



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

NORME e NORMALITÀ

Standard per la privazione della libertà
delle persone migranti

*Raccolta delle Raccomandazioni
2016-2018*





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

NORME *e* NORMALITÀ

**Standard per la privazione della libertà
delle persone migranti**

Raccolta delle Raccomandazioni
2016-2018

Credits

La stesura del testo è stata curata dall'Unità organizzativa "Privazione della libertà e migranti".

Coordinamento del testo:

Daniela de Robert

Parti tematiche: la raccolta delle raccomandazioni è frutto del lavoro di visita e osservazione dei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti, di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato e della relativa reportistica, effettuato dal Garante nazionale e di tutto lo staff nel corso di numerose missioni in Italia e all'estero nel corso del 2016, 2017 e 2018.

Per le raccomandazioni relative alle operazioni di rimpatrio forzato si ringraziano i Garanti regionali di Piemonte, Lazio, Puglia e Sicilia e il Garante della Città di Torino e i relativi staff, che hanno partecipato all'attività di monitoraggio nell'ambito del progetto del Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami) "Realizzazione di un sistema di monitoraggio sui rimpatri forzati".

La redazione degli "Standard per la privazione della libertà delle persone migranti" è frutto del lavoro congiunto delle Unità Organizzative del Garante nazionale "Privazione della libertà e migranti" (Massimiliano Bagaglini e Elena Adamoli) e "Relazioni internazionali" (Alessandro Albano, Antonella Dionisi e Raffaele De Filippo). Uno speciale ringraziamento ad Antonio Marchesi, Salvatore Fachile, Dario Pasquini e Maria Donatella Laricchia, esperti del Garante nazionale per la collaborazione e consulenza tecnico-scientifica. Un particolare ringraziamento a tutte le organizzazioni ed enti (Antigone, Befree, Cild, Cir, LasciateCIEntrare, Msf, Oim, Unher, Università 'Sapienza', Università 'Roma Tre') che hanno discusso con il Garante nazionale la bozza del documento. Naturalmente, il Garante nazionale rimane l'unico responsabile di quanto contenuto nel volume.

L'immagine di copertina è tratta da un murales realizzato nel 2013 a Lampedusa, nel corso di un laboratorio organizzato da Amnesty international con la partecipazione di Lorenzo Terranera.

Progetto grafico e realizzazione:

Studio Marabotto

Stampa:

Tiburtini s.r.l.

A distanza di un anno dalla pubblicazione della prima raccolta di *Raccomandazioni del Garante nazionale* – riferite allora all’ambito dell’esecuzione penale detentiva degli adulti – arriva ora il secondo volume di *Norme e normalità*, questa volta dedicato alla privazione della libertà delle persone migranti. I luoghi e i contesti qui considerati sono ovviamente diversi da quelli dell’esecuzione penale, così come differenti sono le motivazioni alla base della decisione di privare le persone del diritto elementare di muoversi liberamente sul territorio, di decidere del proprio tempo e del proprio agire. Una misura, non bisogna stancarsi di ricordarlo, grave, da usare con oculatezza o, come si usa dire, come *extrema ratio*, laddove cioè altre ipotesi non sembrano percorribili. Più volte tale principio è stato evocato per la detenzione penale; a maggior ragione esso va richiamato nel caso del trattenimento dei migranti, cioè persone che o non hanno commesso alcun reato, ma solo una violazione amministrativa per il fatto di essere entrati o di soggiornare nel territorio italiano in maniera irregolare, oppure hanno già scontato la pena per il reato commesso.

Eppure, la caratteristica di eccezionalità della detenzione amministrativa delle persone migranti sembra di questi tempi perdersi e la privazione della libertà sempre più sembra divenire la via maestra, il principale mezzo per giungere all’allontanamento forzato delle persone straniere; non più dunque uno strumento straordinario, ma la regola, tanto da ampliarne i tempi di applicazione della misura, il numero e la tipologia dei luoghi in cui essa è eseguita: luoghi dove privare le persone della loro libertà.

