutto, risulta spesso scarico perché durante il periodo di trattenimento è rimasto custodito nel magazzino per via delle regole del Cpr. Inoltre, persone rimpatriate dopo un periodo di detenzione in un Istituto penitenziario spesso non dispongono affatto di un dispositivo personale.



roportuali...) e la previsione, eventualmente, di cellulari di uso comune utilizzabili dai rimpatriandi durante le operazioni.

In tale contesto, va evidenziata la buona prassi rilevata nel corso dell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Nigeria il 7 maggio 2022, nel corso della quale gli stranieri in partenza dal Cpr di Gradisca d'Isonzo hanno mantenuto la disponibilità dei telefoni cellulari personali per tutte le fasi dell'operazione, escluse ovviamente quelle di volo.

C.2 Assente o inadeguata informativa circa la procedura di rimpatrio

Come ulteriore carenza informativa, il Garante nazionale ha rilevato che di fatto i rimpatriandi non ricevono informazioni adeguate relativamente alle modalità di esecuzione del rimpatrio nel corso di tutta l'operazione. Infatti, secondo le indicazioni di Frontex, i rimpatriandi devono essere informati circa «*the removal procedure (e.g. reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and luggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc) and answers their questions*» (“Linee guida Frontex” del 2016³¹²). Inoltre, l'informazione deve includere «*the possibilities to lodge a complaint concerning an alleged fundamental rights violation during the RO*» (“Codice di condotta Frontex” 2018).

Dai colloqui effettuati durante le procedure di rimpatrio sia con gli stranieri che con il personale di Polizia che ha effettuato le traduzioni, è emersa la prassi diffusa di motivare l'uscita dal Cpr come un semplice trasferimento sul territorio nazionale³¹³; raramente viene spiegato che si sta procedendo al rimpatrio e in qualche caso sono state date informazioni fuorvianti³¹⁴. Risulta inoltre che agli stranieri che chiedono chiarimenti e informazioni vengono date generiche rassicurazioni dallo stesso personale di scorta e che anche innanzi a dichiarazioni relative a possibili elementi ostativi al rimpatrio, tali dichiarazioni non sono considerate ma rinviate a fasi successive della procedura³¹⁵. I monitor hanno osservato che talvolta le squadre che si alternano nella gestione delle varie fasi dell'operazione tendo-

312. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

313. Per esempio, nel rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 7.02.2022, presso il Cpr di Gradisca d'Isonzo in molti casi alle persone è stato riferito che venivano trasferite a Bari, senza ulteriori indicazioni relativamente alla destinazione finale dell'operazione. Ugualmente è accaduto ai cittadini egiziani rimpatriati dal Cpr di Torino il 29.04.2022. In tal caso, peraltro, è stato osservato che contemporaneamente all'avvio del rimpatrio, nel cuore della notte, la scorta prelevava dal medesimo settore un cittadino nigeriano per un trasferimento al Cpr di Gradisca: a tutti i cittadini stranieri (egiziani destinati al rimpatrio e nigeriano destinato a un altro Cpr) veniva comunicato che si trattava di un trasferimento nazionale.

314. Durante la fase pre-ritorno del volo charter di rimpatrio realizzato verso la Nigeria il 14 settembre 2022 un cittadino nigeriano che stava per essere trasferito dal Cpr di Torino a Roma per essere rimpatriato ha riferito di essere stato rassicurato sul fatto che, non avendo il passaporto, non avrebbe dovuto preoccuparsi di essere rimpatriato.

315. Per esempio, nei rimpatri verso la Tunisia o l'Egitto, ove l'audizione consolare non precede la partenza dal Cpr venendo realizzata rispettivamente a Palermo poco prima della partenza del charter di rimpatrio o direttamente al Cairo immediatamente dopo l'arrivo, è prassi diffusa far credere ai rimpatriandi che la decisione relativa al rimpatrio sia completamente in capo al console. Nel rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 7 febbraio 2022 in partenza dal Cpr di Gradisca d'Isonzo, in molti casi alle persone è stato riferito che venivano trasferite a Bari, senza indicazioni sull'operazione di rimpatrio. Nel rimpatrio verso la Georgia realizzato tramite una *Collecting return operation* il 21 aprile 2022, il monitor ha osservato che a un rimpatriando che esprimeva tutta una serie di circostanze potenzialmente ostative al rimpatrio, veniva comunicata la possibilità di rappresentarle innanzi alle Autorità georgiane una volta arrivato a Dusseldorf.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

no a trasferire l'onere informativo su quella impiegata nella fase successiva.

L'impatto che tali carenze informative determinano è visibile dallo stato di turbamento e agitazione che i rimpatriandi esprimono nelle fasi preliminari delle operazioni: molti chiedono con insistenza spiegazioni, alcuni contestano di non essere riusciti a contattare l'avvocato per avere notizie aggiornate circa la loro posizione giuridica, di non avere avuto la possibilità di telefonare ai propri congiunti per avvisare dell'imminente partenza e farsi recapitare gli effetti personali che desiderano portare con sé oppure lamentano di non aver potuto reperire tutti i beni trattenuti all'ingresso nel Cpr poiché la partenza è avvenuta in orario notturno quando l'Ufficio economato del Centro era chiuso. In qualche caso lo stato di stress determinato dalla mancanza di chiarezza e informazione innesca atteggiamenti oppositivi che potrebbero essere ridotti o evitati con una maggiore trasparenza informativa, relativa a ogni aspetto che comunque non metta a rischio l'effettività dell'operazione di rimpatrio, che riducano la tensione e che comunque evitino invece il frequente ricorso all'applicazione di misure coercitive, quale metodo usuale di risposta a tali atteggiamenti. Va osservato che le reazioni si verificano, in particolare, all'arrivo in aeroporto quando vi è la chiara comprensione, per vie di fatto, dell'effettiva destinazione del trasferimento. A quel punto i ritmi serrati dell'operazione lasciano poco spazio ai tempi di elaborazione della notizia e alla realizzazione di tecniche di *de-escalation* e quindi l'unico strumento di contrasto ad atteggiamenti di resistenza è rappresentato dall'uso della forza.

Il Garante nazionale rinnova le proprie raccomandazioni affinché:

- 3. la data della partenza sia comunicata preventivamente agli interessati³¹⁶, in modo da consentire loro di organizzarsi per il viaggio, verificare la restituzione di tutti gli effetti personali trattenuti all'ingresso nel Centro, preparare in condizioni dignitose i propri bagagli, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato per venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti riguardanti la propria posizione giuridica;**
- 4. al più tardi al momento dell'avvio dell'operazione, nel pieno rispetto della loro dignità, i cittadini stranieri siano informati di tutte le varie fasi, incluse le diverse tappe del viaggio, i tempi di permanenza negli eventuali scali, il luogo e l'orario indicativo di arrivo nel Paese d'origine, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di rifiuto o opposizione al rimpatrio, la possibilità di presentare reclamo;**
- 5. la comunicazione con i rimpatriandi sia sempre improntata a criteri di chiarezza e nitidezza con esclusione di informazioni equivoche che possano dare adito a incomprensioni o aspettative mal riposte;**
- 6. sia garantita la libertà di corrispondenza telefonica del corso dell'operazione.**

³¹⁶. Sul punto va ulteriormente rilevato che altri Paesi europei impegnati in operazioni di rimpatrio forniscono, con l'aiuto di un interprete, dettagliate informazioni al rimpatriando che includono in un primo momento la tipologia dell'operazione e la data del rimpatrio e, successivamente, informazioni sul peso massimo dei bagagli trasportabili, l'identificativo del volo e altre informazioni; Frontex, *Factsheet for Forced Return Monitors*, Hungary, 2021.



D. La tutela della salute e l'assistenza sanitaria

D.1 Le regole

L'ambito della tutela della salute e dell'assistenza sanitaria alle persone sottoposte a rimpatrio è apparso particolarmente critico in relazione a una molteplicità di aspetti che necessitano di attenta considerazione e tempestivi interventi su più livelli. Per una più chiara comprensione delle problematiche riscontrate, vale la pena richiamare brevemente in premessa i principi e le regole che disciplinano la materia.

L'articolo 5 della Direttiva 115/2008/CE dispone che «Nell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione: a) l'interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato; e rispettano il principio di non-refoulement». La Corte di giustizia dell'Unione Europea con una recente pronuncia del 22 novembre 2022³¹⁷ ha statuito che, tenuto conto delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea³¹⁸, tale previsione deve essere interpretata nel senso di escludere la possibilità di adottare «una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare e che è affetto da una grave malattia, allorché sussistono gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel Paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale Paese, della sola terapia analgesica efficace» (paragrafo 76)³¹⁹. Inoltre, la Corte di giustizia ha, altresì, precisato che «prima di adottare una decisione di rimpatrio o di procedere all'allontanamento» di una persona affetta da una grave malattia, gli Stati membri sono tenuti a escludere «ogni serio dubbio quanto al rischio che il rimpatrio di tale cittadino generi un aggravamento rapido, significativo e irrimediabile di tale malattia o del dolore causato da quest'ultima. Qualora un dubbio siffatto non possa essere escluso, l'autorità nazionale competente non può adottare una decisione di rimpatrio né procedere all'allontanamento del cittadino di un paese terzo interessato. [...] Lo Stato membro interessato deve, infatti, garantire che, qualora ciò sia richiesto dalle condizioni di salute della persona interessata, quest'ultima riceva assistenza sanitaria non soltanto durante l'allontanamento propriamente detto, ma anche successivamente nel paese di destinazione» (paragrafi 80 e 81). Ne consegue che la Direttiva deve essere interpretata nel senso che essa osta a che «le conseguenze del provvedimento

317. Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza 22 novembre 2022 nella causa C-69/21, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0069&qid=1669279056690&from=IT>

318. In particolare, articoli 1, 4 e 19 della Carta.

319. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu), in caso di allontanamento di una persona gravemente inferma può sorgere una questione in relazione all'articolo 3 della Convenzione «qualora sia dimostrata l'esistenza di fondati motivi per ritenere che la stessa, sebbene non in imminente pericolo di vita, corra un rischio reale, a causa dell'assenza di cure adeguate nel Paese di destinazione o della mancanza di accesso a tali cure, di essere esposta a un declino grave, rapido e irreversibile delle sue condizioni di salute comportante intense sofferenze, o a una significativa riduzione dell'aspettativa di vita». Sentenza Paposhvili c. Belgio del 13 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

di allontanamento propriamente detto sulle condizioni di salute di un cittadino di un paese terzo siano prese in considerazione dall'autorità nazionale competente unicamente al fine di esaminare se quest'ultimo sia in grado di viaggiare».

La Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573 richiama il principio secondo il quale rimpatriare una persona comporta l'assunzione di responsabilità che la persona sia «in condizioni di salute adeguate affinché si possa procedere, di diritto e di fatto, al suo allontanamento per via aerea in condizioni di sicurezza». La norma europea stabilisce altresì che «per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche sono redatte delle cartelle sanitarie»³²⁰.

Al fine di rendere effettiva una simile garanzia, altri standard internazionali di settore, fonti di *soft law*³²¹, stabiliscono che, prima dell'operazione di rimpatrio forzato, tutte le persone dovrebbero essere sottoposte a una visita medica per verificare che siano in condizioni di salute adeguate per essere rimpatriate. Il Cpt afferma in un Rapporto su un volo «*The fact that persons are medically examined on admission to a CIE does not automatically mean that they will be fit to travel when their removal takes place. Furthermore, the substance of the medical examination carried out on admission to a detention centre might well not cover the large amount of pathologies enumerated in the International Air Transport Association (IATA) flight inadmissibility criteria, or the need to specifically assess the risks associated with the possible prolonged use of means of restraint, in particular in confined spaces such as aircraft*»³²².

Come è noto, il nullaosta sanitario al rimpatrio è documentato nel certificato *fit to travel*, che in base alle regole stabilite da Frontex deve comunque essere rilasciato in caso di «...*any pre-existing medical*

320. Nell'ambito della tutela della salute le linee guida allegate alla Decisione prevedono:

«Stato di salute e cartella sanitaria - Lo Stato organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante assicurano che i rimpatriandi per i quali essi sono responsabili siano in condizioni di salute adeguate affinché si possa procedere, di diritto e di fatto, al loro allontanamento per via aerea in condizioni di sicurezza. Per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche sono redatte delle cartelle sanitarie. Tali cartelle contengono gli esiti delle visite mediche, una diagnosi e la specificazione dei presidi medici e terapeutici che potrebbero rivelarsi utili ai fini di un trattamento medico. La cartella sanitaria è redatta in versione multilingue, se il personale medico che accompagna il rimpatriando non è in grado di comprendere adeguatamente la versione originale. Si invitano lo Stato membro organizzatore e gli Stati membri partecipanti ad utilizzare formulari comuni standardizzati per la compilazione delle cartelle sanitarie o delle certificazioni di idoneità a viaggiare in aereo. Prima di un'operazione di rimpatrio, gli Stati membri partecipanti informano lo Stato membro che organizza l'operazione di qualsiasi circostanza attinente allo stato di salute di un rimpatriando che potrebbe ripercuotersi negativamente sulla sua allontanabilità. Lo Stato membro che organizza l'operazione si riserva il diritto di negare accesso al volo congiunto a qualsiasi rimpatriando che presenti condizioni di salute tali da non permettere che il suo rimpatrio avvenga in condizioni di sicurezza e di dignità».

321. Per il CPT (sin dal 2003) e in base alle «Venti linee guida sul rimpatrio forzato» del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2005, prima dell'operazione ogni rimpatriando deve essere sottoposto a esame medico ai fini del rilascio di un certificato di idoneità al viaggio – il cosiddetto *fit-to-fly/fit-to-travel*. Si tratta di una precauzione necessaria quando si prevede l'uso della forza.

322. Cpt, Rapporto sul monitoraggio del volo charter di rimpatrio verso la Nigeria realizzato dall'Italia tra il 16 e il 18 dicembre 2015.



condition affecting a returnee and/or medical treatment required» (“Linee guida Frontex” del 2016)³²³.

A parere del Garante nazionale, anche alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) e della citata recente pronuncia della Corte di giustizia europea, tale valutazione medica, soprattutto in presenza di particolari condizioni di salute, dovrebbe consistere sia in un *fit for travel* sia in un *fit for return*: dovrebbe quindi valutare il rischio che la persona con determinate vulnerabilità sanitarie possa andare incontro a un peggioramento delle proprie condizioni di salute una volta rimpatriata. Come indicato dai giudici di Lussemburgo «l'articolo 5 della Direttiva 2008/115, che costituisce una norma generale che si impone agli Stati membri dal momento in cui essi attuano tale direttiva, obbliga l'autorità nazionale competente a rispettare, in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, il principio di non-refoulement». Anche dopo l'assunzione della decisione di rimpatrio, nelle fasi precedenti all'allontanamento è pertanto necessaria un'attenta attività di valutazione e di preparazione, da parte dei medici responsabili delle strutture di provenienza dei cittadini stranieri e della Direzione centrale di sanità, volta a verificare che il rimpatrio avvenga nel rispetto degli obblighi di protezione internazionale cui il Paese è vincolato e in condizioni di sicurezza della persona. Qualora sia appurato che la persona è in condizioni di salute adeguate a essere rimpatriata *senza il rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore* causato dalla eventuale grave malattia da cui è affetta, è poi essenziale garantire ogni pertinente informazione sullo stato di salute della persona, con particolare riferimento a terapie farmacologiche in corso al personale sanitario impiegato nell'operazione.

A tal fine, opportunamente, la Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 recante criteri per l'organizzazione dei Cpr, che ha sostituito il regolamento del 20 ottobre 2014, ha esplicitamente previsto che una copia della scheda sanitaria, con l'indicazione dell'esito delle visite realizzate all'interno del Cpr, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate, sia consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta. La Direttiva prevede inoltre che «Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica almeno fino alla conclusione delle procedure di rimpatrio e comunque secondo la prescrizione del medico». Sul medesimo punto le “Linee guida Frontex” del 2016 stabiliscono qualche garanzia ulteriore stabilendo che il personale sanitario è, altresì, tenuto a valutare l'opportunità di rendere disponibili ai cittadini

³²³. «6.1.17 *Fitness to travel and medical examination*.

The OMS and each PMS must ensure that all returnees are in an appropriate state of health to travel. The returnees are to be removed only as long as they are “fit-to-travel” at the time of the JRO. The OMS’ medical doctor on board must be informed by the PMS’ medical doctor as soon as possible prior to a joint return flight about any pre-existing medical condition affecting a returnee and/or medical treatment required. Only medical staff have access to the medical information of returnees. In such cases the PMS must send the required information using the “fit-to-travel” form (for the recommended template, see Annex 1). The form must be issued by a medical doctor and be transmitted from the PMS’ medical staff to the OMS’ medical staff. After an evaluation, by the medical personnel available, of those individual(s) from a PMS whom the OMS considers are not “fit-to-travel”, their participation in a joint return operation coordinated by Frontex must be refused if their unfitness to travel is confirmed. If there is any doubt, the returnee(s) should not be accepted on the flight; it is the PMS that should document the fitness to travel. The processing of medical information must be carried out in line with applicable and relevant personal data protection legislation» (Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, maggio 2016).

La stessa previsione è contenuta nell'articolo 8 del “Codice di condotta Frontex” del 2018.



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

stranieri, al termine dell'operazione, un quantitativo suppletivo di medicinali affinché non rischiano di andare incontro a un'improvvisa interruzione della terapia nel Paese di ritorno³²⁴.

Infine, in tutti i rimpatri organizzati mediante voli *charter* è presente un dispositivo sanitario composto da un medico e un infermiere con compiti di tutela di tutti i partecipanti di un'operazione e in particolare dei cittadini stranieri da allontanare. Una simile misura è stabilita dalle varie fonti internazionali che disciplinano l'organizzazione delle operazioni di rimpatrio e risponde all'obbligo generale di protezione dell'integrità fisica che le Autorità statali hanno nei confronti di tutte le persone sottoposte a una misura di coercizione quale quella del rimpatrio forzato. Il medico è responsabile della somministrazione delle terapie farmacologiche in corso al momento dell'allontanamento, assicurandone l'assunzione durante tutta la sua durata.

Tuttavia, il Garante nazionale ha rilevato che nelle prassi operative tutti questi aspetti presentano vari profili di criticità che determinano un impatto sui diritti delle persone da rimpatriare che saranno qui di seguito esaminati.

D.2 Il personale sanitario impiegato e la sua formazione

La scorta sanitaria delle operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante voli charter è composta da un medico e un infermiere della Polizia di Stato. Tenuto conto del possibile uso della forza nelle attività di rimpatrio e del correlato ruolo di garanzia delle professionalità sanitarie, svolto sia a tutela della persona interessata che del personale di Polizia, alla luce altresì di uno specifico episodio cui si farà cenno nei paragrafi E.1 e L di questo Rapporto, il Garante nazionale ritiene necessario richiamare l'osservazione espressa dal Cpt nel "Rapporto sul monitoraggio su un volo di rimpatrio forzato" organizzato dall'Italia nel 2015. In merito alla scelta organizzativa di impiegare medici e infermieri della Polizia di Stato, il Comitato europeo, infatti, osserva che *«in order to reduce the potential for any conflict of dual obligations and to best assure the clinical independence of healthcare staff, it would be preferable if the medical staff participating in a removal operation were to be engaged by an authority distinct from the agency responsible for the operation itself, (in this case the State Police)»*.

Il Garante nazionale prende atto della risposta delle Autorità italiane al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt) circa l'intrinseca imparzialità del personale medico vincolato al giuramento di Ippocrate.

Tuttavia invita l'Amministrazione responsabile a rivedere questa prassi nell'ottica di una maggiore tutela delle persone sottoposte alle misure di rimpatrio e di un innalzamento del sistema delle garanzie previste.

Inoltre, dai monitoraggi effettuati è emersa la necessità che il personale sanitario coinvolto nelle procedure sia destinatario di una specifica formazione sulla disciplina prevista dalle varie fonti normative in tema di tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio. In molteplici occasioni i monitor hanno, infatti, osservato che i medici e gli infermieri presenti nelle operazioni, pur avendo, in qual-

³²⁴. «The relevant MS ensures that the necessary amount of medication prescribed is available for returnees who are under medical treatment. Moreover, the MS should consider the possibility of providing an advance supply of medication (e.g. for several weeks) in order to prevent any interruption of treatment in the country of return (please see 6.2.4.2. with regard to the need to leave behind in a MS any medicines prohibited in a CoR)».



che caso, ampia esperienza di rimpatri forzati non conoscono, per esempio, le regole contenute nel “Codice di condotta Frontex” del 2018 o nelle “Linee Guida Frontex” del 2016. Non hanno cioè familiarità con le garanzie che devono essere assicurate ai rimpatriandi nelle fasi preparatorie relativamente alla certificazione medica preventiva (*Fitness to travel and medical examination*, articolo 8 del “Codice di condotta Frontex”), alle caratteristiche che dovrebbe avere tale certificazione, anche tenuto conto della modulistica elaborata dall’Agenzia europea³²⁵ e alla necessità del suo aggiornamento in caso di problematiche emerse successivamente al suo rilascio (“Linee Guida Frontex” del 2016).

In qualche caso è emersa, altresì, una scarsa consapevolezza del ruolo correlato alla necessità di assicurare al monitor ogni informazione relativa all’operazione, incluse quelle che attengono alla salute dei cittadini stranieri (articolo 16, par. 1 “Codice di Condotta Frontex” del 2018).

D.3 Il “Fit to travel”

Nella quasi totalità dei casi, il Garante nazionale ha riscontrato che il nullaosta sanitario al rimpatrio era stato rilasciato dal medico responsabile del Cpr e non da un medico del Servizio sanitario nazionale, che può assicurare una valutazione indipendente dall’Autorità di pubblica sicurezza, avendo come unico mandato la tutela della salute del paziente.

La raccomandazione del Garante nazionale di stabilire la competenza del personale medico del Servizio sanitario pubblico, in analogia con quanto stabilito per l’accertamento dell’idoneità al trattenimento, non ha finora trovato accoglimento³²⁶.

Pertanto, considerata la responsabilità che il Paese si assume nel realizzare il rimpatrio e la rilevanza del bene protetto, il Garante nazionale invita le Autorità responsabili ad avviare una riflessione affinché una simile procedura venga adottata almeno in presenza di particolari condizioni di salute tali da richiedere un vaglio particolarmente attento e scrupoloso³²⁷.