Certamente, ci riferiamo a numeri che potrebbero sembrare piccoli, se si considera che nel 2018 sono passate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) 4.092 le persone. Ma, che non sono tali se si considera che di essi a essere stati effettivamente rimpatriati sono stati in 1.768, poco più del 43%. Una cifra davvero bassa se si pensa ai costi in termini economici, ma soprattutto umani delle persone ristrette. Più alto il numero di coloro che sono entrati negli *hotspot*: 13.777. Niente a che vedere, tuttavia, con le dimensioni delle migrazioni degli anni passati, con il picco di 65.000 arrivi nel 2016. Ma dietro ogni numero, dietro ogni singola cifra ci sono volti, come quelli rappresentati nel *murales* di Lampedusa che abbiamo scel-

to come copertina, ci sono persone, vite che portano con sé speranze, sogni, delusioni, dolori, gioie, disperazioni, violenze subite, dignità perse o ritrovate. Vite che i numeri non conoscono e non raccontano. Vite e speranze che, superate le onde e le profondità del Mediterraneo, si sono infrante contro i muri del non ingresso, del respingimento o dell'espulsione. Permanenze prolungate negli *hotspot*, detenzione nei Cpr, attese improprie per giorni sulle navi da cui non è possibile scendere anche se a pochi metri dalla banchina sono realtà che parlano della complessità di un problema, della difficoltà soggettiva, del necessario sguardo e controllo di chi ha compiti di garanzia e tutela.

È di questi mondi, di queste vite e di questi luoghi che trattano le pagine che seguono. Perché le Raccomandazioni, raccolte e sistematizzate in questo volume, nascono dalle visite effettuate dal Garante nazionale ai luoghi di privazione della libertà, dai colloqui riservati avuti con le persone trattenute e con gli operatori, dallo studio degli atti e della documentazione raccolta. Non sono quindi il frutto di un'elaborazione teorica astratta, ma trovano fondamento nel confronto con la realtà osservata nella sua complessità, con la pluralità dei punti di vista di chi vi è ristretto e di chi, a vario titolo, vi lavora, senza cercare facili quanto pericolose semplificazioni e avendo sempre come bussola la tutela dei diritti di ogni persona, in particolare delle persone più vulnerabili.

Pur concentrandosi solo sull'ambito della privazione della libertà delle persone migranti, si tratta di un testo articolato come lo è la realtà che analizza. In forza del suo mandato come *National preventive mechanism* (Npm) nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura, il Garante ha infatti visitato e vigilato non solo sui luoghi di privazione della libertà riconosciuti sulla base di un ordine di detenzione appellabile di fronte all'Autorità giudiziaria, così come la nostra Costituzione e la Convenzione europea per i diritti umani prescrivono, ma anche su quei contesti in cui le persone sono di fatto trattenute, impossibilitate a decidere dei propri movimenti e del proprio agire: luoghi impropri di trattenimento come le navi di salvataggio. Non solo, ma l'osservazione ha coinvolto anche gli aerei per il rimpatrio forzato, in base al mandato che il Garante nazionale ha come organo di monitoraggio di tali operazioni. Per questo le Raccomandazioni sono

state suddivise in tre capitoli: la privazione della libertà *de iure*, quella *de facto* e quella relativa ai voli di rimpatrio forzato. Tre mondi diversi che il Garante ha osservato e analizzato, visitando più volte tutti i Centri e monitorando tutte le fasi delle procedure di rinvio dei migranti nel loro Paese a seguito di una espulsione o di un respingimento differito.

Tre raccolte di Raccomandazioni, dunque, che offriamo a tutti gli attori coinvolti: le Istituzioni innanzitutto con cui il Garante nazionale collabora per innalzare sempre i livelli di tutela dei diritti di ogni persona, ma anche gli Enti gestori dei Centri, i giudici di pace, gli avvocati, la società civile, il mondo dell'Università e della ricerca. Per tracciare un percorso condiviso verso una sempre maggiore conoscenza della criticità che queste specifiche forme di privazione della libertà nel nostro Paese comportano e verso la costruzione di un sistema capace di tenere insieme legalità, sicurezza e diritti di ogni persona.

Ma non basta. Proprio alla luce della rilevanza sociale e politica che la detenzione amministrativa sta assumendo in Italia e non solo, con inevitabili ricadute sulla cultura generale del nostro Paese, oltre alla raccolta delle Raccomandazioni il Garante ha fatto un passo in più con l'elaborazione di *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*. Uno strumento, ancora una volta fondato sull'esperienza dell'osservazione diretta, realizzata con le visite non annunciate ai Centri: dallo sguardo esterno di un organismo competente ma non coinvolto direttamente, vicino ma sufficientemente distante da non cadere nell'assuefazione della quotidianità, che agisce in maniera preventiva e non reattiva, in uno spirito di collaborazione tra Istituzioni dello Stato mantenendo sempre salda l'indipendenza.