Va rilevato, inoltre, che il documento di nullaosta sanitario consiste in una generica “attestazione di idoneità” senza alcun riferimento allo stato di salute della persona; è infatti privo di indicazione sulle patologie sofferte o sui trattamenti in essere. La mancanza di una valutazione scrupolosa che le Autorità dovrebbero assicurare quando si assumono la responsabilità di allontanare cittadini stranieri rischia di privare di effettività la garanzia della preliminare valutazione medica, mettendo in pericolo il diritto delle persone migranti a essere protette dal rischio di trattamenti inumani e degradanti come possibile conseguenza della loro espulsione. L’assenza, l’imprecisione o la carenza di informazioni possono talvolta essere il risultato di scrutini sommari.

³²⁵. “*Fit to travel form*” – Allegato 1 delle “Linee Guida Frontex” del 2016.

³²⁶. Si vedano il Rapporto sul monitoraggio dell’operazione congiunta per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 26 gennaio 2017 e il Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini del 13 aprile 2017.

³²⁷. Al riguardo si rinvia al paragrafo D.7 del presente Rapporto per un caso particolarmente grave occorso in un’operazione di rimpatrio verso la Nigeria. Inoltre, si consideri quando accaduto ad A.S. il cui rimpatrio verso la Tunisia programmato con volo *charter* del 17 febbraio 2022 è stato sospeso a seguito del malessere occorso nella fase di pre-partenza dell’operazione. Secondo quanto riportato dal monitor, dalla disamina della cartella clinica da parte del medico presente all’aeroporto di Palermo emergeva che il cittadino straniero soffriva d’asma e analoghe crisi respiratorie già registrate nel Cpr di provenienza. Il sanitario riteneva, quindi, opportuno interrompere il rimpatrio ed esprimeva la necessità di sottoporre lo straniero a cure adeguate.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

A questo si aggiunge che, anche nel caso in cui siano riportate nel documento condizioni di vulnerabilità sanitarie di particolare rilevanza, tuttavia la valutazione medica rimane limitata alla compatibilità delle patologie sofferte con il viaggio di rimpatrio senza estendersi agli effetti che il rientro nel Paese d'origine comporta in termini di possibilità di continuità terapeutica, cure e medicinali disponibili, adeguata presa in carico da parte dei servizi sanitari e/o sociali.

Deve, altresì, essere riportato che i monitor hanno riscontrato che il documento denominato “*Fit-to-travel*” non viene rivisto nemmeno nel caso del verificarsi di eventi che possano aver inciso sulla salute della persona³²⁸, in contrasto con gli standard internazionali che prescrivono che la certificazione sia tenuta sempre aggiornata durante l'operazione.

Infine, un'ulteriore criticità riguarda talvolta il mancato utilizzo del modello (*form*) “*Fit-to-travel*” allegato alle “Linee guida Frontex” del 2016 anche nel caso di operazioni congiunte. La modulistica europea contempla l'inserimento di una molteplicità di informazioni sia relative alla storia clinica che alle attuali patologie della persona nell'ottica di far emergere un quadro esaustivo delle condizioni di salute della persona. La sua adozione nella versione inglese agevola, altresì, la trasmissione delle informazioni tra dispositivi sanitari di scorta appartenenti a diversi contingenti nazionali impiegati nelle varie fasi di un'operazione che veda la partecipazione di più Paesi³²⁹.

D.4 Il raccordo tra il personale medico delle strutture di provenienza e il dispositivo di scorta sanitaria: pre-identificazione dei problemi di salute delle persone sottoposte a rimpatrio.

Come evidenziato nel paragrafo introduttivo della presente sezione, fatte salve le responsabilità che lo Stato si assume nel rimpatriare forzatamente una persona, le norme di settore non stabiliscono l'obbligatorietà del cosiddetto “*Fit to travel*” per tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio, ma sono concordi nel prevedere la trasmissione della documentazione sanitaria relativa a ciascun rimpatriando allo staff medico impiegato nell'operazione. Per tale motivo, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere dispone nei telegrammi operativi di ogni singola operazione che, nei giorni precedenti l'operazione, tutte le Questure interessate comunichino in anticipo alla Direzione centrale di sanità responsabile di organizzare l'assistenza sanitaria nelle procedure di rimpatrio eventuali esigenze sanitarie degli stranieri da rimpatriare (patologie in atto, assunzione di farmaci, ecc.). Nella pratica, tuttavia, ciò frequentemente non avviene: spesso tale documentazione non è inviata, in alcuni casi viene resa disponibile il giorno stesso dell'operazione o appare incompleta. Conseguentemente, il personale sanitario si ritrova con nessuna informazione o con dati insufficienti ad assicurare un'adeguata presa in carico della persona. Il rischio è di trovarsi impreparato

328. Nel volo charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 15 novembre 2021 un cittadino straniero ha messo in atto un gesto autolesionistico sbattendo la testa al muro dei locali di attesa dell'aeroporto di Palermo. Il medico sulla base dell'esame della pupilla dell'interessato ha ritenuto di escludere il rischio di trauma cranico esprimendo, in via esclusivamente orale, il proprio nullaosta alla prosecuzione del rimpatrio. Agli atti è rimasto il *fit-to travel* realizzato prima dell'evento critico.

329. Nel volo di rimpatrio realizzato verso la Georgia il 4 novembre 2021 con le modalità di una *Collecting return operation* i *fit for travel* non sono stati rilasciati utilizzando il *form* allegato alle Linee guida Frontex 2016 nemmeno nei casi di persone con terapie in corso e alla scorta sanitaria georgiana le informazioni sono state trasmesse oralmente dal medico della scorta italiana. Il monitor, pur rimanendo a distanza, notava che il medico georgiano fotografava col proprio cellulare la documentazione sanitaria.



a gestire situazioni non previste come, per esempio, stati di malessere correlate a patologie sofferte o richieste di terapie non documentate. In diverse occasioni, i monitor hanno infatti constatato l'emersione di problematiche sanitarie o trattamenti farmacologici non menzionati nei "Fit to travel" e nemmeno riscontrabili nelle schede sanitarie individuali (in quanto non pervenute o lacunose)³³⁰. Durante alcune delle operazioni monitorate simili carenze nella fase preparatoria del rimpatrio hanno avuto l'impatto di determinarne la sospensione per decisione del medico responsabile che ha ritenuto di non poter dar corso all'operazione in condizioni di sicurezza per la persona³³¹.

D.5 La copertura farmacologica

Il raccordo spesso carente tra il personale medico delle strutture di provenienza e il dispositivo di scorta sanitaria può, inoltre, riguardare la copertura farmacologica, anche nel caso di terapie corret-

330. Nel volo charter di rimpatrio verso la Tunisia realizzato il 7 febbraio 2022 era presente E. M. A. N. affetto da diabete in terapia con insulina. La patologia non era indicata nella cartella sanitaria ma, secondo quanto riportato ai monitor, il medico impiegato nell'operazione ha valutato comunque che potesse essere rimpatriato dal momento che appariva in buona salute e disponeva di apposita documentazione medica rilasciata dal proprio Paese e di scorte di medicinali.

Il 21 aprile 2022 E. R. cittadino georgiano, affetto da diverse patologie e in trattamento farmacologico composito, stava per essere rimpatriato con l'operazione CRO senza copertura farmacologica. Secondo quanto riferito al monitor dal medico impiegato nell'operazione, la documentazione inviata dal Cpr alla Direzione centrale sanità nei giorni precedenti al rimpatrio risultava parziale e molto carente rispetto alla documentazione di cui disponeva il rimpatriando stesso. La circostanza può essere sintomatica di una valutazione poco approfondita delle condizioni di salute del cittadino straniero. In questo caso, il rimpatrio è stato sospeso a seguito della sua richiesta di protezione internazionale.

Infine, nell'operazione di rimpatrio organizzata verso la Tunisia il giorno 11 agosto 2022 il signor A. R., disponeva di una scorta di medicinali (una confezione di un ansiolitico e una confezione di un antiepilettico) resa disponibile dalla struttura di trattenimento all'atto dell'uscita dal Cpr di Caltanissetta. Il medico riferiva al monitor di non aver ricevuto alcuna documentazione sanitaria relativa al cittadino tunisino, di non essere dunque informato dell'esistenza di una diagnosi e di non conoscere prescrizione, posologia, modalità di somministrazione dei farmaci. Egli decideva dunque di contattare i responsabili del Cpr, ma non ricevendo sufficienti delucidazioni e ritenendo le possibili patologie sofferte dal cittadino tunisino bisognose di attenta considerazione, valutava di sospendere il rimpatrio.

331. È per esempio accaduto durante l'operazione di rimpatrio verso la Tunisia realizzata il 30 dicembre 2021 che il rimpatrio di H. B. C. sia stato sospeso per determinazione del medico a seguito dell'emersione della sua situazione di persona sottoposta a terapia con metadone (terapia non somministrata in partenza dal Cpr di provenienza e non resa disponibile allo staff sanitario impiegato nell'operazione che non era stato nemmeno preventivamente informato rispetto al trattamento di disintossicazione). Secondo quanto riportato dal monitor, durante l'audizione consolare il rimpatriando affermava di essere in terapia metadonica (circostanza non nota allo staff medico). Veniva quindi recuperata la cartella sanitaria, da cui tuttavia non risultava chiaro se la terapia fosse in atto o conclusa. Contattata dal medico, la struttura di trattenimento di provenienza confermava che effettivamente la persona era sottoposta a terapia con metadone a scalare ancora in atto.

Analogamente, nel CRO realizzato verso la Georgia il 20 gennaio 2022 due cittadini stranieri si rivolgevano al monitor lamentando la mancata assunzione della loro terapia. La circostanza si è rivelata particolarmente critica per uno dei due cittadini georgiani, dal momento che il farmaco non era stato reso disponibile dal Cpr di provenienza e che la scorta sanitaria non disponeva di informazioni rispetto all'ultima somministrazione effettuata nelle ore preliminari alla partenza (In un caso alcuna informazione sulla terapia in atto era pervenuta dalla struttura di trattenimento). La serietà della situazione induceva il medico a disporre la sospensione dell'operazione di rimpatrio, che tuttavia proseguiva a fronte della manifestazione di volontà a fare rientro nel proprio Paese da parte dello stesso rimpatriando. In aeroporto, il sanitario assumeva, quindi, l'iniziativa di provvedere all'acquisto del farmaco e contattava i sanitari del Cpr per notizie sulla posologia.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

tamente riportate nella documentazione a disposizione del personale impiegato nell'operazione di rimpatrio, come illustrato di seguito. Come già ricordato, infatti, le fonti di disciplina nazionali e sovranazionali stabiliscono il principio di continuità terapeutica almeno per tutta la durata della procedura; prevedono altresì la necessità di una valutazione medica diretta a considerare i possibili effetti dell'interruzione o l'esigenza di rendere disponibile un quantitativo di farmaci suppletivo per i giorni immediatamente successivi al rimpatrio. Ciò al fine di evitare effetti nocivi sulla salute derivanti dalla difficoltà di reperire tempestivamente i medicinali nei Paesi di rinvio. La sospensione dell'assunzione di taluni farmaci può determinare, infatti, danni alla salute delle persone di gravità proporzionale alla complessità d'azione del farmaco stesso

Ciononostante, nel corso di molteplici operazioni i monitor hanno assistito alla richiesta, da parte dei rimpatriandi, di terapie che non venivano soddisfatte poiché dai Cpr non era stata predisposta la scorta di farmaci necessaria ad assicurarne la somministrazione almeno per la durata dell'operazione³³².

La mancata copertura farmacologica verificata dai monitor di specifiche terapie ha indotto il medico esperto del Garante nazionale a sottolineare alcuni rischi correlati in un documento consegnato al Garante nazionale³³³.

Va, inoltre, considerata la situazione, molto diffusa, dei rimpatriandi sottoposti a programmi di disintossicazione con metadone, la cui continuità potrebbe essere garantita attraverso, la preliminare informativa ai servizi socio-sanitari del Paese di rinvio per una tempestiva loro presa in carico (chiaramente previo consenso della persona interessata). Le persone vengono rimpatriate con la terapia garantita fino al giorno di avvio dell'operazione; ne consegue, verosimilmente, un'interruzione repentina del trattamento con il rischio di sviluppare sintomi simili a quelli di un'astinenza con tutte le problematiche e i disturbi che ne conseguono³³⁴.

A fianco resta una criticità d'ordine generale relativa al diritto delle persone di accedere ai dati relativi alle proprie condizioni di salute, anche al fine di poter disporre di tutte le informazioni necessarie per

332. Nel volo di rimpatrio verso la Georgia il 4 novembre 2021 realizzato con le modalità di una *Collecting return operation*, per esempio, i rimpatriandi hanno riferito ai monitor che tre di loro avevano terapie in corso (G. D. proveniente dalla Casa circondariale di Cuneo, T. B. proveniente dal Cpr di Brindisi e G. Z. proveniente dal Cpr Gradisca) ma a nessuno era stata garantita la copertura farmacologica per i primissimi giorni successivi al rientro. Le persone avevano infatti assunto la terapia il giorno della partenza e poi avrebbero dovuto individualmente attivarsi nel Paese di rimpatrio per la prosecuzione del trattamento.

Secondo quanto riferito al monitor, la scorta sanitaria incaricata del trasferimento in Germania (luogo di partenza del charter di rimpatrio scortato dalla Polizia georgiana) era stata preavvisata esclusivamente della terapia riferita al rimpatriando proveniente dal Cpr di Brindisi.

333. Il medico ha esposto, in uno specifico caso, la seguente considerazione: «La sua sospensione o ritardata assunzione può determinare il rischio di una crisi ipertensiva con conseguenze pericolose per la normale attività cardiaca fino all'ipotesi di una grave aritmia e una alterazione della normale funzione coronarica». In un altro caso: «La sua sospensione può determinare un danno gastrico fino alla formazione di ulcere peptiche con intensa sintomatologia dolorosa». Ancora in un caso: «La sua improvvisa sospensione determina il rischio di crisi comiziali oltre che la comparsa di dolori di natura neurologica e stati di ansia particolarmente gravi».

334. Situazioni sopra descritte sono state riscontrate durante l'operazione di rimpatrio verso la Nigeria realizzato con volo *charter* del 4 novembre 2021 e nei voli *charter* CRO verso la Georgia del 4 novembre 2021, 20 gennaio 2021 e 21 aprile 2022.



il reperimento dei farmaci in uso nel Paese d'origine. Il rilascio al cittadino straniero di una copia della scheda sanitaria al momento dell'uscita dal Centro è una pratica che richiede una maggiore attenzione e una più costante attuazione³³⁵ poiché senza la documentazione e/o le prescrizioni mediche chiare, giunti nel Paese d'origine, i cittadini stranieri corrono il rischio di non essere in grado di dare, quanto meno tempestivamente, continuità ai programmi terapeutici cui erano sottoposti in Italia³³⁶. Auspicabilmente la documentazione medica dovrebbe essere redatta anche almeno in una lingua straniera veicolare poiché la sua redazione soltanto in lingua italiana rischia di renderla non facilmente intellegibile nel Paese d'origine (Orientamento comune 1.1.2 dell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

D.6 Gli standard di sicurezza sanitaria per prevenire il rischio di contagio da Covid-19

Durante il periodo di emergenza sanitaria, sono state osservate alcune problematiche di sicurezza attinenti alla mancanza di protocolli uniformi per la prevenzione della diffusione del virus, a condizioni di viaggio in taluni casi inadeguate rispetto al periodo di pandemia e in generale all'applicazione di regole meno stringenti rispetto a quelle vigenti per la circolazione nei mezzi di trasporto pubblici del territorio nazionale (in particolare obbligo di *green pass* rafforzato). I monitor hanno, infatti, constatato che la cautela minima di misurazione della temperatura corporea prima dell'imbarco nel vettore aereo è stata solo in qualche occasione adottata, con prassi differenti anche nell'ambito della stessa operazione³³⁷.

Destano, altresì, perplessità le prescrizioni relative alle condizioni personali dei rimpatriandi indicate nei telegrammi operativi, in deroga all'obbligo di possesso di *green pass* rafforzato per l'utilizzo dei

335. La prescrizione era prevista nell'articolo 3 del Regolamento del 2014 ed è presente anche nell'attuale versione sempre dell'articolo 3 della Direttiva del 19 maggio 2022.

336. Durante l'operazione di rimpatrio verso la Nigeria realizzato con volo charter il 2 ottobre 2021, è emersa la situazione di O. I. C. in terapia antibiotica di profilassi per tubercolosi, iniziata quattro mesi prima del rimpatrio mentre era detenuto in carcere e proseguita durante il mese di trattenimento presso il Cpr di Gradisca d'Isonzo. Secondo quanto riportato al monitor, qualche giorno prima dell'operazione il medico impiegato nell'operazione, dopo aver ricevuto i *fit to travel* dal Cpr di Gradisca d'Isonzo, privi di informazioni specifiche sulle condizioni di salute dei rimpatriandi aveva ritenuto opportuno mettersi in contatto con lo staff sanitario del Centro. Veniva così a conoscenza della terapia somministrata quotidianamente al signor C. e riceveva dal personale addetto assicurazioni circa la sua somministrazione la mattina del rimpatrio. Dal colloquio con il cittadino nigeriano, tuttavia, il monitor apprendeva che non era stato reso disponibile alcun quantitativo suppletivo almeno per i giorni immediatamente successivi al rientro in Nigeria e che il signor C. non conosceva il nome del farmaco, dal momento che lo aveva sempre assunto in contesto detentivo e in uscita dal Cpr non gli era stata consegnata la scheda sanitaria. Rappresentata la criticità al Capo scorta, il medico responsabile si è attivato per acquisire il documento, che ha consegnato e successivamente illustrato al cittadino straniero dato che era scritto in italiano.

337. Nell'operazione di rimpatrio verso la Nigeria del 2 ottobre 2021, gli stranieri partiti dal Cpr di Gradisca prima di salire a bordo sono stati sottoposti alla misurazione della temperatura mentre una simile cautela non è stata attuata nei confronti di quelli saliti a bordo a Roma Fiumicino.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

mezzi di trasporto pubblici³³⁸.

Tale regime eccezionale rispetto alle regole poste a tutela della salute pubblica e individuale durante il periodo di emergenza sanitaria è apparso ancor più preoccupante nel caso dei voli *charter* di rimpatrio verso la Tunisia per i quali risultava addirittura ammesso, in casi particolari, l'imbarco di stranieri che avessero rifiutato di sottoporsi al tampone³³⁹.

A parere di questa Autorità di garanzia, la responsabilità di tutela dell'integrità fisica che le Autorità statali hanno verso le persone private della libertà impone condizioni di protezione della salute particolarmente rigorose e severe e comunque non meno garantiste di quelle previste per la popolazione generale.

In un'ottica preventiva rispetto a eventuali situazioni analoghe o simili, il Garante è interessato a conoscere l'opinione della Direzione centrale di sanità del Dipartimento della Pubblica sicurezza e le valutazioni di carattere sanitario alla base delle disposizioni di contenimento del contagio impartite per le operazioni di rimpatrio durante il periodo di emergenza sanitaria.

Ciò premesso, in tema di tutela della salute e assistenza sanitaria nelle operazioni di rimpatrio forzato **il Garante nazionale raccomanda che:**

7. nel rammentare che il “Codice di condotta Frontex” del 2018 e le “Linee guida Frontex” del 2016 sono applicabili a tutte le persone che partecipano ad attività di rimpatrio forzato, il personale sanitario coinvolto nelle operazioni riceva una specifica formazione comprensiva della disciplina relativa al ruolo e alle prerogative del monitor;

8. in linea con quanto previsto dalle “Venti Linee guida sul rimpatrio forzato” adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 e dal Cpt, tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a un preventivo controllo medico diretto a verificare la compatibilità delle condizioni di salute con la procedura coercitiva, alla luce delle eventuali condizioni di vulnerabilità o programmi terapeutici in corso;

9. in presenza di vulnerabilità sanitarie particolarmente rilevanti, la verifica sanitaria preliminare al rimpatrio sia particolarmente scrupolosa nel rispetto dell'articolo 5 della Direttiva, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e sia sempre effettuata da un medico del Servizio sanitario nazionale;

³³⁸. Nello specifico, come già evidenziato in un'apposita interlocuzione del 27 gennaio u.s., si consideri il volo charter congiunto di rimpatrio forzato di cittadini albanesi organizzato dall'Agenzia Frontex il 25 gennaio 2022 con la partecipazione di quattro Stati Membri (oltre all'Italia, Spagna, Germania e Francia) che ha viaggiato praticamente a capienza piena con a bordo complessivamente 178 persone su 186 posti disponibili senza alcuna possibilità di distanziamento. Tra l'altro, nella fase d'imbarco del contingente italiano non è nemmeno stata rilevata in via cautelativa la temperatura corporea. Il telegramma operativo recava l'indicazione che i cittadini stranieri fossero muniti alternativamente di *green pass*, test molecolare Per effettuato entro 72 ore o test rapido antigenico effettuato entro 48 ore dall'ingresso in Albania, certificato di guarigione attestante l'avenuto superamento dell'infezione da SARS-COV 2 rilasciato non oltre i sei mesi precedenti l'ingresso in Albania. Appare plausibile quindi pensare che alcune persone presenti a bordo fossero prive di copertura vaccinale e pertanto particolarmente esposte al rischio di contagio: il monitor ne ha avuto conferma almeno nel caso di un cittadino albanese con cui ha intrattenuto un breve colloquio.

³³⁹. Analogamente nel volo charter di rimpatrio realizzato verso l'Egitto il 12 gennaio 2022, un rimpatriando non era vaccinato e non si era sottoposto a tampone.



10. siano stabiliti e implementati protocolli operativi che garantiscano – mediante l'utilizzo di formulari uniformi, in particolare del “Fit to travel form” allegato alle “Linee guida Frontex” del 12 maggio 2016 – il rilascio di attestazioni di idoneità al rimpatrio effettivamente basate su valutazioni scrupolose delle condizioni di salute delle persone interessate nonché la trasmissione tempestiva e completa al personale medico impiegato nelle attività di rimpatrio delle relative informazioni sanitarie, in particolare delle patologie sofferte e dei trattamenti farmacologici in corso;

11. nelle operazioni congiunte di rimpatrio il sopraindicato “Fit to travel form” sia sempre utilizzato e compilato in lingua inglese al fine di assicurare la trasmissione delle informazioni sulle condizioni di salute dei rimpatriandi allo staff medico responsabile dell'assistenza fino al Paese di rinvio (Stato membro organizzatore o Stato di rinvio in caso di Collecting Return Operations);

12. in caso di trattamenti farmacologici in corso, sia garantita la necessaria copertura farmacologica anche per i giorni successivi al rimpatrio o comunque sia sempre prevista un'apposita valutazione medica affinché nessun danno alla salute dei cittadini stranieri possa derivare da improvvise interruzioni di terapie;

13. nell'ottica di assicurare il diritto di cura del soggetto e, più in generale, il diritto alla salute costituzionalmente garantito, secondo quanto stabilito dalla normativa generale sull'accesso ai dati personali e in base a quanto esplicitamente previsto nell'articolo 3 della Direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022, siano assicurati, ai cittadini stranieri trattenuti nei Cpr o accolti in altre strutture, l'accesso ai propri dati sanitari e, in fase di dimissione, copia della scheda sanitaria, eventualmente con l'indicazione dei trattamenti in corso e, con particolare riferimento a cure che non dovrebbero essere interrotte, di eventuali prescrizioni terapeutiche redatte in forma semplificata e in una lingua comprensibile alla persona cui sono rivolte.