La detenzione amministrativa per le persone migranti è una realtà del nostro Paese. E anche se i numeri, come detto sopra, possono sembrare piccoli rispetto per esempio a quelli relativi all'esecuzione penale, a differenza di questi ultimi sono dei luoghi e dei contesti molto meno 'tutelati'. Non esiste infatti un ordinamento che dettagliatamente ne regoli quotidianità e tutele, né una Magistratura chiamata a vigilare con continuità su ciò che accade al loro interno e destinata a ricevere reclami su singoli aspetti del suo svolgersi, la società civile fatica a entrare e anche il mondo dei media. Considerando inoltre l'affidamento della quotidianità a Enti gestori,

soggetti che indipendentemente dalla loro configurazione specifica, spesso frutto di esperienza nel Terzo settore, restano pur sempre dei soggetti privati, il Garante nazionale ha ritenuto importante fare un ulteriore passo oltre le Raccomandazioni. Propone infatti delle regole generali, sulla scia di un lavoro analogo in fase di elaborazione nell'ambito del Consiglio d'Europa e a cui il Garante stesso sta collaborando. Regole per intervenire prima: prima che si verifichino violazioni dei diritti o eventuali abusi; prima che le situazioni si cristallizzino o degenerino; prima che si prendano decisioni che possano avere conseguenze irreparabili sulle persone. Definire regole, nel contesto della privazione della libertà, non è certo una novità. Si pensi alle *Regole minime per il trattamento di detenuti* adottate dall'Onu nel 1957, modificate nel 2015 e chiamate *Nelson Mandela rules*, alle *Regole penitenziarie europee* adottate per la prima volta nel 1973 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, modificate successivamente nel 1987 e 2006 e integrate nel 2012 da una Raccomandazione sulla detenzione degli stranieri o ancora agli standard stabiliti dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa. In questo contesto si inserisce il lavoro del Garante nazionale, con una specifica attenzione alla realtà nazionale.

Forse qualcuno può pensare che la mancanza di poteri anche sanzionatori renda il Garante nazionale un organismo debole, capace “solo” di fare Raccomandazioni e proporre regole. Noi siamo convinti del contrario. Le Raccomandazioni, così come gli Standard, sono uno strumento potente perché incidono non solo sul dover fare, ma sull'essere, sulla cultura che è alla base delle scelte e delle azioni. Per questo abbiamo voluto confrontarci con la società civile organizzata su questo testo prima della pubblicazione. Oggi lo mettiamo in circolazione affinché possa divenire patrimonio comune di una cultura dei diritti che ha bisogno di essere continuamente alimentata e accresciuta. Tanto più in una fase in cui il linguaggio “dell'odio” sembra trovare sempre più forza, anche nel discorso pubblico.

Daniela de Robert

Indice parti tematiche

A. Privazione della libertà <i>de iure</i> delle persone migranti	II
Introduzione	
A.1 Tutela dei diritti	16
A.1.1 <i>Non-refoulement</i>	16
A.1.2 Diritto alla tutela della salute	17
A.1.3 Vittime di tratta	18
A.1.4. Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi	18
A.1.5 Diritto al reclamo	19
A.1.6 Diritto alla riservatezza	20
A.1.7 Libertà di comunicazione	20
A.1.8 Tutela della proprietà	21
A.2 Tutela della minore età	22
A.3 Strutture e loro uso	23
A.3.1 Condizioni materiali e igieniche	23
A.3.2 Locali e spazi comuni	27
A.4 Qualità della vita detentiva e sicurezza	29
A.4.1 Attività ricreative, sociali e religiose	29
A.4.2 Rispetto della dignità umana	30
A.4.3 Sicurezza	31
A.4.4 Improprie collocazioni	32
A.4.5 Promiscuità delle situazioni giuridiche	33
A.5 Trasparenza e <i>accountability</i>	35
A.5.1 Registri	35
A.5.2 Accesso del mondo esterno	37

B. Privazione della libertà *de facto* delle persone migranti 39

Introduzione

B.1	Diritti fondamentali	44
	B.1.1 Diritto alla libertà personale	44
	B.1.2 Bisogni primari - <i>hotspot</i>	52
	B.1.3 Diritto alla tutela della salute - <i>hotspot</i>	53
	B.1.4 Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi - <i>hotspot</i>	54
B.2	Tutela della minore età	56
B.3	Condizioni materiali di accoglienza - <i>hotspot</i>	58
B.4	Accesso e trasparenza - <i>hotspot</i>	59

C. Operazioni di rimpatrio forzato 61

Introduzione

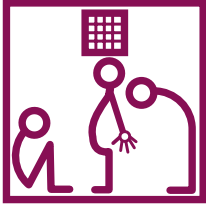
C.1	Protezione dal <i>refoulement</i>	66
C.2	Tutela della minore età	68
C.3	Tutela della salute e assistenza sanitaria	70
C.4	Uso della forza e delle misure coercitive	73
C.5	Condizioni materiali degli ambienti	76
C.6	Bisogni primari	78
C.7	Informazione e diritto a comprendere	79
C.8	Verifiche di sicurezza	81

C.9	Tutela della proprietà	83
C.10	Diritto di reclamo	85
C.11	Professionalità impiegate	87
C.12	Personale di scorta	89
C.13	<i>Handover</i>	92

Standard per la privazione della libertà delle persone migranti		95
Introduzione		
Testo		98
Nota sulle fonti		116

Glossario

Cara	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
Cda	Centro di accoglienza
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Cie	Centro di identificazione ed espulsione
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri
Cpsa	Centro di primo soccorso e accoglienza
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
MSNA	Minore straniero non accompagnato
NPM	<i>National preventive mechanism</i>
Opcat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>



A. Privazione della libertà *de iure* delle persone migranti

In primo luogo è opportuno inquadrare il fenomeno della detenzione amministrativa in Italia da un punto di vista numerico: tra il 2015 e il 2018 circa 17.000 persone sono transitate nelle strutture a ciò appositamente dedicate presenti sul territorio nazionale. Il fenomeno riguarda i migranti sprovvisti di un regolare titolo di soggiorno destinati al rimpatrio o i richiedenti asilo trattenuti presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) ai sensi della normativa in materia di protezione internazionale. Non si tratta, dunque, di un trattenimento giustificato da ragioni di natura penale, bensì amministrative, ovvero dalla mancanza di un valido titolo di ingresso o soggiorno (mai ottenuto o scaduto e non rinnovato) al quale è accompagnato un ordine di rimpatrio. La restrizione della libertà, in questi casi, è disciplinata dalla normativa nazionale in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, conformemente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, alla lettera f dell'articolo 5, prevede che una persona possa essere privata della sua libertà personale quando si tratti «dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione».

Strutture chiuse, variamente denominate nel tempo, previste dalla legge 6 marzo

1998 n. 40, i Centri di permanenza per il rimpatrio ¹ attualmente funzionanti in Italia sono sette per una capienza complessiva effettiva di circa 750 posti.

La privazione della libertà nei Centri di detenzione amministrativa per il rimpatrio è una privazione *de iure* prevista e disciplinata dall'ordinamento e, in quanto tale, implicante una serie di garanzie, compreso il vaglio di natura giurisdizionale sulla convalida del trattenimento e sulle sue proroghe.

A questo proposito è bene precisare che la legge istitutiva stabilisce che i Centri di detenzione amministrativa siano individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Da ciò discende che la quantità e la qualità dei suddetti Centri è normativamente predeterminata rendendo, così, possibile su tali luoghi l'esercizio della funzione di vigilanza del Garante nazionale e di altri organismi di garanzia previsti dalla legge. Giova, in questa sede, ricordare che il potere di vigilanza sul rispetto dei diritti in tali strutture è posto in capo al Garante non solo in base al mandato nazionale, ma anche in qualità di Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) della tortura ai sensi del Protocollo opzionale sulla prevenzione della tortura delle Nazioni unite (Opcat).

Anticipando un tema che verrà trattato più avanti, va evidenziato che, in questi mesi, sono intervenute alcune innovazioni normative che rischiano di incrinare tale "predeterminazione normativa" estendendo in maniera generica il concetto di *luogo idoneo* a detenere amministrativamente, rendendo, così, impossibile un'effettiva funzione di monitoraggio.

Il Garante nazionale ha pubblicato, fino a ora, due rapporti sullo stato dei Centri di detenzione amministrativa in Italia: uno nel giugno del 2017 e uno nel settembre scorso, entrambi reperibili sul sito del Garante nazionale.

In questo capitolo sono contenute le principali raccomandazioni espresse dal Garante a seguito delle visite effettuate dal 2016 al 2018; raccomandazioni che riguardano le strutture e il loro uso in termini di condizioni materiali e igieniche, di locali e spazi comuni, ma anche per quanto concerne la qualità della vita detentiva, la sicurezza, la tutela dei principali diritti, quali quelli di informazione e difesa, salute, comunicazione, proprietà, riservatezza, tutela dei minori in termini di

1. Nuova denominazione dei centri di identificazione ed espulsione (CIE) a seguito delle modifiche apportate dalla legge 13 del 17 febbraio 2017.

accertamento dell'età, ma anche la necessità che tali strutture presentino adeguati standard di trasparenza e *accountability*.