D.7 Un caso rappresentativo del rischio di criticità

Nel corso dei monitoraggi realizzati è stato rilevato un caso particolarmente emblematico, sotto il profilo dell'impatto sui diritti fondamentali che possono comportare, procedure e prassi non conformi in tema di tutela della salute delle persone sottoposte a misure di rimpatrio.

Durante la riunione preparatoria organizzata il giorno prima dell'operazione di rimpatrio, il monitor è venuto a conoscenza della situazione di O.S. affetto da una grave patologia infettiva e sottoposto a una terapia importante e articolata, basata sulla somministrazione di farmaci di fascia H, il cui utilizzo – si rammenta – a eccezione di casi particolari – dev'essere limitato all'ambito ospedaliero o a strutture analoghe. Anche sulla base del parere del proprio esperto medico, il Garante nazionale esprimeva fin da subito forti perplessità alla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere rispetto al prosieguo della procedura di rimpatrio forzato, ritenendo necessario acquisire notizie più chiare sulla situazione.

Ciononostante, la mattina del 2 ottobre il cittadino nigeriano veniva trasferito dal Cpr di Palazzo San Gervasio all'aeroporto di Roma Fiumicino. Il monitor ribadiva quindi le perplessità espresse dal Garante nazionale in merito alla legittimità dell'espulsione (possibile violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) e quindi del divieto di *refoulement* per l'allontanamento di una persona gravemente malata verso un Paese dove non potrebbe ricevere cure adeguate) e alle sue modalità esecutive. Il giorno del rimpatrio al cittadino



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

nigeriano veniva consegnata una busta contenente della documentazione sanitaria³⁴⁰ redatta esclusivamente in lingua italiana e una scorta di farmaci. Non veniva fornita un'apposita prescrizione medica, che ne chiarisse, in modalità semplificata, le corrette modalità di assunzione. Inoltre, non era stata effettuata alcuna verifica rispetto alla effettiva possibilità per l'interessato di ricevere cure adeguate nel Paese di rinvio.

Nelle more dell'esame della situazione, date le forti perplessità del Garante nazionale circa il compimento dell'operazione, il cittadino nigeriano presentava richiesta di asilo. Il rimpatrio veniva, quindi, sospeso ed egli veniva trasferito di nuovo al Cpr lucano.

Dalle informazioni successivamente acquisite dal Garante nazionale è risultato che il cittadino nigeriano era stato detenuto presso un Istituto penitenziario con collocazione all'interno del Servizio di assistenza intensificato (Sai)-Reparto malattie infettive, senza soluzione di continuità dal 18 settembre 2019 fino al 25 agosto 2021, giorno della sua scarcerazione. Lo stesso giorno, il Prefetto di Napoli ne decretava l'espulsione e il Questore adottava nei suoi confronti la misura di trattenimento presso il Cpr. Nello stesso giorno l'interessato veniva sottoposto a visita medica presso un Ospedale pubblico che, senza alcun cenno a documentazione sanitaria allegata (malgrado appunto l'interessato fosse stato appena dimesso dal Servizio di assistenza intensificata (Sai) di un carcere) certificava la «assenza di patologie esteriori infettive che possano inficiare la vita in comunità ristretta». Giunto al Cpr, il 26 agosto 2021 il Giudice di Pace ne convalidava il trattenimento. Il relativo verbale non reca menzione del suo stato di malattia.

Secondo quanto riportato dal Questore, «solo successivamente al suo ingresso al Cpr, il cittadino nigeriano consegnava una serie di medicinali al servizio sanitario del Centro, che notando la tipologia dei farmaci, immediatamente spostava l'ospite da un modulo condiviso in un modulo isolato e prescriveva un'analisi del sangue per confermare la patologia».

Successivamente all'accertamento della malattia, non è stata effettuata una nuova valutazione di idoneità alla permanenza nella struttura e l'interessato è rimasto trattenuto in un modulo separato dalla restante popolazione detenuta.

Soltanto in seguito al reingresso del signor O. S. nel Cpr in veste di richiedente asilo, il medico del Centro ha richiesto all'Azienda sanitaria territoriale di effettuare una nuova valutazione di idoneità alla vita ristretta. Dopo 45 giorni di permanenza all'interno del Cpr e 12 dal tentativo di rimpatrio, l'Azienda sanitaria di Potenza (Asp) ne dichiarava la non compatibilità con la vita comunitaria ristretta: «presa visione della documentazione esibita, in cui si evidenzia che il trattenuto è affetto da grave patologia», considerato, altresì, che «la situazione clinico-diagnostica e terapeutica appare di difficile gestione dal punto di vista sanitario» attestava che «per il rischio di aggravamento della patologia, non vi sono le condizioni di idoneità alla vita di comunità ristretta».

Inoltre, il medico certificatore aggiungeva un'indicazione molto importante – che attiene anche alla legittimità del rimpatrio – sotto il profilo della continuità della tutela e della cura che devono essere

³⁴⁰. Si trattava della “scheda terapia” e della “scheda infermieristica”, documenti in uso al personale addetto non idonei a garantire un'effettiva comprensione della corretta posologia. Deve altresì essere considerata la circostanza che l'interessato non aveva mai provveduto autonomamente all'assunzione poiché i farmaci gli erano stati sempre somministrati da personale sanitario in una struttura detentiva.



garantite al cittadino straniero: «Infine si sottolinea che il soggetto ha anche necessità di monitorare periodicamente il suo stato di salute e la sua patologia con esami diagnostici e clinici da effettuare presso centri e strutture specialistiche»

La vicenda racchiude una serie di problematiche più volte sollevate dal Garante nazionale e impone una seria riflessione sulla necessità che siano stabiliti canali certi di comunicazione tra le varie amministrazioni che svolgono a diverso titolo compiti di custodia, affinché non si verifichino vuoti di tutela nel caso in cui una persona rimanga sotto la responsabilità dello Stato in forza di plurime misure restrittive applicate senza soluzione di continuità.

E. L'uso della forza fisica e delle misure coercitive

Come ampiamente esposto nei precedenti Rapporti, il tema dell'uso della forza e dei mezzi di coercizione rimane, uno degli aspetti cruciali più critici delle operazioni di rimpatrio forzato. Il Garante nazionale ritiene utile proporre, qui di seguito, una riflessione che interpella in via principale le responsabilità di chi ha compiti legislativi e che pone anche a rischio chi poi deve concretamente portare a compimento le operazioni e affrontare le difficoltà che queste inevitabilmente possono presentare.

E.1 Il vuoto normativo rispetto ai modi d'impiego

Secondo quanto già indicato in premessa, l'organizzazione e l'esecuzione delle operazioni di rimpatrio forzato è regolata dalla *Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004*, senza avere nelle fonti di legge interne una specifica disciplina integrativa che definisca compiutamente i modi dell'agire coercitivo.

La norma europea indica con chiarezza i casi in cui gli strumenti coercitivi possono essere applicati, mentre lascia liberi gli Stati di definire, secondo i rispettivi ordinamenti, gli strumenti consentiti e le relative modalità di impiego limitandosi a richiamare i principi fondamentali di proporzionalità, uso ragionevole della forza, tutela della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriando.

La circolare della Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato del Dipartimento della pubblica sicurezza del 20 gennaio 2016, con la quale è stata introdotta in via sperimentale tra l'equipaggiamento del personale della Polizia di Stato la "fascia in velcro multiuso", ha stabilito la sua possibilità di utilizzo, in via generale, nel perimetro di cui all'articolo 53 c.p. e, nel caso di esecuzione di un rimpatrio forzato, secondo quanto previsto dalla sopraindicata decisione europea, «nei confronti di coloro che si rifiutano o si oppongono all'allontanamento». Tuttavia, come constatato nelle stesse "Linee guida per i Responsabili dei servizi di scorta a bordo di voli charter" curate dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere³⁴¹, non vi è uno strumento di fonte primaria che definisca la tipologia dei mezzi di coazione in dotazione al personale di scorta. Come, d'altra parte, mancano disposizioni circa le specifiche modalità di applicazione, il personale autorizzato, gli aspetti di tutela della salute, gli obblighi di comunicazione e registrazione in caso di utilizzo, indicazioni operative che garantiscano effettiva attuazione al principio secondo il quale «un allontanamento

341. «In nessun riferimento normativo si rinvengono, tuttavia, indicazioni circa il tipo di misure coercitive impiegabili nelle operazioni di rimpatrio...» (Linee guida per i Responsabili dei servizi di scorta a bordo di voli charter, versione aggiornata a luglio 2021).



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

non può essere effettuato a qualsiasi costo»³⁴² (Orientamento comune 3.2 dell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

Nell'ambito dell'esecuzione penale, la disciplina di cui all'articolo 41 dell'Ordinamento penitenziario, pur derogando al principio di stretta legalità stabilisce: «Non può essere usato alcun mezzo di coercizione fisica che non sia espressamente previsto dal regolamento»; quest'ultimo prevede all'articolo 82 che «*La coercizione fisica, consentita per le finalità indicate nel terzo comma dell'articolo 41 della legge, si effettua sotto il controllo sanitario con l'uso dei mezzi impiegati per le medesime finalità presso le istituzioni ospedaliere pubbliche*». Riguardo all'uso specifico delle manette ai polsi durante le traduzioni, come vedremo più approfonditamente, l'articolo 42-bis o.p. delinea un perimetro determinato di applicazione.

L'assenza di garanzie analoghe nel settore dei rimpatri forzati rischia di ledere il diritto di protezione fondamentale della persona privata della libertà nei confronti dell'agire coercitivo da parte dei poteri statali e apre a rischi di discrezionalità, inammissibili in un ambito protetto dalle garanzie di cui all'articolo 13 della Costituzione e all'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si considerino, in particolare, gli interventi coercitivi con un maggiore impatto sulla persona realizzati con la sostanziale completa immobilizzazione del corpo attraverso la contenzione degli arti superiori e inferiori mediante le fasce in velcro³⁴³, il sollevamento e l'imbarco di peso in aereo, l'immobilizzazione della persona al sedile dell'aeromobile, sempre tramite le fasce in velcro³⁴⁴, o l'applicazione del *french*

342. In base alla decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 tale principio trova applicazione (anche semplicemente) nel caso in cui insorga il dubbio che l'esecuzione di misure coercitive legali a causa della resistenza e della pericolosità del rimpatriando possa violare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando.

343. È accaduto, per esempio, nell'operazione di rimpatrio verso la Tunisia del 7 febbraio 2022, nel corso del quale a due cittadini stranieri che manifestavano opposizione al rimpatrio nello scalo di Palermo sono state applicate fasce al busto e alle gambe, sono stati disposti in posizione orizzontale e sono stati imbarcati di peso nell'aeromobile. La medesima procedura era già stata applicata nei confronti di un altro rimpatriando imbarcato a Trieste. Nel volo charter effettuato verso l'Egitto il 9 settembre 2022 A. A. S., proveniente da Palazzo San Gervasio (PZ), è stato fascettato mani e piedi e tenuto a terra all'interno della sala di attesa dell'aeroporto di Roma Fiumicino. Riportava visibili ferite alla testa, autoinflitte sbattendo più volte la testa contro un muro, secondo quanto riferito dalla scorta. Il rimpatrio è stato sospeso e il cittadino egiziano è stato trasferito in Ospedale.

344. La pratica di contenere una persona al sedile dell'aeromobile è stata rilevata nelle seguenti operazioni: 1) nel volo charter realizzato il 15 novembre 2021 verso la Tunisia un rimpatriando che poco dopo l'imbarco aveva manifestato agitazione è stato contenuto con le fascette in velcro applicate alle braccia e bloccate al sedile per tutta la fase di volo della durata di circa un'ora; 2) nel volo charter realizzato il 17 febbraio 2022 verso la Tunisia un rimpatriando che manifestava resistenza passiva al rimpatrio è stato immobilizzato con le fascette applicate a mani e piedi per essere imbarcato (ore 11.30); successivamente (dalle ore 14.00) all'interno dell'aeromobile gli è stato bloccato il busto al sedile mediante ulteriori fascette. I dispositivi coercitivi sono stati rimossi all'arrivo a Tabarka (ore 15.10); 3) Nell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Georgia il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* G. S. che manifestava resistenza passiva al rimpatrio è stato contenuto, imbarcato di peso in aereo e immobilizzato per parte del volo con il torace e le braccia bloccate al sedile da due fasce in velcro applicate a due diverse altezze del busto (fascette ai polsi e alle caviglie mantenute dalla precedente immobilizzazione sul mezzo interpista).



*body cuff*³⁴⁵. In tutte queste ipotesi, non del tutto infrequenti nelle operazioni di rimpatrio forzato, i rimpatriandi subiscono un consistente uso della forza da parte degli operatori e una contenzione meccanica che può avere riflessi sulla stessa incolumità fisica e psichica della persona. D'altra parte, l'operatore di Polizia a cui è richiesta l'adozione di misure per riportare a compimento il rimpatrio ha diritto ad avere elementi certi che indichino il perimetro dell'operazione e la legittimità dei mezzi necessari a tal fine.

Per tale motivo, anche a tutela degli operatori medesimi, è fondamentale che la materia sia disciplinata e accompagnata da effettive garanzie.

Nell'ultimo Rapporto relativo a un'operazione di rimpatrio, il Garante nazionale ha evidenziato «l'importanza che il personale sanitario presente nelle operazioni svolga una costante attività di monitoraggio diretta a verificare le modalità di attuazione della manovra e le condizioni di salute della persona sottoposta a una simile misura». L'accertamento medico si rivela essenziale anche *ex post* per eventuali medicazioni e cure che si rendessero necessarie in seguito alla coercizione subita e al fine di aggiornare la valutazione di idoneità al rimpatrio. Inoltre, è indispensabile, secondo gli obblighi di legge in capo ai medici e a tutti gli esercenti una professione sanitaria, documentare eventuali segni presenti sul corpo della persona con la contestuale registrazione delle sue relative dichiarazioni, compresa ogni lamentela di maltrattamenti subiti e osservazioni in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame medico³⁴⁶.

Il Garante nazionale chiede di conoscere quale sia la fonte regolativa delle disposizioni impartite al personale e la relativa disciplina sull'applicazione delle fasce in velcro per immobilizzare una persona al sedile dell'aeromobile e sull'utilizzo del *french body cuff*.

L'Autorità di garanzia, altresì, chiede anche di essere informata relativamente al «*Gost body cuff*» o «*italian body cuff*» in sperimentazione», secondo quanto riportato nel telegramma operativo relativo a un'operazione programmata per il 14 settembre 2022.

345. Nelle operazioni oggetto del presente Rapporto, il *french body cuff* è stato utilizzato nei seguenti casi: 1) nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata verso l'Albania il *french body cuff* è stato applicato in partenza dal Cpr di Ponte Galeria a un rimpatriando che manifestava agitazione anche per la mancata possibilità di telefonare (possibilità che poco prima dell'imbarco in aereo gli è stata accordata ma che alla fine è stata dal medesimo rifiutata poiché tardiva). Il dispositivo è stato mantenuto per circa due ore fino a poco dopo il decollo; 2) nel charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 31 gennaio 2022 il dispositivo è stato applicato nella fase pre-ritorno al Cpr di Gradisca d'Isonzo nei confronti di una persona che si era inferta vari tagli alle braccia. Giunta all'aeroporto di Palermo completamente immobilizzata (oltre al *french body cuff* aveva fascette a polsi, caviglie, ginocchia e spalle) è stata trasportata di peso per l'audizione consolare e con la stessa modalità è stata successivamente imbarcata nel volo di trasferimento internazionale.

346. Nell'operazione di rimpatrio verso la Georgia del 21 aprile 2022 effettuata con le modalità di una *Collecting return operation*, G. S. nella fase di imbarco e durante il volo ha subito un intervento contenitivo di particolare rilevanza al termine senza accertamento da parte del medico: durante la contenzione, infatti, si è limitato a un controllo visivo a distanza della situazione. Successivamente, i monitor del Difensore pubblico di Georgia, presenti nel volo di trasferimento verso la Georgia, hanno acquisito un documento a firma del signor S. redatto con il supporto del medico dei servizi sanitari del Dipartimento per la migrazione del Ministero degli affari interni della Georgia impiegato nella tratta Düsseldorf – Tbilisi. In esso sono descritti in dettaglio dei segni sul corpo del cittadino straniero ed è presente la dichiarazione fatta dal signor S. che tali lesioni sono state procurate durante il trasporto in Italia per mano di personale non in divisa e di poliziotti. Sulla vicenda è in corso una verifica anche da parte di Frontex.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

E.2 Prassi critiche di utilizzo

Il secondo profilo di criticità rispetto all'uso della forza riguarda l'impiego degli strumenti di contenimento, in particolare delle fascette ai polsi, al di fuori dell'ambito di applicazione stabilito dalla norma europea.

Anche rispetto all'immobilizzazione dei polsi, in assenza, come già detto, di una norma specifica, valgono i principi di settore generali, che ne ammettono l'applicazione «nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (par. 3.2 lett. b) Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

Tuttavia, come indicato nei precedenti Rapporti, a prescindere dalla manifestazione di condotte opposte al rimpatrio, è prassi che tali mezzi contenitivi siano automaticamente applicati a tutti i rimpatriandi giunti presso lo scalo aeroportuale di partenza e siano mantenuti senza soluzione di continuità durante tutto il periodo di permanenza in aeroporto, la fase di imbarco e un periodo successivo al decollo almeno fino al raggiungimento della quota di volo³⁴⁷.

Nell'operazione di rimpatrio realizzata il 6 settembre 2022 verso la Tunisia, il monitor ha constatato che le fascette sono state applicate anche a due cittadini tunisini il cui rimpatrio era registrato nei rispettivi fascicoli personali, consultati presso il Cpr di Torino, come «volontario»³⁴⁸. Pur di fronte a questa situazione di esclusione di pericolo di tentativo di fuga o altri rischi legati al rifiuto del rimpatrio, le due persone sono rimaste 'fascettate', come tutti gli altri rimpatriandi, dalla partenza dal Cpr avvenuta alle ore 5.15 del mattino fino alle ore 14.20, orario di atterraggio in Tunisia.

In talune occasioni i monitor hanno constatato che i dispositivi non sono stati levati nemmeno per consentire la consumazione del pasto³⁴⁹ e durante la fruizione dei servizi igienici³⁵⁰.

Non è, peraltro, inusuale vedere il personale di scorta supportare i rimpatriandi – impediti nella loro mobilità – nell'espletamento delle più elementari necessità, come sistemarsi gli indumenti o trasportare i bagagli a mano nella fase d'imbarco; tuttavia, non è nemmeno raro osservare che i medesimi debbano provvedervi da soli pur avendo le mani immobilizzate.

A ciò si aggiunga che i protocolli di sicurezza adottati in ogni trasferimento della persona all'interno dello scalo aeroportuale prevedono, oltre all'uso delle fascette per il blocco dei polsi, l'accompagnamento sottobraccio da parte di due operatori di scorta.

347. Secondo quanto riportato dai monitor, nelle seguenti operazioni le fascette sono rimaste applicate anche per tutta la fase di volo: 1) nel volo charter realizzato verso la Nigeria il 4 dicembre 2021 i rimpatriandi hanno avuto i polsi bloccati dalle fascette per tutto il tempo di volo Roma-Lagos (più di 5 ore); 2) nel volo charter per la Tunisia del 15 novembre 2021 le fascette sono state mantenute fino all'arrivo a Tabarka; 3) nel volo charter per la Nigeria del 7 maggio 2022 un rimpatriando è stato contenuto con le fascette ai polsi per tutta la durata del viaggio da Trieste a Lagos (più di 9 ore).

348. Alla richiesta del motivo per cui non è stato intrapreso un percorso di rimpatrio volontario, veniva risposto che entrambi i rimpatriandi avevano espresso una certa urgenza nel tornare al proprio Paese, con tempistiche non compatibili all'attivazione di un percorso di rimpatrio volontario.

349. Volo *charter* di rimpatrio per la Tunisia del 20 settembre 2021 (annotazione del monitor in occasione della consumazione del pasto negli ambienti dello scalo aeroportuale).

350. Volo charter di rimpatrio realizzato per la Tunisia il 15 novembre 2021 e volo charter di rimpatrio per l'Albania del 25 gennaio 2022.



Tale utilizzo esteso – e improprio – dei mezzi coercitivi riguarda anche le fasi iniziali, come constatato all'interno del Cpr di Bari e di Cpr di Gradisca d'Isonzo, durante le fasi pre-ritorno di alcuni voli *charter* per la Tunisia realizzati rispettivamente il 20 dicembre 2021, il 24 gennaio e il 7 febbraio 2022³⁵¹.

Nel corso delle operazioni, al monitor è stato precisato che l'applicazione delle fascette ai polsi risponde in particolare alle esigenze di sicurezza legate al possibile occultamento da parte degli stranieri di strumenti atti a offendere sé o gli altri al fine di evitare il rimpatrio. A tal riguardo, deve essere osservato che nel corso delle operazioni gli ambienti e i mezzi di trasporto vengono regolarmente bonificati, i rimpatriandi sono sottoposti a plurime verifiche di sicurezza da parte delle squadre che si occupano del loro trasferimento e che in ogni caso il personale di scorta impiegato nella tratta internazionale effettua un accurato controllo sulla persona e sui suoi bagagli nell'immediatezza della sua presa in carico e comunque prima dell'imbarco nel mezzo aereo.

Su tale criticità, il Ministero dell'interno in riferimento al “Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri” del 31 agosto 2021 ha risposto specificando che: «Per quanto riguarda i voli *charter*, invece, a causa del numero sempre molto elevato di stranieri da rimpatriare (circa 20/40 stranieri), la valutazione del rischio è da considerarsi sempre alta. Di conseguenza nelle fasi di imbarco e di decollo, durante le quali normalmente gli stranieri pongono in essere atti di autolesionismo e/o di resistenza per evitare il rimpatrio, agli stessi vengono applicate le fascette in velcro.».

A parere di questo Garante, tale motivazione non appare supportata dalla normativa di settore sotto una molteplicità di profili.

Innanzitutto le “Linee guida Frontex” del 2016 prevedono che in effetti gli Stati nell'ambito delle attività preparatorie al rimpatrio effettuino una preliminare valutazione del rischio finalizzata a definire le modalità organizzative dell'operazione (stabilire il numero di operatori di scorta, la consistenza del *back-up team* e determinare il possibile utilizzo di mezzi coercitivi), ma dispongono altresì che la stessa sia realizzata *individualmente sulla base dei precedenti comportamenti tenuti dai singoli soggetti*³⁵². Nel condurre tale analisi predittiva non vi è dunque spazio per valutazioni di carattere generale correlate alle modalità di esecuzione del rimpatrio. Peraltro, la presenza di un numero elevato di stranieri da rimpatriare è una caratteristica tipica delle operazioni congiunte di rimpatrio, quali quelle disciplinate dalle Linee guida.

Inoltre, la valutazione del rischio, pur se condotta nei termini previsti dallo standard, è finalizzata a stabilire in via preliminare il mero possibile utilizzo dei dispositivi³⁵³, la cui applicazione rimane

351. Nel Cpr friulano le persone straniere sono state svegliate nelle primissime ore della mattina, invitate a prepararsi per la partenza e poco dopo subito ‘fascettate’ ai polsi senza alcuna evidente esigenza concreta di sicurezza.

352. «6.1.16 Risk assessment - «The OMS and each PMS carry out an individual risk assessment of their returnees (based on factors such as previous behavior and removal history)», Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex adottate il 12 maggio 2016.

353. «6.1.16 Risk assessment - «[...] Such assessment should be used to determine the number of escorts and ground staff and the size of the back-up team in order to ensure security during all the JRO phases, as well as for the determination of the possible use of coercive measures», Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex adottate il 12 maggio 2016.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

comunque limitata «nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573) o, a seconda dei precetti generali, quando vi sia «necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'Autorità, o comunque di impedire una serie di delitti contro l'ordine pubblico, contro il patrimonio o contro la persona» (articolo 53 codice penale).

Anche il “Codice di condotta Frontex” del 2018 specifica che i mezzi di contenzione possono essere applicati *«when strictly necessary on returnees who refuse or resist removal or in response to an immediate and serious risk of the returnee escaping, causing injury to themselves or to a third party, or causing damage to property»*. Pertanto, le disposizioni dettate dall'Agenzia europea stabiliscono che non è sufficiente un rischio ipotetico, ma è necessaria la manifestazione di un rischio serio e immediato di fuga³⁵⁴.

Infine, sotto un profilo fattuale, deve essere considerato che la principale risposta al livello elevato del rischio stabilito aprioristicamente nel caso dell'organizzazione di voli *charter* è rappresentata dal numero cospicuo di operatori di scorta impiegati nelle operazioni, che vigilano continuamente i cittadini stranieri. Considerando 22 operazioni monitorate in fase di volo nel periodo 31 agosto 2021-21 aprile 2022³⁵⁵, si osserva mediamente l'impiego di tre operatori di scorta ogni persona rimpatriata. Il rapporto si abbassa a 2,8 nel caso di rimpatri monitorati verso la Tunisia e raggiunge il valore di 3,7 per le destinazioni Georgia ed Egitto.

Ciò considerato, deve essere ribadito che «tale utilizzo dei mezzi di coercizione, massivo e indiscriminato, difforme dai principi di necessità, proporzionalità, uso ragionevole e ricorso in ultima istanza, non basato su una valutazione individuale del rischio sottoposta a una verifica continua nel corso dell'operazione, come più volte richiamato dal Garante nazionale – è illegittimo e costituisce una lesione della dignità umana come indicato dalla Corte Edu in numerose pronunce³⁵⁶» (Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, gennaio 2019 – giugno 2021 del 31 agosto 2021).

Da ultimo, il monitor ha riportato che nel *charter* realizzato verso l'Egitto il 7 settembre 2021 a Palermo alcuni migranti, che presentavano un atteggiamento tranquillo e remissivo, sono stati fatti sedere a terra all'interno di un locale e sono rimasti vigilati da personale della Guardia di Finanza in assetto da ordine pubblico, con il manganello impugnato. Anche nell'operazione di rimpatrio realizzata il 15 novembre 2021, nella fase di pre-partenza all'aeroporto di Palermo è stato osservato che il contingente di Polizia proveniente da Caltanissetta era armato e impugnava il manganello mentre sorvegliava gli stranieri trasferiti dal Cpr che erano seduti nei pullman. In tale occasione, il monitor udiva altresì un poliziotto rivolgere a uno straniero il bisogno di recarsi in bagno le parole riportate nella nota 306 del presente Rapporto.

354. Si rileva, peraltro, che per contrastare rischi di fuga è prassi la requisizione dei lacci delle scarpe e delle cinture.

355. Delle complessive 29 operazioni monitorate nel periodo di riferimento, solo 22 presentavano il dato completo.

356. Caso *Selmouni v. France*, sentenza del 28 luglio 1999 paragrafo 99, *Berlinski v. Poland* sentenza del 20 giugno 2002 paragrafi 59-65. «*In respect of a person deprived of his liberty, recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his/own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3*».



Infine, nel volo di rimpatrio per la Georgia del 4 novembre 2021 effettuato con le modalità di una *Collecting return operation* si è verificato un episodio critico che pone una questione di possibile maltrattamento per un uso eccessivo della forza nei confronti di G.S. che aveva manifestato opposizione al rimpatrio nella fase di imbarco a bordo dell'aereo. La vicenda è stata oggetto di uno scambio di note con la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere nell'immediatezza dell'operazione, anche in relazione a un ulteriore profilo di seria criticità verificatosi nell'operazione e ora è al vaglio del *Fundamental Rights Officer* di Frontex che ha aperto una procedura di verifica.

Il Garante nazionale, reiterando quanto già raccomandato in precedenti Rapporti, raccomanda che:

14. nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato sia fatto ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto della legge e degli standard di soft law europei e internazionali, che ne consentono l'utilizzo solo come misura di ultima istanza, in caso di stretta necessità nei confronti «dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione (CE) 573 del 2004³⁵⁷) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone (articolo 7 del "Codice di condotta Frontex" del 2018), senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio ("Linee Guida Frontex" del 2016);

15. a tutela della salute dei rimpatriandi gli interventi di contenzione, che implicino un uso intensivo della forza, siano sempre monitorati da personale medico che verifichi costantemente le condizioni di salute della persona e se la medesima sia in grado di sopportare ulteriormente la misura coercitiva messa in atto nei suoi confronti;

16. al termine di tali interventi, il personale medico accerti le condizioni di salute delle persone sottoposte alla misura coercitiva al fine di verificare che siano ancora compatibili con la proce-

357. Nelle linee guida elaborate per le operazioni di rimpatrio congiunte contenute nell'allegato alla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile 2004 sull'utilizzo delle misure coercitive è previsto che:

a) Le misure coercitive sono eseguite nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi.

b) La coercizione può essere esercitata nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento. Tutte le misure coercitive devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza.

Si devono preservare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando. Di conseguenza, in caso di dubbio, l'operazione di allontanamento che richiede l'esecuzione di misure coercitive legali a causa della resistenza e della pericolosità del rimpatriando è sospesa in applicazione del principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo».

c) La misura coercitiva applicata non deve compromettere o minacciare la facoltà di respirare normalmente del rimpatriando. Se vi è uso della forza, si deve assicurare che il rimpatriando rimanga con il torace in posizione verticale e che nulla opprima o interferisca con il suo torace impedendogli di respirare normalmente.

d) I rimpatriandi che oppongono resistenza possono essere immobilizzati con mezzi che non ledano la loro dignità o integrità fisica.

e) Lo Stato membro organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante stabiliscono di comune accordo, prima dell'operazione di allontanamento, un elenco di misure restrittive autorizzate. È vietato l'uso di sedativi per facilitare l'operazione, ferme restando le misure di emergenza volte a garantire la sicurezza del volo.

f) Il personale della scorta deve essere informato delle misure restrittive autorizzate e vietate e deve conoscerle».



Raccomandazioni Pareri Atti d'intervento 2019-2023

dura di rimpatrio, se vi sia necessità di eventuali medicazioni e cure, documentare eventuali segni presenti sul corpo registrando le relative eventuali dichiarazioni dell'interessato, compresa ogni lamentela di maltrattamenti subiti e le proprie osservazioni in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame.

F. Le condizioni materiali dei luoghi di attesa

Nelle operazioni di rimpatrio oggetto del presente Rapporto sono stati principalmente utilizzati quali luoghi di scalo o comunque di raduno l'aeroporto di Palermo e quello di Bari.

All'interno dei rispettivi locali dedicati alle attività di rimpatrio e separati dall'area utilizzata per il traffico ordinario dei passeggeri, i rimpatriandi possono trascorrere da due a tre ore a seconda delle procedure da svolgere, dal loro numero complessivo e in generale dal piano dei voli.

Aeroporto di Palermo

Riguardo ai locali dello scalo siciliano devono ancora una volta essere ribadite le gravi criticità evidenziate nei precedenti Rapporti in merito alle condizioni materiali degradate, all'assenza di minimali arredi e servizi e alla configurazione degli spazi che, come più volte esposto, può rappresentare di per sé un fattore di rischio per la sicurezza dell'operazione.

Nell'arco temporale di riferimento del presente Rapporto non si è infatti registrato alcun miglioramento: durante l'attesa, le persone straniere e il personale di scorta continuano a permanere in ambienti inadeguati sotto vari profili³⁵⁸. Si pensi, per esempio, alla circostanza che durante l'attesa, fatta salva una panchetta di mattoni fruibile da pochi, gli stranieri possono solo sedersi a terra avvalendosi dell'aiuto di qualcuno che li sostiene considerata la mobilità ridotta per le fascette applicate ai polsi.

Il Ministero dell'interno nel mese di settembre 2021 aveva informato il Garante nazionale che era in corso l'individuazione di un'area, nei pressi dell'aeroporto, ove poter realizzare una struttura *ad hoc*, come da progetto elaborato dal Dipartimento della pubblica sicurezza in collaborazione con la Questura di Palermo. Da allora non si sono avute più notizie in merito.

Il Garante nazionale ritiene urgente interrompere il perdurare di tali condizioni e stigmatizza il fatto che non sia stato predisposto alcun intervento, neppure minimale, anche in considerazione dell'uso intensivo che viene fatto di tali ambienti locali (i voli charter per la Tunisia sono in genere due alla settimana).

Aeroporto di Bari

All'aeroporto di Bari il locale di attesa è un ampio ambiente vuoto, attrezzato con delle sedie pieghevoli a disposizione dei rimpatriandi. La sistemazione è dignitosa, anche se alcuni monitor hanno rile-

³⁵⁸. È stata riportata a volte una situazione di sporcizia e l'assenza nei bagni di sapone, soluzione igienizzante, carta igienica e salviette per le mani. I servizi igienici sono ubicati in un container datato, con parti arrugginite e in condizioni pericolose.



vato condizioni di cattivo mantenimento e assenza di presidi igienici³⁵⁹. Inoltre, non sono disponibili macchine rivenditrici di bibite e snack, né apparecchi telefonici.

Il Garante nazionale raccomanda che:

17. tutti i luoghi di attesa utilizzati nelle operazioni siano sempre in buono stato di manutenzione e pulizia, idonei a riparare e isolare dagli agenti atmosferici, arredati con sedute, muniti di apparecchi telefonici pubblici e provvisti di distributori di snack e bevande, dotati di un locale a uso sanitario nonché provvisti di servizi igienici direttamente accessibili.

G. I controlli di sicurezza

La misura è prevista – come è noto – sia dalle regole dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (Icao), sia dalla Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573. Quest'ultima stabilisce che «Tutti i rimpatriandi sono sottoposti ad un'ispezione meticolosa ai fini della sicurezza prima di imbarcarsi sull'aeromobile. Qualsiasi oggetto che possa costituire una minaccia alle persone ed alla sicurezza del volo congiunto è sequestrato e posto nella stiva bagagli».

La fattispecie rappresenta un'ipotesi di controllo particolare, giustificata dall'esigenza di assicurare la sicurezza dell'operazione di rimpatrio forzato ed esula senza dubbio dalle disposizioni in materia di perquisizioni previste dall'ordinamento penitenziario e dal codice di procedura penale, accompagnate dalle garanzie costituzionali di cui all'articolo 13, poste a tutela dell'intangibilità del corpo e del pudore.

Ciononostante, nella pratica può accadere che le verifiche sui rimpatriandi vengano realizzate con forme assimilabili a quelle di una perquisizione personale e con modalità considerate eccezionali anche nell'ambito del regime penitenziario³⁶⁰, con il rischio di incidere fortemente sulla dignità delle persone straniere. Si consideri la pratica di denudamento (parti intime incluse) più volte rilevata dai monitor come, per esempio, in occasione dei controlli realizzati all'aeroporto di Palermo nei confronti di tutti i cittadini tunisini rimpatriati con volo charter del 30 agosto 2022³⁶¹. Mentre, nel corso del monitoraggio del volo charter di rimpatrio realizzato verso l'Egitto del 9 ottobre 2021 e di quelli effettuati verso la Nigeria il 2 ottobre 2021 e il 7 maggio 2022, è stata osservata la pratica mortificante del denudamento con flessioni³⁶², nel primo caso, oltretutto, all'interno di locali con scarsa aereazione e non sufficientemente riscaldati presso l'aeroporto di Bari.

359. L'annotazione è relativa al monitoraggio del volo charter per la Tunisia del 7 febbraio 2022.

360. Si veda la circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 16 febbraio 2001 recante oggetto "Sentenza della Corte Costituzionale in data 15.11.2000. Perquisizioni personali e ispezioni corporali a carico del detenuto".

361. Tale prassi è emersa anche in relazione al trasferimento a Roma della signora E.P. rimpatriata a Lagos il 12 agosto 2022 nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio. La dinamica della verifica realizzata in tale occasione è stata oggetto di un immediato scambio di note con la Questura interessata anche relativamente a un ulteriore profilo di criticità.

362. Nel caso del rimpatrio del 9 ottobre 2021 i rimpatriandi, presso l'aeroporto di Bari, sono stati sottoposti a tale forma di verifica mentre nel caso delle altre due operazioni la pratica ha riguardato solo alcuni cittadini stranieri.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Nel corso di una stessa operazione è frequente, peraltro, che il cittadino straniero sia sottoposto a plurimi controlli da parte dei vari dispositivi di scorta che ne curano il trasferimento, all'interno del territorio nazionale e nella tratta internazionale.

Il Garante nazionale esprime contrarietà relativamente all'adozione, in modo sistematico e non motivato in termini specifici e individuali di forme di controllo altamente invasive.

Si tratta peraltro di forme tipiche dell'attività investigativa, impropriamente ricomprese all'interno della tipologia dei 'controlli di sicurezza' previsti dalla normativa europea o implicitamente ritenute come facenti parte delle restrizioni della libertà personale correlate alla misura coercitiva del rimpatrio forzato. Tutto ciò in assenza di una specifica disciplina sulle modalità esecutive e procedurali. Chiede, pertanto, un parere del Ministero dell'Interno in merito ai relativi presupposti di legittimità³⁶³.

Si rileva, comunque, la carenza di disposizioni operative che differenzino nettamente le modalità di esecuzione delle procedure di verifica nei vari contesti in cui il personale di Polizia opera e che stabiliscano con chiarezza i limiti del potere di controllo esercitato sulle persone sottoposte a una misura di rimpatrio. Tale esigenza riveste particolare importanza nelle fasi iniziali delle operazioni, nel corso delle quali è impiegato personale che non ha ricevuto specifica formazione sui rimpatri forzati. Indicazioni relative ai modi di effettuazione dei controlli personali sui cittadini stranieri risultano, peraltro, assenti anche nella recente regolamentazione dei Centri di permanenza per i rimpatri³⁶⁴.

Anche nell'ottica di evitare indebiti sconfinamenti contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini stranieri, da tempo il Garante nazionale chiede che, salvo specifici motivati casi, siano adottate tecniche meno intrusive di controllo sulla persona quali, per esempio, quelle in uso presso gli scali aeroportuali che prevedono l'utilizzo di strumenti elettronici. Tenuto conto che il ricorso a strumenti di controllo alternativi per il reperimento di oggetti metallici potenzialmente lesivi per la sicurezza (metal detector) è incoraggiato anche all'interno degli Istituti di pena³⁶⁵, questa Autorità garante reitera la raccomandazione già espressa nei precedenti rapporti circa l'adozione di tale tecnologia, anche sulla scorta di analoghe esperienze sviluppate da paesi europei impegnati in attività di rimpatrio forzato³⁶⁶.

Ricorda inoltre che gli ambienti in cui i controlli vengono realizzati, devono essere adeguati a preser-

363. La Corte costituzionale con sentenza del 15 novembre 2000 n. 526, rigettando la questione di costituzionalità dell'articolo 34 dell'ordinamento penitenziario, in materia di perquisizioni personali, ha precisato che le perquisizioni sono implicate nel regime di detenzione penitenziario ma il potere di perquisizione può considerarsi legittimo solo se esercitato nel rispetto di una serie di limiti e condizioni, incluse, in particolare, le modalità procedurali che prevedono la documentazione dettagliata dell'attività realizzata al fine di garantire la tutela effettiva dei diritti dei detenuti in sede giurisdizionale.

364. Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022.

365. In base al secondo comma dell'articolo 74 del Dpr 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento di esecuzione della Legge 26 luglio 1975, n. 354) «La perquisizione può non essere eseguita quando è possibile compiere l'accertamento con strumenti di controllo» mentre la circolare 16 febbraio 2001 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nell'ottica di garantire un'attuazione pienamente rispettosa del dettato costituzionale, esplicita l'intendimento «di ricorrere a sempre più adeguati strumenti di controllo (*metal detector* e simili) che consentano la progressiva riduzione del ricorso alle perquisizioni ordinarie, sino alla loro completa sostituzione».

366. Ad esempio, la Grecia; Frontex *Factsheet for Forced Return Monitors*, 2021.



vare la riservatezza e il pudore delle persone straniere³⁶⁷.

Il Garante nazionale raccomanda che:

18. tutto il personale impiegato in qualsiasi fase di un'operazione di rimpatrio forzato sia informato che le verifiche di sicurezza sui rimpatriandi non possono essere sistematicamente condotte con denudamento integrale e richieste di flessione;

19. nel caso sia inevitabile, sulla base di fondati presupposti, il ricorso a controllo personale e intimo, questo avvenga con assoluta tutela della riservatezza, con rispetto del pudore della persona coinvolta, senza alcuna possibilità di esposizione allo sguardo di chi non è coinvolto nel controllo stesso; con registrazione dell'evento, della motivazione che lo ha determinato e dell'esito.

H. L'accesso ai bisogni primari

Nel volo charter di rimpatrio di cittadini egiziani del 7 settembre 2021, il monitor ha riportato che a un gruppo di rimpatriandi provenienti dal Cpr di Palazzo San Gervasio non era stato consegnato il pranzo al sacco, come da indicazioni contenute nel telegramma operativo dell'operazione. I cittadini stranieri sono pertanto rimasti a digiuno di cibo e acqua dalle ore 8.00 (ora in cui avevano fatto colazione al Centro) fino alle ore 17.00 quando hanno ricevuto il pasto nel volo di trasferimento in Egitto.

Il Garante nazionale ritiene superfluo formulare una raccomandazione in merito poiché è certo che le Autorità preposte alla gestione dei rimpatri condividano pienamente la necessità di garantire l'accesso ai beni primari e che, quindi, assicureranno in ogni operazione la fornitura di cibo, prevedendo peraltro la distribuzione di sacchetti con panini e bibite di riserva, nel caso di tappe intermedie di un'operazione presso aeroporti o Cpr di transito, come previsto nelle prassi di alcuni Paesi osservate nel corso del monitoraggio di operazioni congiunte³⁶⁸.

I. La tutela della proprietà

Come già riportato in numerosi Rapporti redatti a seguito di specifiche operazioni di monitoraggio, occorre rilevare che la tutela dei beni di proprietà delle persone rimpatriate continua a essere trascurato e oggetto di procedure approssimative. Nella maggior parte dei casi i cittadini stranieri giungono agli aeroporti di partenza con i propri effetti personali raccolti in sacchetti di plastica, talvolta già strappati a causa dei vari trasbordi. Su ognuno è stato attaccato con del nastro adesivo un foglio con il

³⁶⁷. Nell'operazione di rimpatrio per la Nigeria del 4 dicembre 2021 alcuni controlli realizzati all'interno del Cpr di Roma Ponte Galeria si sono svolti in un locale di passaggio.

³⁶⁸. La prassi è stata osservata in Germania nel corso del monitoraggio di CRO congiunti verso la Georgia.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

nominativo del proprietario scritto a mano³⁶⁹.

Inoltre, perdura la prassi di non rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta dei bagagli consegnati da stivare. In caso di disguidi nella restituzione dei bagagli a destinazione, i cittadini stranieri non dispongono quindi di una documentazione utile a dimostrare il loro diritto di rientrare in possesso dei beni di loro proprietà o di essere comunque risarciti. Nel volo di rimpatrio realizzato verso la Georgia il 4 novembre 2021 con le modalità di una *Collecting return operation* si è osservato che il modulo *Protocol on the hand-over of the person* – di fatto utilizzato come ricevuta degli effetti personali di valore custoditi dalla Polizia italiana e poi consegnati alla Polizia georgiana per essere restituiti al legittimo proprietario – pur essendo in lingua inglese era stato compilato in italiano.

20 Il Garante nazionale raccomanda maggiore attenzione in questi aspetti che costituiscono elementi essenziali per la persona che viene rimpatriata in un Paese che, pur essendo luogo della sua origine, non sempre è ormai per lei familiare. A tal fine, è necessario un sistema di etichettatura dei bagagli che preveda l'utilizzo di etichette identificative professionali nonché il rilascio di una ricevuta in lingua inglese con l'indicazione dei colli eventualmente consegnati.

L. Il meccanismo di reclamo Frontex

Come già evidenziato in precedenti numerosi Rapporti relativi a operazioni di rimpatrio forzato realizzate con il supporto di Frontex, il meccanismo di reclamo disciplinato dall'articolo III del Regolamento UE 2019/1896 del Parlamento e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativamente al funzionamento dell'Agenzia è sostanzialmente privo di effettività. Sono probabilmente molteplici le ragioni del mancato utilizzo dello strumento nell'ambito dei rimpatri forzati e sono in parte correlate al verosimile scarso interesse della persona straniera di farvi ricorso a violazione consumata e a rimpatrio avvenuto.

Al di là degli aspetti critici intrinseci del rimedio, perdura la prassi di non fornire ai cittadini stranieri alcuna informazione circa tale possibilità, anche nei casi in cui i rimpatriandi esprimano esplicitamente lamentele rispetto al trattamento subito.

Come già evidenziato nel paragrafo relativo all'uso della forza, nell'operazione realizzata verso la Georgia il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* organizzata dalla Germania si è verificato un episodio critico che pone una questione di possibile maltrattamento nei confronti di G.S., che manifestando opposizione al rimpatrio ha subito un'azione contenitiva non semplice. Lo straniero interessato ha a più riprese espresso lamentele per il trattamento subito senza tuttavia avere raggiunti rispetto al diritto di presentare formale reclamo all'Agenzia europea e/o ricevere l'apposita modulistica.

³⁶⁹ In generale, ai Cpr di partenza non vengono infatti messe a disposizione borse più resistenti, anche di semplice fattura, e l'etichettatura continua a essere realizzata manualmente dagli operatori di scorta senza l'utilizzo di un sistema professionale che offra maggiori garanzie di tutela della proprietà. Positivamente è stato osservato, nell'operazione di rimpatrio realizzata verso l'Egitto il 9 ottobre 2021, che al Cpr di Bari a ogni rimpatriando erano state fornite delle borse in materiale plastico con cerniera per riporre i propri effetti personali.



Analogamente, un cittadino tunisino³⁷⁰, nel corso dell'operazione effettuata il 7 febbraio 2022, ha riportato doglianze apparentemente circostanziate relative al trattamento subito nella fase iniziale dell'operazione, senza, tuttavia, ricevere alcun tipo di informazione rispetto alla possibilità di una loro formalizzazione affinché venisse valutata l'avvio di una verifica.

Ciò considerato, nel richiamare il principio generale indicato nell'orientamento 20 delle "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato" adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005, in merito alla necessità di garantire l'avvio di un'indagine indipendente nel caso di denunce di maltrattamenti, e i requisiti essenziali del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) volti a garantire che i meccanismi di reclamo costituiscano una garanzia effettiva di tutela delle persone private della libertà³⁷¹,

Il Garante nazionale raccomanda che:

21. a tutti i cittadini stranieri sottoposti a una misura di rimpatrio forzato eseguita nell'ambito di un'operazione realizzata con il supporto di Frontex (incluse quelle realizzate tramite voli charter nazionali) sia fornita, in una lingua a loro comprensibile, l'informativa circa la possibilità di denunciare all'Agenzia europea violazioni dei loro diritti fondamentali durante una procedura di rimpatrio forzato e sia loro reso disponibile il modulo di denuncia standardizzato ai sensi dell'articolo III, comma 10³⁷², del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 (Regolamento relativo al funzionamento dell'Agenzia).

370. Secondo quanto riportato dal monitor, O. K. giungeva dal Cpr di Caltanissetta all'aeroporto di Palermo in pigiama e ciabatte. Dichiarava al monitor, supportato dal mediatore, di non aver ricevuto cibo dall'inizio dell'operazione e di avere subito dei maltrattamenti dalla Polizia per essersi opposto al rimpatrio. In particolare, riferiva di avere manifestato opposizione al rimpatrio all'interno del Cpr, di essere stato quindi preso a calci, trascinato all'esterno della struttura e nel tragitto verso l'aeroporto di essere stato costretto a viaggiare con i finestrini aperti e infine deriso dagli operatori di Polizia per le sue lamentele per il freddo. La persona mostrava delle escoriazioni sulla mano e i suoi abiti risultavano sporchi di terra e polvere. I monitor segnalavano immediatamente la circostanza al capo scorta anche in vista della realizzazione di un accertamento medico, che il personale sanitario riteneva di rinviare alla fase di volo. Tuttavia, nella fase di imbarco nel volo di rimpatrio, il signor O. manifestava nuovamente opposizione; veniva quindi contenuto e portato di peso all'interno dell'aeromobile. Alla luce della sopravvenienza di tale evento critico, la verifica successivamente condotta dal medico rimaneva focalizzata sugli effetti della misura di contenimento senza valutazioni sui segni sul corpo, riferibili, in base a quanto dichiarato dal cittadino straniero, a presunti maltrattamenti da parte del personale di scorta impiegato nelle fasi iniziali dell'operazione.

371. Il Cpt nel Rapporto annuale 2017 ha sottolineato che i meccanismi di reclamo per essere effettivi «*they should be available, accessible, confidential/safe, effective and traceable. As part of these guarantees, persons deprived of their liberty should promptly receive information, both orally and in writing, about all avenues of complaint, in a language they can understand. However, during the present return operation, none of the returnees was informed about this right, nor were they told how to make a complaint, and there were no complaints forms provided during the flight, rendering the right to complain ineffective in practice. The CPT recommends that the German authorities provide adequate information to returnees on how to make a complaint, both orally and in writing, in a language they can understand, prior to the departure of the flight. The complaints mechanism should be made accessible and effective in practice*».

372. «L'Agenzia provvede a che le informazioni inerenti alla possibilità di presentare denuncia e alla relativa procedura siano prontamente disponibili, anche per le persone vulnerabili. Il modulo di denuncia standardizzato è reso disponibile sul sito web dell'Agenzia e su supporto cartaceo nel corso di tutte le attività dell'Agenzia, nelle lingue che i cittadini di paesi terzi comprendono o che ragionevolmente si suppone comprendano».



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

M. Ulteriori questioni

Accesso alla protezione internazionale

Non sono state riportate al Garante nazionale situazioni di violazione del diritto di accesso alla procedura di protezione internazionale nel corso delle operazioni monitorate e i monitor hanno riferito che nei confronti dei rimpatriandi che hanno manifestato una simile volontà l'allontanamento è stato sospeso.

Considerato, tuttavia, che in tali casi la procedura di rimpatrio è stata sospesa in seguito a specifica segnalazione del monitor al Capo scorta, si rammenta che l'obbligo di riferire con tempestività alla competente Autorità la manifestazione di richiesta di protezione internazionale da parte di un rimpatriando sussiste in capo a tutti i partecipanti all'operazione, incluso il personale di scorta³⁷³.

Infine, deve essere ribadita la necessità che tale diritto sia pienamente assicurato in ogni fase della procedura di rimpatrio e che in particolare nelle strutture di trattenimento sia sempre garantita la relativa informativa anche in occasione di brevi permanenze³⁷⁴.

Registrazione degli eventi

Nell'ultimo Rapporto veniva evidenziata l'assenza di un dispositivo di registrazione degli eventi critici che, in aggiunta alle generiche relazioni di servizio redatte di volta in volta dal Funzionario responsabile, faccia confluire utili elementi di analisi dell'attività di rimpatrio in una banca dati centralizzata, visibile in tempo reale da tutti i livelli gerarchici dell'Amministrazione, oltre che consultabile dalle Autorità di garanzia.

«In particolare, è fondamentale l'annotazione dei casi di: atti di aggressione nei confronti del personale, ricorso all'uso della forza e utilizzo di misure coercitive, atti di contenimento, interventi dei sanitari, manifestazioni di protesta e tentativi di fuga, episodi di autolesionismo, lamentele e istanze espresse. La rilevazione e catalogazione di dati di questo tipo in una banca dati nazionale consultabile sulla base di una pluralità di quesiti (tipologia evento, luogo, fase dell'operazione...) è uno strumento fondamentale di tutela sia dei rimpatriandi che del personale operante nonché di gestione e valutazione delle operazioni e in generale del funzionamento del sistema»³⁷⁵.

Sul punto la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza ha risposto che «tutte le criticità riscontrate vengono annotate nella relazione di servizio redatta dal Responsabile del medesimo. La stessa viene inserita nel fascicolo dell'operazione ed è accessibile sulla base di semplice istanza.»

373. «Participants must refer persons seeking international protection and vulnerable persons without delay to the competent authorities of the relevant MS that are responsible for considering their requests», articolo 10 del Codice di condotta Frontex del 2018.

374. Nel volo charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia lunedì 15 novembre 2021 un rimpatriando, che era giunto al Cpr di Palazzo San Gervasio nella serata di venerdì 12, chiedeva direttamente al monitor informazioni rispetto alla possibilità di presentare domanda di protezione. Il monitor riferiva la circostanza al Capo scorta che intratteneva un breve colloquio con il rimpatriando, in esito al quale il rimpatrio veniva sospeso per la richiesta d'asilo.

375. Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (gennaio 2019 – giugno 2021).



Tenuto conto che la tracciabilità e la verificabilità dell'attività delle Autorità nell'ambito della privazione della libertà costituiscono garanzie fondamentali per consentire il controllo sul rispetto dei limiti posti all'esercizio dei poteri statali, il Garante nazionale ribadisce l'importanza di prevedere un sistema di registrazione su una piattaforma elettronica di ogni evento significativo di un'operazione. A differenza delle relazioni di servizio, maggiormente soggette alla discrezionalità dell'estensore, uno strumento di questo tipo assicura uniformità di registrazione delle informazioni e garantisce ai vertici responsabili un importante strumento di analisi dell'operato degli Uffici incaricati di un così delicato compito.

Nel commento alla regola 20 delle "Venti linee guida sui rimpatri forzati" adottate dal Consiglio d'Europa nel 2005 in materia di verificabilità dell'attività di rimpatrio³⁷⁶, anche a tutela dello stesso dispositivo di scorta, viene altresì indicata la possibilità di prevedere la videoregistrazione delle fasi più critiche di un rimpatrio: la partenza dal centro di trattenimento, il viaggio verso l'aeroporto e l'imbarco in aereo.

Il Garante nazionale raccomanda che:

22. sia predisposta una banca dati informatica per la registrazione degli eventi critici verificatisi nel corso di un'operazione di rimpatrio forzato, intendendosi per tali gli atti di aggressione nei confronti del personale, i casi di ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive, gli interventi dei sanitari, le verifiche di sicurezza compiute con modalità particolari, le manifestazioni di protesta e i tentativi di fuga, gli episodi di autolesionismo e le istanze espresse dalle persone straniere.

Post-handover

In alcuni voli charter realizzati verso la Tunisia i monitor hanno constatato che le Autorità locali hanno proceduto ad ammanettare i cittadini tunisini appena sbarcati dall'aeromobile³⁷⁷.

A tal proposito, si richiama la regola 13 delle "Venti linee guida sui rimpatri forzati" adottate dal Consiglio d'Europa nel 2005: «*The state of origin or the state of return shall refrain from applying any sanctions against returnees: - on account of their having filed asylum applications or sought other forms of protection in another country; - on account of their having committed offences in another country for which they have been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country; or - on account of their having illegally entered, or remained in, the host state*»

Ciò considerato, alla luce degli accordi di riammissione negoziati con la Tunisia, il Garante nazionale è pronto a collaborare con le Autorità italiane per la definizione di procedure di *handover* che siano coerenti con il contesto di tutela dei diritti delle persone che si vuole scrupolosamente garantire nelle diverse fasi dell'operazione precedenti alla consegna alle Autorità del Paese di arrivo.

Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni monitoraggio rappresenta in-

³⁷⁶. «*The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation*», Twenty Guidelines on forced return, Consiglio d'Europa, settembre 2005.

³⁷⁷. Circostanza osservata nelle operazioni realizzate il 15 novembre e il 30 dicembre 2021 e il 17 e 24 febbraio 2022.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

trinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni, ringrazia il Ministero dell'interno e, in particolare, le articolazioni dipartimentali interessate alle operazioni qui riportate, nonché i capi scorta e il personale che ha operato, per la disponibilità e la cooperazione offerta durante i monitoraggi.

Il Rapporto contiene alcune Raccomandazioni e la richiesta di alcuni chiarimenti ai quali il Garante nazionale chiede sia data risposta da parte delle competenti Autorità entro trenta giorni. Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante, senza alcuna indicazione di nomi, trascorsi i trenta giorni indicati, insieme alle risposte che saranno pervenute in tale data.

Roma, 9 gennaio 2023

Mauro Palma



Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm. - dicembre 2020 – gennaio 2021.

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e alle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, il Garante nazionale ha effettuato alcune visite alle *strutture diverse e idonee* utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento delle persone straniere ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis Testo unico sull'immigrazione (T.U. Imm.) presso le Questure di Parma e Bologna. I monitoraggi sono stati realizzati nell'ambito di una visita regionale che ha riguardato un più ampio ventaglio di strutture che saranno esaminate, come di consueto, in un apposito Rapporto.

Il presente Rapporto sulle *strutture diverse e idonee* prende in considerazione anche gli elementi emersi in occasione di una visita effettuata alla Questura di Trieste, che ha pianificato l'utilizzo delle camere di sicurezza, oggetto di ristrutturazione al momento dell'accesso, anche quali *strutture diverse e idonee* ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm..

I. Premessa

Evoluzione normativa

Nello stendere questo primo Rapporto tematico sulle visite realizzate dal Garante in *strutture diverse e idonee* adibite per il trattenimento del cittadino straniero in fase di esecuzione dell'espulsione, appare opportuno fare una breve premessa relativamente all'evoluzione normativa dell'istituto e alle aree di valutazione prese in considerazione nell'attività di monitoraggio.

Come è noto, la possibilità di utilizzare «strutture diverse [dai Centri di cui all'articolo 14] e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato» per trattenere temporaneamente lo straniero espulso destinatario di un provvedimento di



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

accompagnamento alla frontiera è stata introdotta con il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113³⁷⁸.

Fin da subito il Garante nazionale, con il parere espresso nell'ambito dell'iter di conversione dell'atto governativo, ha rilevato che la fattispecie detentiva sollevava numerosi profili di criticità relativi, in particolare, all'assenza esplicita di una disciplina delle condizioni di trattenimento e alla formulazione eccessivamente generica della norma, che oltre a non individuare in maniera puntuale i nuovi luoghi di privazione della libertà, rinvia a una vaga nozione di 'idoneità' per la loro determinazione.

In seguito alla conversione in legge della disposizione normativa, su richiesta del Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, in data 15 febbraio 2019, il Garante nazionale ha formulato, infatti, un articolato parere³⁷⁹ sugli aspetti materiali, procedurali e gestionali da considerare per garantire in tali strutture «condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona», come stabilito dall'articolo 4 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113. Gli orientamenti applicativi offerti sono stati elaborati sulla base degli standard europei e internazionali, sia prodotti specificatamente in materia di detenzione amministrativa delle persone straniere, sia formulati in linea generale per tutti i casi in cui una persona sia privata della libertà personale anche per un breve periodo di tempo³⁸⁰. In tale ambito devono, inoltre, essere considerate le indicazioni contenute in materia di trattenimento nel "Manuale sul rimpatrio" allegato alla Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017³⁸¹ e nelle linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005³⁸².

Nel suo parere questa Autorità di garanzia, pur ravvisando sotto il profilo delle condizioni materiali un'analogia con le "camere di sicurezza", ha messo in risalto la necessità che, qualora queste ultime siano ritenute dall'Autorità di Pubblica sicurezza e dall'Autorità giudiziaria idonee al trattenimento dello straniero, trovino completa e compiuta attuazione tutti i diritti riconosciuti a chi sia sottoposto a una misura di detenzione amministrativa. Tale principio è stato ribadito nella Relazione al Parlamento del 2019, affermando che «Sotto il profilo degli aspetti gestionali correlati alle modalità di trattamento, il giudizio di idoneità dovrà basarsi sul livello di protezione offerto in tali luoghi ai diritti fondamentali riconosciuti dalla legge alle persone in detenzione amministrativa. [...] L'ipotesi di trattenimento in strutture o locali idonei viene infatti disposta esclusivamente sulla base della circostanza che non vi siano posti disponibili nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr). Ne consegue che da tale situa-

378. Nel presente Rapporto si fa diretto riferimento alle *strutture diverse e idonee* utilizzabili dall'Autorità di Pubblica sicurezza per il trattenimento del cittadino straniero fino all'udienza di convalida, ma le considerazioni espresse sono ugualmente riferibili, *ove* compatibili, ai *locali idonei* presso l'Ufficio di frontiera *ove*, sempre ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm., la persona straniera può essere trattenuta sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida.

379. <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6fceb3664615e424b5726b38b597df4a.pdf>

380. In particolare, standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa contenuti in *CPT/Inf(2017)3*, *CPT/Inf(2002)15-part*, *CPT/Inf(2009)27-part*.

381. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_it.pdf

382. https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf



zione 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»³⁸³.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 il Legislatore ha considerato le criticità espresse dal Garante nazionale attenuando quel carattere di eccessiva indeterminatezza dell'iniziale dettato normativo attraverso la specificazione di alcuni elementi costitutivi della fattispecie. Disponendo esplicitamente l'applicabilità delle norme sulle condizioni di trattenimento nei Cpr indicate nell'articolo 14, comma 2 T. U. Imm.³⁸⁴ è stata pienamente condivisa l'opinione dell'Autorità di garanzia in base alla quale «tali luoghi [...] debbano essere considerati un surrogato dei Centri di permanenza per i rimpatri e quindi debbano avere gli stessi standard in termini di tutela dei diritti di chi vi è ospitato»³⁸⁵.

In particolare, al cittadino straniero trattenuto in *strutture diverse e idonee*, come a coloro che sono trattenuti in un Cpr, devono essere assicurati: «adeguati standard igienico-sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394», la traduzione degli atti in una lingua conoscibile come previsto dall'articolo 3, comma 6 del T. U. Imm. [...] e «la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno» (articolo 14, comma 2 richiamato dall'articolo 13, comma 5-bis³⁸⁶).

Pur permanendo sostanziali profili di criticità, come quello relativo all'assenza di una procedimentalizzazione del processo di identificazione di detti ambienti basato su criteri uniformi, predeterminati, trasparenti e che dia luogo a un elenco pubblico con l'indicazione della loro esatta ubicazione³⁸⁷, la specificazione delle garanzie e delle misure dirette a tutelare la dignità umana delle persone migranti trattenute in tali luoghi è stata chiaramente accolta molto favorevolmente dal Garante nazionale. A parere dell'Autorità di garanzia nelle *strutture diverse e idonee* devono, quindi, trovare applicazione tutte le tutele previste nei Cpr compatibili con una breve permanenza, inclusa la possibilità di visita da parte dei soggetti autorizzati ad accedere agli Istituti penitenziari e alle camere di sicurezza ai sensi degli articoli 67 e 67-bis op. Non solo ma, a parere del Garante nazionale, tale possibilità dovrebbe essere estesa a organizzazioni e organismi nazionali e internazionali competenti nella protezione dei diritti³⁸⁸.

383. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79.

384. In forza del novellato articolo 13, comma 5-bis del T. U. Imm., l'articolo 14, comma 2 è ora applicabile anche a *strutture/locali idonei*.

385. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79.

386. Entrambi gli articoli sono stati modificati dal decreto-legge 21 ottobre n. 130.

387. A tale proposito si rammenta che l'articolo 14 del T.U. Imm. dispone che i Cpr siano «individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze».

388. Si pensi, in particolare, all'essenziale apporto di Associazioni, Ong, Enti e Organismi di tutela delle vittime di tratta e sfruttamento.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Ciò premesso, anche in vista del crescente campo di attuazione della norma³⁸⁹, che, tuttavia, è bene ricordarlo, deve trovare applicazione esclusivamente nell'ipotesi residuale di mancata disponibilità di posti negli appositi Centri dedicati, è compito dell'Autorità di garanzia verificare se nella fase applicativa tali diritti e garanzie trovino concreta e puntuale realizzazione.

I parametri considerati

Gli elementi di valutazione presi in considerazione dal Garante nazionale sulla base delle disposizioni dell'ordinamento e degli standard europei e internazionali di settore si declinano sui seguenti aspetti: 1) condizioni materiali, 2) diritti e relativa informativa, 3) procedure ed effettività dello scrutinio in capo all'Autorità giudiziaria, 4) tenuta dei registri.

Per quando riguarda l'adeguatezza strutturale, in linea generale, viene considerata l'idoneità degli ambienti a rispettare la dignità della persona privata della libertà per ragioni estranee a responsabilità di carattere penale (accertata o in corso di accertamento) e a tutelare la sua salute e incolumità. Nello specifico, sono oggetto di particolare attenzione: lo spazio disponibile, l'apporto di luce e aria naturali, le condizioni di mantenimento e di complessiva igiene, la disponibilità di servizi igienici (con doccia e acqua calda) e di un'area all'aperto ove potersi recare per almeno un'ora al giorno. In merito ad arredi e accessori è valutata, in particolare, la fornitura di prodotti e materiale per l'igiene personale, la presenza di armadiature/scaffalature per appoggiare gli effetti personali, nonché la disponibilità di attrezzature per il riposo nelle ore notturne: letto, materassi, cuscino, coperte.

È altresì essenziale che i locali siano dotati di un campanello di allarme attivabile in caso di necessità, soprattutto quando sia assente un sistema di videosorveglianza interna che permetta di tenere sotto controllo da posizione remota quanto avviene all'interno o quando l'ubicazione sia distante dal posto di guardia.

Infine, come previsto per i Cpr, deve essere considerata la previsione di uno spazio per l'eventuale incontro con familiari, ministri di culto, personale della rappresentanza diplomatica o consolare, appartenenti a Enti o Associazioni ammessi a svolgere attività di assistenza, nonché di locali per colloqui riservati con i difensori e gli organi di tutela impegnati nel contrasto alle vittime di tratta e sfruttamento.

Sotto il profilo dei diritti, è fondamentale considerare lo status delle persone trattenute in tali luoghi: oltre alle salvaguardie stabilite a tutela di chiunque sia privato della libertà personale, bisogna tener conto delle garanzie specifiche correlate alle condizioni di trattenimento previste per la detenzione amministrativa e alle particolari vulnerabilità di cui sono portatrici le persone migranti.

Fatti salvi i diritti correlati ai bisogni primari³⁹⁰ e agli standard materiali sopra considerati, la legge

389. Nel corso del 2019 il Garante nazionale ha, altresì, avviato la mappatura delle strutture riportando gli esiti di una prima parziale ricognizione nella Relazione al Parlamento 2020 (p. 273). Alla data del 29 dicembre 2020 registrava il funzionamento di apposite *strutture idonee* presso 13 Questure, l'utilizzo di camere di sicurezza quali *strutture idonee* da parte di 17 Questure e l'avvio di specifiche progettualità per l'allestimento di *strutture idonee* da parte di 34 Questure.

390. «Le persone in custodia di polizia [...] devono avere facile accesso all'acqua potabile e ricevere cibo ad orari appropriati e almeno un pasto completo (per esempio qualcosa di più sostanzioso di un panino) ogni giorno.» (CPT/Inf(2002)15-part).



esplicitamente attribuisce alla persona straniera trattenuta il diritto di difesa ed eventualmente di patrocinio gratuito a spese dello Stato³⁹¹, di ricevere gli atti in una lingua a lei comprensibile, di essere informata relativamente alla sua posizione giuridica, alla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, di richiedere in qualsiasi momento protezione internazionale, di ricevere assistenza sanitaria e quindi di accedere a un medico. A tale proposito, deve essere considerato che in base agli orientamenti contenuti nell'Allegato alla Decisione 573/2004/CE³⁹² e agli standard internazionali di settore³⁹³, prima dell'operazione di rimpatrio forzato le persone trattenute dovrebbero essere sottoposte a visita medica.

Un'attenzione particolare deve essere poi riservata al diritto di comunicazione con l'esterno, poiché con il riconoscimento esplicito della libertà di corrispondenza anche telefonica, il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 ha tracciato una netta linea di demarcazione tra le *strutture diverse e idonee* e le camere di sicurezza. Nelle prime non si tratta più soltanto di riconoscere il diritto di contattare una persona di riferimento per informarla dell'applicazione della misura restrittiva, ma di assicurare la rimozione di ogni impedimento che ostacoli o comunque limiti il pieno e illimitato esercizio della facoltà di utilizzo del telefono, sia per effettuare che per ricevere telefonate.

A tale proposito, è recentemente intervenuta una pronuncia del Tribunale di Milano che, anche sulla base degli standard elaborati dal Garante nazionale per la detenzione amministrativa, ha definito l'ambito entro il quale la persona trattenuta ha diritto di esercitare la propria libertà di corrispondenza telefonica riconoscendo, entro certi limiti, la possibilità di disporre e utilizzare il telefono cellulare personale (ordinanza del Tribunale di Milano 23 febbraio 2021)³⁹⁴.

Deve, altresì, essere considerato che sotto il profilo del rispetto della dignità della persona, la particolare situazione di chi è appena stato rintracciato e si trova nell'imminenza del rimpatrio impone una maggiore attenzione alle esigenze di comunicazione con l'esterno (con il difensore, le persone di riferimento nel Paese che si sta per abbandonare, con le persone presenti nel Paese di rimpatrio).

Infine, l'effettivo accesso ai diritti presuppone una completa e comprensibile informativa rispetto alla loro possibilità di esercizio, ai tempi e alle condizioni di trattenimento e del rimpatrio forzato nonché delle regole della struttura, anche attraverso l'intervento di mediatori linguistici e culturali, pannelli multilingua affissi negli ambienti dove la persona è alloggiata o tramite un foglio informativo, anch'esso in più lingue, consegnato all'interessata.

391. Più nel dettaglio, alla persona deve essere data la possibilità di accedere a un avvocato di sua scelta, eventualmente consultando le liste predisposte dall'Ordine degli avvocati, che devono essere disponibili presso gli Uffici della *struttura idonea*.

392. Si rammenta che in forza dell'espresso richiamo contenuto nel paragrafo 5 dell'articolo 8 della Direttiva rimpatri, la Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 ha effetto vincolante per gli Stati membri e, come indicato nel Manuale comune sul rimpatrio, deve ritenersi applicabile nel contesto di tutti gli allontanamenti per via aerea.

393. *Venti linee guida sul rimpatrio forzato* adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 e standard CPT *Allontanamento di stranieri con mezzo aereo* (2003) <https://rm.coe.int/16806cd166>.

394. Va, peraltro, osservato che le limitazioni individuate dal Giudice poco rilevano in ambienti destinati al trattenimento di una persona per volta, attenendo per lo più alla necessità di assicurare la riservatezza dei soggetti presenti nel Centro nel caso, molto comune, di dispositivi dotati di telecamera.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Particolare rilevanza assumono, altresì, gli aspetti procedurali della fattispecie, connotati da una sorta di duplice scrutinio assegnato all'Autorità giudiziaria incaricata di verificare non solo i requisiti per il trattenimento *tout court*, ma altresì quelli riferiti al trattenimento in *strutture diverse e idonee*. La possibilità riconosciuta all'Autorità di Pubblica sicurezza di derogare alla regola generale di trattenimento negli appositi centri dedicati (i Cpr) dei cittadini stranieri da rimpatriare è infatti temperata dalla previsione di una specifica autorizzazione rilasciata di volta in volta dal Giudice della convalida. Pur trattandosi di un'autorizzazione che interviene quando la misura è già in corso, dal punto di vista del Garante nazionale costituisce una garanzia fondamentale posta ad argine dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'Amministrazione nel caso di specie³⁹⁵. Appare pertanto cruciale verificare che l'autorizzazione vi sia e sia basata sulla valutazione di elementi di conoscenza del luogo e della persona.

Da ultimo, specifica attenzione è rivolta ai registri quali mezzi di legalità e trasparenza a tutela sia delle persone private della libertà sia di coloro che hanno la responsabilità della loro custodia. Sono oggetto di valutazione la tenuta ordinata e la completezza delle annotazioni contemplate, che dovranno almeno includere l'orario e la data di ingresso e uscita della persona trattenuta, l'informativa fornita, le comunicazioni del e all'Autorità giudiziaria, l'avviso al difensore, i pasti serviti con indicazione degli orari di somministrazione, gli effetti personali eventualmente trattenuti, le visite mediche, gli eventi critici, le attività compiute con indicazione degli orari nonché l'indicazione del personale operante e del responsabile o capo turno.

Tenuto conto delle opportune annotazioni sui diritti e sulle tutele inerenti alle diverse posizioni giuridiche, nei casi di utilizzo promiscuo dei locali (fermo restando il divieto di utilizzo contestuale) è necessaria l'adozione nelle strutture spesso polifunzionali che ospitano tali *locali idonei* di registri differenti per a) persone accompagnate per fini diversi dall'arresto o fermo di Polizia giudiziaria, b) persone straniere da rimpatriare, c) persone fermate o arrestate.

2. Le Strutture visitate³⁹⁶

Le visite sono state realizzate nelle date di seguito indicate:

- Questura di Parma, 2 dicembre 2020
- Questura di Trieste, 14 dicembre 2020
- Questura di Bologna, 27 gennaio 2021

Il Garante nazionale ringrazia il Questore di Parma Massimo Macera, il Questore di Bologna Gianfran-

395. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79: «[...] va evidenziato il ruolo fondamentale del Giudice di pace che, nel disporre l'autorizzazione al trattenimento dello straniero anche al di fuori di un Centro di permanenza per i rimpatri sarà necessariamente chiamato a considerare – come in tutti gli altri casi – le condizioni individuali della persona e la loro compatibilità con la specifica misura richiesta».

396. Tutte le informazioni qui prodotte e le relative valutazioni si riferiscono alle rispettive date delle verifiche.



co Bernabei e il Questore di Trieste Giuseppe Petronzi per gli incontri o comunque l'interlocuzione intercorsa e l'ottima collaborazione assicurata nel corso delle visite attraverso i vari responsabili dei rispettivi Uffici. In particolare, le delegazioni sono state accolte a Parma dal Capo di Gabinetto David Barbaro e dal vicario del Questore Santi Allegra, a Trieste dal vicario del Questore Aldo Mannella e dal dirigente dell'ufficio logistico Michele Amatulli, a Bologna dalla dott.ssa Donati e dalla dott.ssa Arcioni. A tutti il Garante nazionale esprime il proprio ringraziamento.

Informazioni generali

La Questura di Parma dispone di due ambienti classificati come «camere di stazionamento/contenimento», considerate idonee al trattamento temporaneo del cittadino straniero sottoposto a una misura di rimpatrio. Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 venivano utilizzati esclusivamente nei casi in cui un soggetto fosse accompagnato in Questura per fini diversi dall'arresto o fermo di P.G.³⁹⁷. Ora tali ambienti sono adibiti sia alla permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica, sia al trattenimento dei cittadini stranieri in vista del loro rimpatrio forzato ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm..

In base ai dati trasmessi dal Garante nazionale per la stesura della Relazione al Parlamento 2020, nel corso del 2019 in tali *strutture diverse e idonee* sono stati realizzati 38 trattenimenti *ex* T.U. Imm., tutti convalidati dall'Autorità giudiziaria (37 di competenza del Giudice di pace e una del Tribunale di Bologna). Non si sono verificati eventi critici.

Dalla disamina dei registri nel corso della visita, dal 1° gennaio 2020 al 2 dicembre 2020 è stato rilevato il transito a vario titolo di 59 persone.

Anche la Questura di Bologna ha adottato quali ambienti idonei al trattenimento temporaneo del cittadino straniero sottoposto a una misura di rimpatrio le cosiddette 'sale accompagnati' allestite per la permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica. Spiace constatare che l'avvio del loro funzionamento per le finalità di cui all'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm. sia avvenuto senza gli interventi di adeguamento strutturale indicati in una specifica ipotesi progettuale elaborata dal competente Ufficio tecnico logistico e presentata a maggio 2019 alla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere.

Nel corso del 2019 in tali *strutture diverse e idonee* sono stati effettuati 73 trattenimenti, tutti convalidati dall'Autorità giudiziaria³⁹⁸.

Nel 2020 sono stati invece realizzati 17 trattenimenti ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm.. Tra questi, sei hanno implicato il pernottamento per due notti, quattro per tre e due per quattro notti.

Per quanto riguarda invece l'ulteriore modalità di utilizzo, viene rilevato un numero elevato di transiti di persone accompagnate in Questura per necessità identificative. Per esempio, dall'11 gennaio 2021

397. Generalmente, per esigenze di identificazione ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 o dell'articolo 349 cpp.

398. Secondo quanto riportato al Garante nazionale, in nove casi è stato richiesto l'intervento di personale sanitario, che tuttavia non ha ritenuto necessario il ricovero o ulteriori approfondimenti diagnostici.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

al giorno della visita (27 gennaio 2021) le persone trattenute per finalità identificative sono state 62, di cui 14 anche nelle ore notturne.

Al momento della visita, la Questura di Trieste non aveva in uso *strutture diverse e idonee* ma, nelle more di dare avvio a una specifica progettazione³⁹⁹, aveva adottato un documento recante le “consegne per l'utilizzo delle camere di sicurezza” che dettava le indicazioni anche in merito all'utilizzo delle camere di sicurezza per il trattenimento di persone straniere destinatarie di una misura di rimpatrio ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm.. Gli ambienti sono stati oggetto di recenti interventi di ristrutturazione e il giorno della visita non erano ancora entrati in funzione⁴⁰⁰.

Condizioni materiali

I locali individuati dalle Questure di Parma e Bologna consistono in due ampie stanze situate al pianterreno simili tra loro e sotto molteplici aspetti non conformi alla normativa e agli standard di settore.

Entrambi sono dotati di finestre. Nel caso della Questura di Parma, tuttavia, sono schermate dall'imposta esterna che rimane sempre chiusa impedendo il passaggio di luce e aria naturali. Compensa in parte la presenza di un impianto di areazione.

Gli ambienti sono completamente vuoti e come unico elemento di arredo hanno una panca in muratura (Parma) o metallo (Bologna) lungo una delle pareti, che funge sia da seduta che da giaciglio per il riposo notturno. Anche solo valutando tale aspetto, appare difficile considerare tali locali come rispondenti ad «adeguati requisiti igienico-sanitari e abitativi», anche in considerazione dello stato di ammaloramento e di sporcizia delle pareti. Fatte salve le coperte, nessun ulteriore materiale, come effetti lettereschi e materasso, viene fornito per il pernottamento. Tale parametro deve, peraltro, essere considerato anche a tutela delle persone fermate a fini identificativi nei casi in cui siano costrette a trascorrere la notte in Questura.

Risultano, altresì, completamente assenti tavoli e sedute per la consumazione dei pasti; i bagni (privi di doccia) sono esterni, fruibili pertanto solo con l'intervento del personale di Polizia.

Un ulteriore disallineamento dagli standard internazionali è rappresentato dall'assenza di un pulsante di chiamata azionabile dall'interno per eventuali necessità. I locali sono, tuttavia, videosorvegliati sia attraverso telecamere interne ai locali, sia tramite una telecamera posta in corridoio.

Nei locali della Questura di Bologna, inoltre, le persone sono sottoposte a una continua sorveglianza a vista da parte del personale situato nel locale adiacente: le stanze hanno infatti una parete a vetro che consente una visione completa dell'ambiente da parte di chi si trovi nella sala di controllo contigua posta tra le due stanze. Nel caso di contestuale utilizzo dei due locali disponibili, una simile configurazione determina, pertanto, una violazione della *privacy* delle persone trattenute, particolarmente grave nel caso di permanenza di cittadini stranieri di sesso diverso, che possono vedersi attraverso le pareti divisorie in vetro. Secondo quanto riferito, la capienza massima per stanza è pari a due persone,

399. Secondo quanto riferito, è già stato elaborato un progetto di adeguamento di un'area all'interno della Questura che verrà destinata all'allestimento di locali per il trattenimento di cittadini stranieri.

400. L'attivazione era programmata per il mese di gennaio 2021.



ma dalla disamina dei registri è emersa in qualche caso la presenza complessiva contemporanea, tra i due locali, di cinque persone.

Una particolarità positiva nei locali della Questura di Bologna è rappresentata dalla presenza di una stanza per le udienze del Giudice di pace che può essere adibita a sala colloqui con i familiari⁴⁰¹.

Alla Questura di Trieste, invece, le camere misurano circa 10 metri quadri e come unico elemento di arredo sono provviste di un letto di ferro ancorato a terra, che, secondo quanto riferito, in caso di utilizzo viene dotato di materasso, lenzuola, coperte e cuscino. È presente un sistema di allarme sonoro e un interfono che si trova, tuttavia, all'interno dell'area di custodia ed è pertanto azionabile dall'operatore e non direttamente dalla persona trattenuta. Anche in questo caso è comunque funzionante un sistema di videosorveglianza, le cui immagini vengono registrate e rimangono conservate per una settimana sul server della Questura.

In tutte le Questure visitate non è presente un'area esterna in cui la persona trattenuta possa trascorrere almeno un'ora al giorno all'aria aperta. Al riguardo, il Garante nazionale è consapevole che tale carenza è correlata alla configurazione degli spazi dove si trovano i locali e riguarda da sempre le camere di sicurezza. Spiace, tuttavia, constatare che, malgrado le numerose segnalazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (Cpt) alle Autorità italiane, non si sia ancora trovata una soddisfacente soluzione e che la criticità ora riguardi anche le strutture diverse e idonee utilizzate in caso di rimpatrio. Rivolge pertanto l'invito ad adeguare le progettualità in corso in modo da prevedere cortili all'aperto per i nuovi locali in fase di allestimento e, in generale, di considerare soluzioni per risolvere tale carenza.

Complessivamente negli ambienti visitati il Garante nazionale ha rilevato una generale inadeguatezza, soprattutto relativamente al loro uso come luoghi di pernottamento e comunque per trattenimenti superiori ai limiti massimi stabiliti per il trattenimento per identificazione⁴⁰².

Il Garante nazionale raccomanda, pertanto:

1. al Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno di diramare alle Questure indirizzi progettuali o comunque indicazioni di allestimento di strutture diverse e idonee che tengano conto dei parametri di adeguatezza materiale degli ambienti indicati in premessa relativamente, in particolare, a: spazio disponibile, apporto di luce e aria naturali, condizioni di mantenimento e di complessiva igiene, disponibilità di servizi igienici (con doccia e acqua calda) senza limiti di accesso e di un'area all'aperto ove poter recarsi per almeno un'ora al giorno, predisposizione di un sistema di chiamata attivabile dall'interno in caso di necessità, presenza di armadiature o scaffalature per gli effetti personali, disponibilità di attrezzature per il riposo nelle ore notturne (letto, materassi, cuscino, coperte) e di prodotti e materiale per l'igiene personale;

401. Il Garante nazionale non ha tuttavia potuto verificare il numero degli accessi dei familiari poiché *in loco* non era disponibile un registro consultabile.

402. I limiti prevedono un massimo di ventiquattro ore nel caso del fermo di carattere preventivo disciplinato dall'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 e di dodici ore, estensibili a ventiquattrore in determinate ipotesi, nel caso del trattenimento per fini identificativi di persona indagata o informata sui fatti ai sensi dell'articolo 349 cpp. In entrambe le situazioni vige l'obbligo di avviso al Pubblico ministero.



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

2. alle Questure visitate di:

- avviare con urgenza interventi di ristrutturazione dei locali al fine di garantire il passaggio di luce e aria naturali, l'accesso diretto a un bagno munito di doccia, l'allestimento di un campanello di chiamata attivabile dall'interno in caso di necessità;
- allestire arredi quali un letto, scaffalature per gli effetti personali, tavoli e sedute per la consumazione dei pasti, nonché di assicurare la disponibilità di attrezzature per il riposo notturno (coperte, cuscini, effetti lettereci);
- approntare modalità di trattamento che considerino se la persona sia di sesso maschile o femminile, al fine di assicurare tutte quelle forniture direttamente collegate alle specifiche esigenze igieniche femminili⁴⁰³, secondo le indicazioni di cui alla regola 5 delle Bangkok Rules.

Diritti

In linea generale, nel corso delle visite è emersa l'assenza di disposizioni operative specifiche rispetto al funzionamento e al regime applicabile nelle *strutture diverse e idonee*, per cui il personale addetto tende a seguire le indicazioni dettate per le camere di sicurezza. La non considerazione della particolare situazione giuridica della persona trattenuta a fini espulsivi comporta, inevitabilmente, il mancato riconoscimento di garanzie e diritti fondamentali correlati al suo status.

Nello specifico, a Parma e Bologna particolarmente critica è apparsa la prassi di trattenere all'ingresso il telefono personale della persona interessata. All'interno dei locali di trattenimento il cittadino straniero non ha pertanto alcuna possibilità di esercizio della libertà di corrispondenza telefonica con l'esterno prevista dalla legge.

A Bologna è stato assicurato che, in caso di richiesta, il dispositivo personale viene riconsegnato per il temporaneo utilizzo, anche se, come è stato fatto notare nel corso della visita, la mancanza di una specifica informativa rispetto a tale possibilità ne vanifica di fatto l'esercizio.

In generale, suscita perplessità l'effettività dell'informazione assicurata alle persone trattenute: a Parma è stata osservata l'assenza di fogli informativi e pannelli esplicativi affissi alle pareti; a Bologna è stato adottato un modulo standard multilingua contenente però informazioni relative esclusivamente alla procedura di trattenimento nei *locali idonei* e al diritto di nominare un avvocato di fiducia. Per quanto riguarda la Questura di Trieste, nel documento esaminato, nel caso del trattenimento di stranieri, viene data solo l'indicazione di consegnare il Foglio dei diritti, disponibile in più lingue.

Il Garante nazionale raccomanda:

3. al Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno di adottare disposizioni

⁴⁰³ *Bangkok Rules*, Regole delle Nazioni unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non privative della libertà per le donne che delinquono, adottate dall'Assemblea Generale dell'Onu il 22 dicembre 2010, Regola 5: «I locali che ospitano le detenute devono avere installazioni e dotazioni necessarie per rispondere ai bisogni specifici delle donne in materia di igiene, in particolare assorbenti igienici forniti gratuitamente, e ricevere regolare fornitura d'acqua per la cura personale e dei propri bambini, in particolare per le donne che devono cucinare, per le donne incinte, per le madri in allattamento e per le donne nel periodo del ciclo mestruale». https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf



operative specifiche per il personale addetto alle strutture diverse e idonee e di predisporre un modulo da consegnare allo straniero all'ingresso, che contenga l'elenco dei diritti e delle garanzie che l'ordinamento riconosce alle persone sottoposte a una misura di trattenimento ai sensi del T.U. Imm.;

4. alle Questure visitate di assicurare alle persone trattenute all'interno delle strutture/locali idonee/i:

- effettiva libertà di corrispondenza telefonica, intesa come possibilità sia di effettuare che di ricevere telefonate;
- completa e tempestiva informativa in una lingua comprensibile alle persone trattenute⁴⁰⁴ sulle regole della struttura, sui loro diritti e obblighi, inclusi il diritto di difesa⁴⁰⁵ e quelli relativi alla propria posizione giuridica, alla libertà di comunicazione con l'esterno, alla possibilità di richiedere protezione internazionale e di ricevere assistenza sanitaria⁴⁰⁶.

Procedure e autorizzazione dell'Autorità giudiziaria

Trattandosi di stanze multifunzionali, utilizzate sia in caso di fermo identificativo che di esecuzione di espulsione, non tutte le collocazioni sono sottoposte a convalida dell'Autorità giudiziaria⁴⁰⁷.

Anche nell'ipotesi di trattenimento a fini espulsivi il vaglio dell'Autorità giudiziaria nel corso delle visite è risultato, tuttavia, talvolta omesso. Dalla consultazione della documentazione presso la Questura di Parma è infatti emerso che spesso l'autorizzazione giudiziaria al trattenimento in *strutture diverse e idonee* del cittadino straniero destinatario di una misura di rimpatrio non è richiesta poiché la persona è in realtà destinata al trattenimento in un Cpr (solitamente quello di Torino o di Gradisca) ed è alloggiata nei locali della Questura nell'attesa del trasferimento. Pur trattandosi, in base ai fascicoli consultati, di permanenze inferiori alle 24 ore, nei casi esaminati le persone hanno trascorso la notte senza alcuna autorizzazione dell'Autorità giudiziaria in ordine al trattenimento in luoghi diversi dai

404. A tale proposito, si veda anche il *Manuale comune sul rimpatrio* curato dalla Commissione per garantire uniformità nell'attuazione delle norme e delle procedure adottato nel 2015 e aggiornato con Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/IT/C-2017-6505-F1-IT-ANNEX1-PART-1.PDF>).

405. A Bologna è stato constatato che alle persone straniere trattenute non viene resa disponibile la lista degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato.

406. In merito al diritto di accesso a un medico si veda lo standard n. 40 del Cpt in <https://rm.coe.int/16806cd1e1>.

407. A Parma nei fascicoli non è nemmeno stata reperita, laddove applicabile, traccia di avviso del fermo identificativo al Pubblico ministero: per esempio il cittadino nigeriano D. O. è rimasto nei locali della Questura di Parma dalle ore 22 del 1 novembre 2020 fino alle ore 13,50 del 2 novembre 2020 quando gli è stato notificato il foglio di via. Nel fascicolo non risulta né il provvedimento di trattenimento né l'avviso al Pubblico ministero.



Raccomandazioni Pari Atti d'intervento 2019-2023

Centri dedicati⁴⁰⁸.

L'utilizzo flessibile del dispositivo da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza è emerso anche nel caso particolare di un cittadino moldavo D.I.⁴⁰⁹: sottoposto inizialmente alle misure alternative della consegna del passaporto e dell'obbligo di presentazione, il Giudice di pace, in assenza di nuovi elementi di valutazione, ne ha successivamente autorizzato il trattenimento ex articolo 13, comma 5 T.U. Imm. sino a effettiva espulsione, realizzata con volo di rimpatrio il 14 novembre 2020.

In base ai dati forniti al Garante nazionale dalla Questura di Bologna, in due dei 17 casi di trattenimento compiuti nel 2020 ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm. non è stata effettuata l'udienza di convalida da parte del Giudice di pace. Ciò è emerso in occasione della permanenza di due cittadini tunisini che per ragioni diverse venivano rilasciati con ordine di allontanamento del Questore rispettivamente dopo 22 e 45 ore dall'ingresso nel locale.

Quand'anche presente, comunque, il vaglio del Giudice della convalida negli atti consultati è apparso essenzialmente ristretto a un'attività meramente cartolare, priva di iniziativa istruttoria. Si è per esempio analizzato un provvedimento con cui il Tribunale di Bologna ha convalidato il trattenimento di un cittadino comunitario senza indicare alcun elemento di conoscenza delle condizioni dei locali e della persona alla base del proprio provvedimento autorizzativo⁴¹⁰.

I casi esaminati rilevano come lo strumento sia utilizzato con estrema flessibilità dall'Autorità di Pubblica Sicurezza per rispondere a esigenze restrittive determinate da necessità di carattere organizzativo e come talvolta il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria sia particolarmente carente.

Il Garante nazionale osserva con preoccupazione come l'uso promiscuo dei locali senza attenta considerazione delle diverse posizioni giuridiche possa creare confusione e rischi di comportare un appiattimento al ribasso delle garanzie procedurali e dei diritti che devono essere riconosciuti ai titolari di differenti status.

Fatta salva l'opportunità di avviare un'interlocuzione con l'Autorità giudiziaria in merito all'effettività della verifica di idoneità nel caso concreto,

5. il Garante nazionale raccomanda che la temporanea permanenza del cittadino straniero in strutture diverse e idonee dai Centri dedicati sia sempre sottoposta a convalida del Giudice come stabilito dall'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm..

⁴⁰⁸. Ciò è stato verificato in relazione a: 1) K. M. trattenuto dalla ore 17.20 del 5 novembre 2020 fino alle ore 10.30 del 6 novembre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Torino, 2) S. M. trattenuto dalle ore 19.45 del 30 novembre 2020 fino alle ore 11.00 dell'1 dicembre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Gradisca d'Isonzo, 3) M. A. trattenuto dalle ore 21.00 del 30 ottobre 2020 fino al 31 ottobre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Gradisca d'Isonzo.

⁴⁰⁹. D. I..

⁴¹⁰. A Bologna è, d'altra parte, emerso come, a memoria del funzionario responsabile che ha supportato il Garante nazionale nel corso della visita, il Giudice di pace non abbia mai fatto accesso ai locali, malgrado la sala utilizzata per le convalide sia all'interno della Questura a poca distanza dai medesimi.



Sistema di registrazione delle presenze

In tutte le Questure visitate si è constatato l'utilizzo promiscuo dei registri per il transito di persone con differenti posizioni giuridiche.

Nello specifico, le Questure di Parma e Bologna utilizzano un registro unico per l'annotazione delle informazioni relative ai soggetti accompagnati e agli stranieri da rimpatriare. In entrambi i casi, il sistema di registrazione ha mostrato inadeguatezza sotto il profilo dell'esaustività delle informazioni da annotare, nonché sotto quello della correttezza della compilazione. Per quanto riguarda il primo aspetto, sono, in particolare, risultate mancanti le voci relative a: informativa data, somministrazione/fruizione pasti, esercizio del diritto di comunicare con l'esterno, avviso/colloquio con il difensore, interventi sanitari e in generale eventi critici (Parma), specificazione della stanza utilizzata (Bologna).

Inoltre, il modulo di registrazione degli effetti personali trattenuti deve essere realizzato in una lingua comprensibile alla persona, che vi appone la propria firma sia all'ingresso che all'uscita dalla struttura quando gli oggetti stessi vengono riconsegnati.

Sia a Parma⁴¹¹ che a Bologna, sono, altresì, emerse imprecisioni – quali annotazioni confuse rispetto a date e persone – e carenze di compilazione che in qualche caso determinano l'impossibilità di stabilire la durata della permanenza nella camera detentiva.

Il Garante nazionale ricorda che la corretta registrazione di tutte le fasi che definiscono la privazione della libertà di una persona nonché l'annotazione dell'informazione sui suoi diritti e del loro effettivo esercizio non sono soltanto una garanzia per chi subisce la misura restrittiva, ma rappresentano anche un indispensabile strumento di trasparenza e *accountability* a tutela delle Forze di Polizia operanti.

Anche la Questura di Trieste ha dato disposizioni di utilizzare un unico Registro delle persone ristrette nelle Camere di sicurezza, siano esse arrestate, fermate o trattenute ai sensi del T. U. Imm..

Il Garante nazionale sottolinea la necessità di predisporre tutte le misure necessarie per evitare di assimilare la condizione di chi è trattenuto in forza di una misura restrittiva amministrativa adottata in vista dell'espulsione da chi è costretto a permanere in una camera di sicurezza o in un altro ambiente della Questura per una responsabilità penale, accertata o in corso di accertamento o per esigenze identificative.

Deve peraltro essere rilevato che a Parma presso gli uffici dello stabile ove si trovano le *strutture diverse e idonee* non sono disponibili i fascicoli personali delle persone trattenute ai sensi del T.U. Imm., essendo conservati in un'altra palazzina della città da un'articolazione della Questura ⁴¹². La mancata disponibilità dei provvedimenti restrittivi della libertà e degli ulteriori atti relativi alla condizione dello straniero nel luogo della detenzione incrementa il rischio di non assicurare le dovute garanzie riferite alle specifiche posizioni giuridiche. Al riguardo, il Cpt in un Rapporto su una visita condotta a Malta tra il 17 e il 22 settembre 2020 presso varie strutture di privazione della libertà per persone migranti ha evidenziato il principio secondo il quale al fine di poter considerare le condizioni di detenzione riferite

⁴¹¹. Relativamente alla registrazione di 22 persone transitate dal 6 settembre 2020 (data iniziale di utilizzo del registro in funzione) al giorno della visita per cinque di esse risultava assente la registrazione dell'ora e del giorno d'uscita.

⁴¹². Per visionarli il Garante nazionale ha infatti dovuto trasferirsi in un altro stabile.



Raccomandazioni Pareti Atti d'intervento 2019-2023

a ciascuna specifica esigenza restrittiva «...*registers and copies of every detention order should be kept in the establishments where persons are being deprived of their liberty*»⁴¹³.

Il Garante nazionale raccomanda:

6. al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno di predisporre un modello separato specifico di registrazione per le strutture diverse e idonee (articolo 13 comma 5-bis T.U. Imm.), che preveda l'inserimento di tutti i dati relativi al periodo di permanenza dello straniero, compresi quelli relativi a: data/ora ingresso/uscita e luogo di trasferimento, informativa fornita e relativa sua comprensione, manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, somministrazione/fruizione pasti, esercizio del diritto di comunicare con l'esterno, avviso/colloquio con il difensore, comunicazioni all'Autorità giudiziaria, interventi sanitari e in generale eventi critici, eventuali lesioni e reclami espressi relativamente a maltrattamenti (anche antecedenti all'arrivo), in generale istanze e doglianze espresse, elenco beni requisiti;

7. alle Questure visitate di:

- **compilare in maniera precisa, sistematica e accurata i vari registri in uso tenendo separate le registrazioni relative a 1) persone accompagnate per esigenze identificative, 2) persone straniere da rimpatriare, 3) persone arrestate/fermate;**
- **prevedere che nel luogo di applicazione della misura restrittiva sia sempre presente almeno una copia del provvedimento di trattenimento.**

Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni.

Il Rapporto contiene alcune Raccomandazioni e la richiesta di alcuni chiarimenti ai quali il Garante nazionale chiede che, come previsto dall'articolo 22 del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), sia data risposta da parte delle competenti Autorità.

Il Rapporto rimarrà riservato per trenta giorni, per dare tempo alle Autorità di rispondere, quindi, sarà reso pubblico sul sito del Garante, insieme alle eventuali risposte pervenute.

Roma, 31 agosto 2021

Mauro Palma

⁴¹³. Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 22 September 2020, (coe.int)



Raccomandazione alla Procura del Tribunale di Lecco-Volontaria giurisdizione per l'adozione di un'istanza nell'interesse del professor Carlo Gilardi, sottoposto ad Amministrazione di sostegno (RGV n. 528/2017) e a ricovero in Residenza sanitaria assistita.

In fatto

I. Sulla condizione di Carlo Gilardi e sulle competenze e l'interesse del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Le presenti Raccomandazioni sono adottate ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10 e ulteriori successive modificazioni (il testo vigente è quello della legge 18 dicembre 2020, n. 173) e sono finalizzate a che l'Ufficio del Pubblico Ministero voglia esercitare le facoltà previste dalla disciplina dell'«Amministrazione di sostegno» di cui al Capo I del Titolo XII, Libro I del codice civile, in relazione al procedimento sopra specificato. L'intervento del Garante nazionale trae origine dalla necessità di porre all'attenzione del competente Ufficio ricevente alcuni profili di assoluto rilievo concernenti l'amministrazione di sostegno di Carlo Gilardi, aperta dal Tribunale di Lecco nel 2017 (RGV n. 528/2017), i cui risvolti applicativi hanno investito le competenze di questo Garante nazionale.

Al di là degli aspetti inerenti l'evoluzione di una situazione divenuta negli anni sempre più invasiva relativamente alla capacità di autodeterminazione e sempre meno controllata – così come si avrà cura di evidenziare nella seconda parte del presente atto di raccomandazione –, occorre concentrarsi innanzitutto sulle vicende che hanno visto, da maggio 2020 sino a oggi, Carlo Gilardi prima soggetto a un'amministrazione di sostegno con poteri sempre più incisivi e limitanti le sue scelte esistenziali (oltre che patrimoniali), per arrivare infine a un ricovero in Residenza sanitaria assistenziale (Rsa): ricovero avverso il quale l'interessato ha ripetutamente sollevato obiezioni.

Tale ricovero appare alla stregua di una misura dal volto segregante, in quanto determinato dall'assenza della preventiva predisposizione – e finanche valutazione – di opportunità alternative per Carlo Gilardi. Inoltre, il ricovero appare gestito privando la persona dei contatti con l'esterno. Tutte le comunicazioni da e verso l'esterno devono infatti passare, quasi a guisa di un filtro censorio, dall'amministratore di sostegno quale unico intermediario.

A ciò si aggiunga che il ricovero in Rsa, indicato inizialmente come temporanea misura per delineare



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

un progetto di ritorno a casa, si prolunga già da oltre quattro mesi e mezzo e non vi sono elementi concreti da cui desumere che tale soluzione termini nel più breve tempo possibile. Essa, dunque, per modalità concrete di esecuzione, invasività nei riguardi della libertà di Carlo Gilardi e mancanza di proporzionalità rispetto alle sue esigenze di vita, appare alla stregua di una misura non consona alle reali necessità della persona.

Sia tali singole circostanze, sia soprattutto il quadro complessivo che viene a delinearsi con il protrarsi del ricovero portano a ritenere che si stiano obliterando i principi cardine che devono essere sottesi all'individuazione delle misure di protezione e, tra questi, in particolare quelli di «autodeterminazione e libertà di compiere le scelte», «rispetto per la dignità intrinseca», «diritto al giusto sostegno per esercitare la propria capacità», «predisposizione di adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti umani», «proporzionalità della misura e del tempo della stessa, da applicare comunque per il minor tempo possibile».

Tali principi sono previsti negli articoli 3 e 12 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (d'ora innanzi Crpd), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 18, unitamente al Protocollo opzionale (Protocollo con cui si individuano le modalità di rilevazione e censura internazionale delle violazioni della Convenzione stessa da parte di ciascuno Stato contraente). Il nostro ordinamento si è sottoposto così al controllo periodico del Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità rispetto all'andamento dell'attuazione della Convenzione e all'eventuale ricezione di Raccomandazioni. Pertanto, con tale ratifica, sia la Convenzione sia il suo Protocollo opzionale sono oggi parte integrante dell'ordinamento giuridico italiano e, quindi, vincolanti non certo per il solo Legislatore in forza dell'articolo 117 della Costituzione, ma anche per la giurisdizione.

Il Giudice, infatti, non può non considerare che i principi della Crpd devono orientare il suo potere decisionale nell'applicazione dei criteri ermeneutici di disposizioni e impianti di protezione già esistenti; principi da considerare di rango superiore rispetto alle norme ordinarie.

Nella citata Convenzione Onu, all'articolo 19, si prevede che «Gli Stati Parti alla presente Convenzione riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che:

«(a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione» (la sottolineatura è dello scrivente). Per garantire ciò e, quindi, impedire che si determini una situazione di inevitabilità di un ricovero in struttura residenziale di persone non autosufficienti o con necessità di supporto nella gestione della loro quotidianità, la Convenzione stessa prevede, nel prosieguo del citato articolo 19, che gli Stati, attraverso le loro articolazioni, assicurino che:

«(b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione».

Quindi, occorre considerare sempre, partendo dalla libertà di scelta della persona, quali supporti garantire affinché siano rese soluzioni confacenti al percorso della sua specifica vita, rispettose della sua dignità, secondo il principio di ragionevolezza, attraverso il ricorso a misure appropriate e non sproporzionate, che garantiscano «il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di



tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» (Cprd, *Preambolo*, lett. c)).

La condizione di disabilità o comunque di fragilità impone di approntare, con la massima attenzione possibile, tutte le soluzioni, anche onerose (in termini di tempo, di risorse umane ed economiche), che valorizzino tali profili. Si tratta di soluzioni che devono essere preferite rispetto a scelte e misure che obliterino la centralità della libertà di autodeterminazione e possano configurarsi finanche come segreganti.

Nel caso di specie va verificato se le tre circostanze che si intende porre all'attenzione del Pubblico Ministero siano, ciascuna e tutte nel loro insieme, rispettose dei principi sopra evidenziati, ovvero se si debba chiedere, come il Garante nazionale ritiene, di rivedere i provvedimenti adottati, almeno per determinare un più idoneo futuro percorso di supporto per Carlo Gilardi.

2. Sul decreto di modifica 28 maggio 2020 (RG n. 528/2017) dell'amministrazione di sostegno; modifica ancora efficace in data odierna.

Dopo aver disposto l'apertura dell'amministrazione di sostegno con decreto del 12 maggio 2017, con il conferimento di poteri inerenti il patrimonio di Carlo Gilardi, la latitudine provvedimentoale dell'amministrazione stessa è stata estesa, con decreto del 28 maggio 2020, disponendosi affinché l'amministratore di sostegno in via esclusiva dovesse «provvedere a tutte le incombenze relative alla cura del soggetto beneficiario sotto il profilo personale; decidere sulla sua più idonea soluzione abitativa e logistica o di ricovero, assicurando che venga fornita assistenza e cura, tenendo conto dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni», invitandolo «a porre in essere ogni attività necessaria a tutelare il benessere e la salute del beneficiario, valutando anche l'inserimento in una adeguata struttura di cura e ricovero, autorizzando sin d'ora, in tal caso, a prestare il consenso in nome e per conto del beneficiario».

Tale provvedimento risulta essere oggi ancora efficace, visto che né il successivo decreto del 2 ottobre 2020, con cui si è disposta la sostituzione del precedente amministratore di sostegno con l'avvocata Elena Barra, né il decreto del 26 ottobre 2020, con cui si è autorizzato l'amministratore di sostegno a compiere quanto necessario per provvedere all'ingresso di Carlo Gilardi in Rsa, hanno posto in discussione il perimetro e l'intensità dei poteri dell'amministratore (anche se, a onore del vero, le prerogative dell'amministratore non sono neanche citate o identificate *per relationem*).

Occorre rammentare che il decreto del 28 maggio 2020 di ampliamento dei poteri dell'amministratore di sostegno discende da una relazione dei Servizi sociali del 5 novembre 2019, pervenuta al Tribunale di Lecco solo in data 12 febbraio 2020 (come si evince da quanto riportato nella Consulenza tecnica di ufficio (in seguito Ctu) depositata in data 8 ottobre 2020 di cui si dirà oltre).

Nella suddetta relazione si legge, tra l'altro, che «questo servizio ritiene vi sia la necessità di un forte mandato progettuale a favore dell'amministratore di sostegno affinché anche in collaborazione con i servizi specialistici possa intervenire sul progetto di vita del signor Gilardi che necessita a parere della scrivente da un lato della disponibilità ad accogliere le sue “stranezze” personali, frutto di un suo pensiero religioso dominante, senza stravolgere il senso ed il contesto dall'altro di tutelarlo nei confronti di persone che si stanno approfittando di lui senza che questo produca una sua capacità di richiedere l'aiuto necessario che formula a pochi ed in isolati momenti».



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

In sostanza, a fronte di queste indicazioni sarebbe stato utile che sia il Giudice tutelare sia l'Amministratore di sostegno, nell'ambito dei poteri conferiti nel maggio 2020, si prodigassero per costruire un «progetto di vita», ossia un disegno volto a sostenere in maniera idonea il percorso della vita di Carlo Gilardi, senza spezzarne *ex abrupto* il filo, «senza stravolgere il senso ed il contesto».

Ciò sarebbe stato certamente possibile, per esempio, attraverso l'attivazione di un servizio pubblico convenzionato di assistenza domiciliare integrata che garantisse sia una quotidiana assistenza materiale igienico-personale (escludendo così il pericolo di condizioni igieniche precarie degli ambienti domestici e della persona), sia una periodica valutazione medica e infermieristica (escludendo così che i parametri sanitari non fossero tenuti sotto controllo). Non mancano di certo poi, nel quadro degli interventi e dei servizi sociali previsti dalle normative nazionali e regionali, i supporti per l'abitare e i sostegni per l'inclusione idonei a sostenere le più diverse situazioni di vita nel rispetto della *desiderata* della persona, tenendo per di più conto che ormai da molti lustri la normativa in materia di politiche sociali è unanimemente volta a contrastare gli effetti negativi della residenzialità soprattutto nella popolazione anziana.

Il Garante nazionale rileva che, dalla disamina degli atti cui ha avuto accesso, tale eventualità non è stata presa in considerazione. Essa, come molte altre ipotesi disponibili e da vagliare, avrebbe scongiurato la prospettiva del ricovero: prospettiva che, evidentemente, stravolge la vita di Carlo Gilardi.

La decisione di espropriare di fatto Carlo Gilardi di ogni margine di autodeterminazione per poi inserirlo in una Rsa collide, a parere del Garante nazionale, con i principi sopra richiamati inerenti alla necessità di garantire supporti presso il luogo dove la persona sceglie di vivere. Certamente, l'aver condotto una persona fragile verso una preordinata e determinata soluzione alloggiativa, senza prima verificare soluzioni meno traumatiche e prive di conseguenze tanto radicali e altresì spiazanti per il tessuto e la storia di vita dell'interessato, è da ritenersi del tutto ingiustificata.

Si potrebbe eccepire che tali decisioni sono maturate in un contesto ben più complesso e articolato, ma l'obiezione non ha premio sol che si consideri quanto di seguito.

Da una serie di documenti agli atti della procedura di amministrazione di sostegno, si evince che Carlo Gilardi è solito elargire somme di danaro, nella sua disponibilità, a una serie di persone. Tra questi beneficiari rientrano anche persone oggi sottoposte a processo per circonvensione di incapace; processo in cui figura quale persona offesa proprio Carlo Gilardi. Tra coloro che potrebbero aver commesso atti predatori penalmente rilevanti vi è il signor El Mazoury Brahim che, negli ultimi periodi, ha prima vissuto in casa di Carlo Gilardi e poi lo ha accolto a vivere presso la propria residenza. Si ipotizza, quindi, un'influenza dello stesso soggetto citato sui comportamenti del signor Gilardi, a tutto vantaggio del primo e a discapito della persona interessata.

Al di là di ogni valutazione su tale ipotesi, che la Magistratura sta vagliando e rispetto alla quale il Garante nazionale non ha competenza a esprimere alcuna posizione, appaiono comunque non comprensibili le misure prese nel tempo per evitare il pregiudizio degli interessi di Carlo Gilardi. Infatti, pur a fronte di elementi successivamente qualificati come penalmente rilevanti in danno del signor Gilardi, l'Amministratore di sostegno del tempo stipulava, proprio con El Mazoury Brahim, un contratto di collaborazione familiare (come si legge dalla relazione del Presidente del Tribunale di Lecco al Presidente Reggente della Corte di Appello di Milano del 10 dicembre 2020). In questa maniera, si contribuiva a giustificare una più assidua frequentazione del predetto soggetto con Carlo Gilardi e, anzi, si facevano dipendere le condizioni di vita di quest'ultimo proprio da tale persona dalla contestata nefasta influenza. Si sarebbe viceversa potuto adottare un provvedimento contenente un divieto di



avvicinamento e verificare, dopo un periodo, se i rischi di approfittamento fossero perdurati.

Il decreto del 28 maggio 2020 sembrerebbe apparentemente trovare una conferma nella successiva Ctu, depositata in data 8 ottobre 2020, che ha indotto ancor di più l'Amministratore a richiedere in data 26 ottobre 2020 – e a ottenere in pari data dal Giudice Tutelare – l'autorizzazione al ricovero. Si legge nella Ctu che vi sono tratti personologici che esprimono «un pensiero rigido, ossessivamente focalizzato su tematiche specifiche e su un inflessibile sistema di principi e valori» che lo portano a mettere in atto liberalità pregiudizievoli per il proprio patrimonio, ma soprattutto inducono nel signor Gilardi sensi di colpa derivanti dall'impossibilità di soddisfare a pieno le richieste altrui.

Questa situazione però già era evitabile, considerando che la gestione del patrimonio era in capo proprio all'Amministratore di sostegno, salvo la disponibilità del signor Gilardi di una certa somma mensile. Ciò, almeno da quanto è dato evincere dagli atti a disposizione, non essendo ancora venuti in possesso dell'atto iniziale di nomina dell'Amministratore di sostegno del 12 maggio 2017.

Appare inoltre difficile comprendere come dagli aspetti rilevati sia stata fatta discendere l'esigenza di un ricovero in Rsa. Infatti, le conclusioni tratte in conseguenza dei rilievi psico-fisici e clinici per giustificare la necessità assoluta di un ricovero in Rsa appaiono lacunose e non sempre coerenti.

La considerazione del Consulente tecnico d'ufficio così risulta: «È evidente che una volta inserito in Rsa, il Gilardi non necessiterà più di gestire la propria pensione in quanto tutto quello di cui avrà bisogno (alimentazione, medicine, ecc.) gli verrà fornito dalla struttura». Al di là del dubbio sul fatto che i bisogni di una persona possano essere ridotti alle mere prestazioni erogate da una struttura senza lederne la dignità, ciò avrebbe comunque postulato quantomeno un pregresso tentativo di ricambiare il piano di vita di Carlo Gilardi nel proprio ambiente. Sicuramente senza il «progetto di vita» (che dall'autunno 2019 i Servizi sociali auspicavano) si ha poi terreno fertile nel sostenere che «la Rsa risponde alle necessità di assistenza, accudimento e cura del signor Gilardi, interventi che in questo momento sono scarsi e inadeguati e che col tempo inevitabilmente diventeranno ancor più necessari ed indispensabili».

Ma tale analisi, incredibilmente, pretermette ogni preliminare valutazione circa la sussistenza di valide soluzioni alternative a un ricovero, sulla cui natura giuridica si tornerà a breve, non prima di aver fatto cenno alla situazione venutasi a determinare a seguito del ricovero stesso di Carlo Gilardi in Rsa, avvenuto in data 30 ottobre 2020. Ricovero disposto ed eseguito dopo che l'interessato era stato per tre giorni in ospedale per accertamenti richiesti dal medico di medicina generale.

3. Sul ricovero in Rsa

Da quanto si evince dalla relazione dei Carabinieri del 27 ottobre 2020 e da quanto si inferisce anche dalla relazione dall'Amministratore di sostegno del 21 novembre 2020, depositata agli atti del fascicolo il successivo 23 novembre, in data 27 ottobre 2020 l'avvocata Elena Barra, a seguito di formale autorizzazione di cui al decreto del giorno precedente, si recava presso l'abitazione di El Mazoury Brahim, dove riteneva fosse reperibile Carlo Gilardi, insieme al medico di medicina generale. Questi era stato appena nominato per Carlo Gilardi, a seguito della scadenza del proprio libretto sanitario.

Si legge nelle predette relazioni che spontaneamente Carlo Gilardi usciva dall'abitazione per essere



Raccomandazioni Paremi Atti d'intervento 2019-2023

condotto presso la struttura ospedaliera al fine di eseguire gli accertamenti sanitari disposti dal suo nuovo medico di medicina generale.

Come si evince dalla stessa relazione dell'Amministratore di sostegno, Carlo Gilardi all'arrivo in ospedale, in data 27 ottobre 2020, «era tranquillo e alle mie spiegazioni sull'accaduto rispondeva: 'Va bene accetto quello che mi dice ma io poi, alla fine di tutto, voglio andare a casa'». Ciò nonostante, in data 30.10.2020, una volta dimesso dall'ospedale, egli viene ricoverato direttamente in Rsa.

Si tratta di un punto nevralgico dell'intera vicenda. Ed è anche il fulcro dell'interesse del Garante nazionale sull'accaduto e sui suoi risvolti umani, sociali, assistenziali, nonché di effettività dei diritti di cui la persona è titolare.

Il ricovero viene eseguito nonostante si legga nel foglio di dimissioni dall'ospedale: «Condizioni del paziente all'ingresso: Curato nell'aspetto, integro dal punto di vista cognitivo. Lievemente irritabile se stimolato su beni economici e relativi alla propria domiciliazione, per il resto collaborante. Non disturbi ideo-percettivi. Tono dell'umore in asse, non ideazione autolesiva né anticonservativa, non temi eteroaggressivi. Non quota d'ansia significative. Decorso del ricovero a terapia praticata: Durante la degenza pz sempre adeguato e collaborante. Mai evidenze di quadri psicopatologici acuti».

Appare dunque evidente che le condizioni del momento avrebbero permesso di costruire una scelta condivisa con Carlo Gilardi: delineare un progetto di vita che gli desse la possibilità, nell'ambito delle sue opzioni valoriali, di vivere nel proprio domicilio con assistenza o in un'altra forma dell'abitare inclusivo, essendosi del resto dimostrato collaborante su ogni cosa. Tra l'altro, si legge nel foglio di valutazione multidimensionale del 1 dicembre 2020, compilato dalla struttura Rsa in cui dal 30 ottobre 2020 era ricoverato Carlo Gilardi: «Anamnesi patologica prossima: Ricovero in RSA deciso da amministratore di sostegno per sua tutela rispetto a possibili circonvenzioni soprattutto economiche attuate da terzi cui il signor Gilardi ha elargito prodigalità apparentemente in modo acritico».

Si ricorda che Carlo Gilardi, a dire dell'Amministratore, aveva accettato di farsi aiutare, per tornare poi «alla fine di tutto» a casa. Tanto è vero che nella relazione del 18 dicembre 2020 sull'andamento dei colloqui di monitoraggio della dottoressa Redaelli della struttura residenziale, si legge: «La tematica del rientro a casa è sempre presente, ma tale desiderio non viene manifestato con angoscia. Esprime fiducia nell'Amministratore di sostegno e nel lavoro che sta compiendo per progettare il suo ritorno a domicilio».

Tuttavia, dopo altri tre mesi (oltre quattro mesi e mezzo dal suo ingresso in Rsa) Carlo Gilardi è ricoverato ancora nella struttura e non si hanno notizie né previsioni rispetto al suo rientro in casa.

Come scritto nel decreto del Giudice tutelare del 29 dicembre 2020 (emesso a seguito dell'istanza di revoca dell'Amministratore da parte delle avvocate Silvia e Marcella Agazzi, in nome e per conto di Carlo Gilardi): «Ogni decisione sul punto spetta in primo luogo all'Amministratore di sostegno, il quale potrà valutare eventuali progetti alternativi, tenuto conto di tutte le esigenze di tutela». Occorre che il Giudice controlli quanto l'Amministratore stia effettivamente disponendo e preparando, anche in considerazione dei principi della citata Convenzione Onu che impongono l'utilizzo di ogni accommodamento ragionevole e utile per poter garantire che la persona vulnerabile, sia messa in condizioni di pari opportunità rispetto a qualsiasi altra persona, seppur con i giusti supporti e sostegni. Nel caso di specie, questo implica la prospettiva che Carlo Gilardi possa essere reintegrato quanto prima in un tracciato di vita coerente con le sue preferenze.

Secondo quanto riportato il 21 novembre 2020 nella relazione al Giudice Tutelare dall'Amministratri-



ce Elena Barra (pag. 5), relazione depositata agli atti del fascicolo d'ufficio in data 23 novembre 2020, Carlo Gilardi si è affidato alla sua amministrazione in data 6 novembre 2020. Stupisce questo Garante nazionale che l'Amministratore di sostegno abbia fatto trascorrere altri tre mesi, dal momento di assunzione del suo incarico, senza fare alcun concreto accenno alla prospettiva di rientro a casa, pur considerando la comprensibile necessità di un lasso di tempo per documentarsi e dare un inquadramento al caso.

Alla luce di queste circostanze, appare problematico il proseguimento del mandato dell'attuale Amministratore e auspicabile un'azione ai sensi dell'articolo 413 c.c. In ogni caso, occorre costruire e attuare con immediatezza un nuovo progetto abitativo e di sostegno che sia rispondente alle aspettative di Carlo Gilardi, con il coinvolgimento del Servizio sociale territoriale e delle reti di prossimità, disponendo gli eventuali atti autorizzativi e, se del caso, conferendo poteri a un nuovo Amministratore.

Appare necessario al Garante nazionale un atto di impulso affinché l'assetto regolatorio degli interessi in gioco muti radicalmente e tempestivamente, offrendo le inalienabili garanzie di esercizio della libertà di Carlo Gilardi. Ritiene, infatti, il Garante nazionale che il protrarsi del ricovero, contro la volontà dell'interessato, possa contrastare sia con la protezione che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità offre a tutti, sia con il dettato costituzionale che vieta la restrizione della libertà personale non legittimata dalla previsione normativa e dall'atto motivato dell'Autorità giudiziaria emesso nei casi e modi previsti dalla legge, così prevenendone ogni surrettizia attuazione.

La mancanza di chiare progettualità volte al recupero di condizioni domestiche e di gestione della quotidianità di Carlo Gilardi, pur con tutte le cautele del caso, determina il rischio del protrarsi di un indebito ricovero *sine die*, con l'evidente lesione della libertà di autodeterminarsi in merito al proprio corpo, alla propria residenza e, in definitiva, alla propria integrità fisica e psichica, configurandosi come una forma di restrizione di libertà sprovvista del fondamento costituzionale.

4. Sul divieto di avere comunicazioni dirette con Carlo Gilardi

L'avvocata Elena Barra, nella missiva del 21 dicembre 2020, diretta al Garante nazionale, ha sostenuto l'esistenza di un provvedimento del Giudice Tutelare, secondo il quale «allo stato è limitata la possibilità per i terzi (pubblico de Le Iene, parenti e sedicenti tali, Onorevoli, Consiglieri della Regione) di accedere in Struttura senza autorizzazione, ma non la sua [del Gilardi, *n.d.r.*] libertà di vedere e sentire chi vuole. Alla luce di quanto esposto, non comprendo come si possa ritenere che Carlo Gilardi sia limitato nella sua libertà».

L'inconsistenza semantica tra l'impossibilità di «vedere e sentire chi vuole» e il non essere «limitato nella sua libertà» non richiede ulteriore commento.

Occorre piuttosto sottolineare un altro elemento che, pur a margine del tema relativo alla comunicazione, pone forti perplessità sulla concretizzazione di una sorta d'interposizione tra l'accesso alla documentazione relativa a Carlo Gilardi e gli Organi preposti al controllo della sua situazione e di altre analoghe.

Ovviamente, tale interposizione non può attuarsi, in base a norma di rango primario, nei confronti del Garante nazionale che, come noto, ha accesso immediato, non limitato e non soggetto a controllo, a



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

ogni luogo di privazione *de iure* o *de facto* della libertà, alle persone ospitate, alla documentazione. Ciononostante, finora è stata preclusa al Garante nazionale la possibilità di avere copia del provvedimento citato nella missiva dell'Amministratrice, richiesta per verificare l'esatta portata delle misure adottate, anche in termini di vigenza temporale.

La dovuta attenzione al rischio di privare in via surrettizia Carlo Gilardi della sua libertà personale, compresa la possibilità di muoversi dalla struttura dove è ospitato e di comunicare liberamente e privatamente impone al Garante nazionale, richiamando i principi di cui agli articoli 13 e 15 della Costituzione, di rilevare quanto segue

in diritto

Il Garante nazionale esercita il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone private della libertà, qualunque ne sia la fonte di limitazione, vigilando, con tutte le prerogative conferitegli dalla legge, sulla conformità di ogni misura restrittiva ai principi dettati dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle leggi e dai regolamenti.

Carlo Gilardi, in esito ai richiamati procedimenti giudiziari che hanno riguardato principalmente l'integrità del suo patrimonio e la tutela della sua persona da potenziali comportamenti predatori di terzi, si trova a vivere un'esperienza lesiva della propria libertà personale.

Risulta infatti, allo stato degli atti richiamati, che, agli effetti del procedimento cui ha dato impulso l'Amministratore di sostegno, Carlo Gilardi è stato trasferito in una Residenza sanitaria assistenziale dove egli, a più riprese, ha dichiarato di non voler permanere.

Pertanto, il Garante nazionale riscontra nel caso di specie, complessivamente ricostruito, gli estremi di una limitazione *de facto* della libertà personale, priva di titolo legittimante, fuori degli schemi procedurali e decisorii previsti dall'articolo 13 della Costituzione e dei principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, cui il nostro Paese ha aderito sin dal 2009;

per questi motivi

questa Autorità Garante raccomanda all'Ufficio del Pubblico Ministero di valutare l'opportunità di esercitare le proprie prerogative, anche ai sensi degli articoli 407, ultimo periodo, 410, comma 2 e 413 c.c., così da proporre istanza al Giudice Tutelare, di una complessiva rivalutazione del contesto di vita di Carlo Gilardi indirizzata a porre fine al suo ricovero in Rsa e, se del caso, alla revoca o sostituzione dell'Amministratore di sostegno, o quantomeno, alla rivisitazione delle prescrizioni, delle limitazioni e delle soluzioni attualmente disposte, dal momento che esse si sono rivelate inidonee a realizzare la piena tutela del beneficiario come prescritto dall'articolo 413, comma 4 del c.c., integrando invece la lesione della sua autonomia decisionale nell'ambito dell'esercizio di diritti fondamentali quali l'autonoma scelta della residenza e la piena libertà di comunicare e di stabilire relazioni sociali con altre persone.

Roma, 18 marzo 2021

Mauro Palma



Lettera-Rapporto sulla visita al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell'Azienda Ospedaliera San Camillo- Forlanini del 30 dicembre 2021.

Inviata all' Assessore alla Sanità e all'integrazione socio-sanitaria della Regione Lazio, al Direttore generale della Asl Roma 3,
al Direttore sanitario della Asl Roma 3,
al Direttore sanitario dell'Azienda Ospedaliera San Camillo-Forlanini.

Il 30 dicembre 2021 il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha effettuato una visita al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell'Azienda Ospedaliera San Camillo- Forlanini. La visita si è svolta in adempimento del mandato istituzionale del Garante nazionale di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modificazioni, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli 3 e 4 e da 17 a 23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013 ai sensi della legge 9 novembre 2012 n. 195.

Desidero innanzitutto ringraziare per l'accoglienza e la cooperazione da parte del Direttore sanitario e dei suoi collaboratori.

Al momento della visita nel Servizio erano presenti 12 pazienti (cinque uomini e sette donne) su 15 posti letto disponibili, tutti formalmente in trattamento sanitario volontario (Tsv). Altri pazienti erano in arrivo, essendo stati temporaneamente dislocati in altre strutture, nei giorni precedenti, nel rispetto del Protocollo per la prevenzione della diffusione del Covid-19, a seguito della positività di un degente.

Tuttavia, secondo quanto riferito e riscontrato dalla documentazione, non è raro che nel Servizio siano ricoverate delle persone in sovrannumero, aggiungendo letti (fino a cinque) in corridoio. Tale criticità è legata – secondo quanto riportato – alla combinazione della non previsione da parte del Pronto Soccorso di sistemazioni in aree per persone in attesa della disponibilità del posto letto con l'impossibilità da parte del Servizio di rifiutare pazienti inviati dal Pronto soccorso stesso.

Il Garante esprime perplessità per tale situazione che comporta il ricovero di persone particolarmente fragili e talvolta in situazione di acuzie in un corridoio, senza alcuna riservatezza. La non episodicità di tale situazione è confermata da due elementi: le annotazioni su una lavagna all'interno del Servizio, dove, oltre all'indicazione di quindici sistemazioni regolari e relative presenze, erano riportate anche cinque possibili sistemazioni di fortuna, indicate con sigle da "Corr" a "Cor5" quasi fossero normali posti letto; la "Planimetria del Padiglione Morgagni piano terra Reparto Spdc" contenente l'indica-



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

zione dei posti letto, tre dei quali nel corridoio [...]»⁴¹⁴.

Nel caso in cui si ricorra alla contenzione – pratica non così ipotetica in questo Spdc – questa può avvenire, quindi, anche, in un luogo di passaggio, qualora il paziente abbia il letto assegnato in corridoio. Non vi è necessità di sottolineare come tale possibilità sia intrinsecamente irrispettosa della persona contenuta e altresì degli altri pazienti che ne potrebbero trarre turbamento[...]»⁴¹⁵.

I locali di questo Spdc sono, nel complesso, non adeguati alle esigenze dei pazienti. Il *dehors* è uno spazio di cemento, privo di copertura dagli agenti atmosferici, trovato sporco nel giorno della visita, con arredi (qualche sedia) visibilmente rimediati e non pensati per i pazienti. Nessun paziente era in tale area e quelli con cui il Garante nazionale ha parlato hanno confermato di non utilizzarlo per una qualsivoglia attività. Il muro che lo delimita è oltretutto facilmente scavalcabile. È apparso evidente che tale spazio fosse utilizzato solo per fumare, dato lo strato di cicche trovato sul suo lastricato. D'altra parte, il locale interno per il fumo consiste in una piccola stanza priva di un sistema funzionante di ricambio dell'aria, con la persiana della finestra chiusa con un lucchetto. Le scritte che ricoprono interamente le pareti riportano date risalenti a diversi anni fa, segno che da tempo tale locale non viene ridipinto o ripulito.

Le sale comuni sono estremamente ridotte in numero e in dimensione, arredate con tavolini di colore celeste chiaro, più adatto a un asilo infantile che non a un locale per adulti, emblematico di una proposta 'trattamentale' di tipo infantilizzante. La sala, del resto, viene utilizzata solo per vedere la televisione, mangiare insieme (anche se i posti a sedere sono inferiori al numero dei posti letto disponibili), fare qualche minima attività. L'aggettivo *minimo* è utilizzato volutamente perché è stato riferito al Garante nazionale che, nonostante l'organico preveda assistenti sociali e terapisti per la riabilitazione, di fatto queste figure sono *del tutto assenti*, con inevitabili ricadute sulla gestione dei pazienti e sul loro percorso terapeutico.

Il Garante nazionale ha osservato con stupore che le persone erano costrette a stare sempre con la luce artificiale accesa, nonostante tutte le stanze e i corridoi fossero dotati di ampie finestre. A tale stupore è stato risposto che le persiane sono tenute quasi tutte chiuse perché i perni che consentono di tenerle aperte sono rotti da tempo. Il risultato, in un ambiente ospedaliero istituzionalmente dedicato alla 'cura' (citata nel nome stesso del Servizio) e altrettanto istituzionalmente concepito per evitare segregazione e volto a ricostruire un percorso di riconnessione con l'ordinarietà della vita e della propria gestione, si vive con le finestre oscurate e con la luce artificiale perennemente accesa, così sopperendo alla mancata manutenzione.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Garante nazionale alla tenuta dei registri. Gli interlocutori presenti hanno riportato il frequente permanere delle persone nel Servizio per periodi più lunghi attraverso la trasformazione del Trattamento sanitario obbligatorio (Tso) in Trattamento sanitario volontario (Tsv). Hanno anche riportato come non raro il ricorso all'articolo 54 c.p. (stato di necessità) quale base legale di talune pratiche.

⁴¹⁴. Documenti considerati nel corso della visita, che il Garante nazionale pone a disposizione della Procura della Repubblica.

⁴¹⁵. Il riferimento è al decesso del signor Wissem Ben Abdelataif, sul quale è in corso un'indagine nella quale il Garante nazionale si è costituito parte offesa e ha nominato un avvocato e due periti.



Non vi sono specifici registri per i Trattamenti sanitari obbligatori e per la contenzione. Per quest'ultima è attuato il Protocollo dal titolo "Procedura per la contenzione fisica di pazienti ricoverati presso i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura della Asl Roma 3"⁴¹⁶. Il registro specifico previsto da tale Protocollo è risultato inesistente, come pure quello in cui riportare le situazioni di ricorso al citato "stato di necessità". Sono presenti solo delle schede relative alla contenzione, corrispondenti all'allegato 2 del già citato documento. Si tratta, tuttavia, di schede che non riportano la modalità della contenzione, né i controlli visivi effettuati dal personale medico o infermieristico (previsti ogni 30 minuti), né la mobilitazione che «deve essere eseguita almeno ogni due ore per 10 minuti»⁴¹⁷. Tali controlli possono essere dedotti, secondo quanto riferito, solo dal registro delle consegne del personale infermieristico.

Il Garante nazionale ricorda che i registri, oltre a garantire la trasparenza delle attività svolte, sono anche strumenti fondamentali a tutela del personale nel caso di indagini di natura amministrativa o penale. Alla luce di quanto sopra riscontrato nel Servizio psichiatrico di diagnosi e cura dell'Azienda Ospedaliera San Camillo-Forlanini,

1. Il Garante nazionale raccomanda che le Autorità responsabili istituiscano in ogni Spdc del territorio di competenza della Regione Lazio i registri rispettivamente relativi ai trattamenti sanitari obbligatori e al ricorso alla contenzione, assicurando che essi siano compilati in maniera sistematica e accurata, con opportuna codificazione dei nominativi dei pazienti. Nel caso di ricorso alla contenzione, devono essere riportati la modalità della contenzione stessa, la data, l'ora di inizio e quella di fine della sua applicazione, i dovuti controlli sanitari, ogni evento verificatosi.

Sulla base delle risultanze della propria analisi della struttura, come precedentemente riportato,

2. il Garante nazionale raccomanda all'Amministrazione dell'Azienda ospedaliera San Camillo-Forlanini di provvedere a una ristrutturazione complessiva dei locali del Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, garantendo adeguati spazi per le terapie riabilitative, le attività di socializzazione, gli incontri con le famiglie, le attività all'aperto.

Inoltre, constatate condizioni materiali di particolare degrado,

3. il Garante nazionale raccomanda che l'Azienda ospedaliera San Camillo-Forlanini provveda con urgenza a:

- risolvere il problema delle ante delle persiane e fornire conseguentemente ai pazienti il pieno accesso alla luce naturale,
- ristrutturare lo spazio all'aperto e dotarlo di adeguato arredo,
- effettuare una manutenzione straordinaria della sala per fumatori, prevedendo un impianto di areazione funzionante, oltre che una radicale pulizia dell'ambiente impregnato dal fumo.

⁴¹⁶. Il documento al paragrafo 5 - modalità esecutive prevede che: «Ogni fase della contenzione deve essere documentata nella cartella clinica e nel registro delle contenzioni».

⁴¹⁷. "Procedura per la contenzione fisica di pazienti ricoverati presso i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura della Asl Roma 3".



Raccomandazioni Parei Atti d'intervento 2019-2023

Il Garante nazionale chiede di essere informato sull'implementazione delle Raccomandazioni.

Ricorda che ogni Raccomandazione rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni coinvolte. Come previsto dall'articolo 22 del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), chiede che sia data risposta da parte delle competenti Autorità alle Raccomandazioni entro venti giorni, presentando i propri programmi per l'effettiva implementazione di quanto raccomandato.

Ricorda che al termine dei venti giorni questa lettera con le relative Raccomandazioni sarà resa pubblica insieme alla risposta ricevuta.

Roma, 23 febbraio 2022

Mauro Palma



Garante Nazionale dei diritti
delle persone private
della libertà personale

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà personale

Via di San Francesco di Sales, 34

00165 Roma

Tel. 06.8791741

segreteria@garantenpl.it

segreteria@cert.garantenpl.it

www.garantenazionaleprivatiliberta.it