Il giudizio generale che si può trarre dopo una visita in uno o più Centri di detenzione amministrativa in Italia, potendone comparare le condizioni materiali e di qualità della vita con le strutture di tipo penitenziario classico, è che queste ultime, paradossalmente, offrano maggiori condizioni di vivibilità e di rispetto dei diritti.

In questo quadro il decreto legge del febbraio del 2017 n. 13, convertito in legge nell'aprile dello stesso anno, ha previsto un programma di progressiva apertura di nuovi Cpr, uno per regione e con determinate caratteristiche: strutture di capienza limitata, prossimità ai centri abitati e alle vie di comunicazione, idoneità a garantire il pieno rispetto della dignità delle persone ospitate, ribadendo il ruolo del Garante quale organismo di monitoraggio su dette strutture.

Sul piano concreto va rilevato come, in due anni di vigenza della legge, sono stati aperti tre nuovi Centri²:

- Bari operativo dal 13 novembre 2017,
- Palazzo San Gervasio (Potenza) operativo dal 12 gennaio 2018,
- Trapani operativo dal 24 settembre 2019.

Le anticipazioni rispetto alle prossime ventilate aperture non lasciano ben sperare, sia rispetto alle strutture individuate, che sono *ex* Centri di detenzione amministrativa nel frattempo abbandonati o in alcuni casi *ex* Istituti di pena, sia rispetto alla loro effettiva prossimità a centri abitati o a vie di comunicazione.

Si mantiene, cioè, un approccio sostanzialmente orientato alla dimensione di sicurezza del fenomeno senza considerare che, nella maggior parte dei casi, si tratta, di persone che non provengono da un percorso penale, ma che si trovano in una situazione di irregolarità amministrativa; tale circostanza dovrebbe indurre sia il legislatore, sia il personale di Polizia operante nei Centri a compensare la privazione della libertà con condizioni di trattenimento diverse da quelle di un istituto di pena.

Si tratta, in sostanza, di ribadire il principio che in tale ambito va tracciata una netta

2. Mentre il volume sta andando in stampa il Ministero dell'interno comunica che a partire dal 6 marzo 2019 tornerà a essere operativa la sezione maschile del Cpr di Roma Ponte Galeria.

linea di demarcazione tra detenzione amministrativa e detenzione penale.

Ma, come detto precedentemente, il recente decreto legge è destinato a influire radicalmente sul panorama della detenzione amministrativa in Italia. Tale norma, conosciuta come “decreto sicurezza”, fa della detenzione amministrativa uno strumento cardine di governo dei fenomeni migratori con preoccupanti ricadute sul sistema generale di tutela dei diritti dei migranti, siano essi richiedenti protezione internazionale o meno. Esso amplia il ventaglio delle ipotesi e dei luoghi del detenere e aumenta i tempi entro i quali sia possibile trattenere amministrativamente un individuo.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, il “decreto sicurezza” prevede la possibilità del loro trattenimento ai fini identificativi (per accertare l'identità o la cittadinanza) presso appositi locali all'interno degli *hotspot* e dei Centri governativi di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario e comunque non superiore a 30 giorni.

Qualora non sia stato possibile determinarne l'identità, il trattenimento ai fini identificativi potrà poi essere effettuato nei Cpr fino ad un massimo di 180 giorni, arrivando così a 210 giorni di trattenimento.

Il legislatore sancisce l'accesso del Garante nazionale nei locali dei centri adibiti al trattenimento ai fini identificativi e, quindi, ribadisce l'intervento di un meccanismo di garanzia che comunque aveva già, *ante* norma, i poteri necessari per esercitare il proprio mandato, peraltro, in termini più ampi.

Inoltre, il decreto elimina la protezione umanitaria come categoria generale e introduce una tipizzazione dei casi nei quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario. Sebbene tale previsione non sia direttamente legata alla detenzione amministrativa, è pur vero che statisticamente negli anni scorsi circa il 25% (percentuale scesa al 21 % nel 2018) delle domande di protezione sono state evase attraverso la concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari e, quindi, la sua eliminazione produrrà automaticamente per gli immigrati giunti in Italia successivamente al 4 ottobre 2018³ una situazione di quasi automatica irregolarità e il molto probabile inserimento in un circuito di detenzione amministrativa a fini espulsivi.

3. Cassazione civile, sezione I, n. 4890 del 23 gennaio 2019 (dep. 19 febbraio 2019).

Per quanto concerne i migranti non richiedenti asilo, la permanenza nei Cpr viene estesa da 90 giorni fino a 180 giorni.

Inoltre, per tali soggetti, la norma allarga nuovamente il novero dei luoghi nei quali effettuare la temporanea e forzata permanenza del cittadino straniero a fini di espulsione; ovvero, laddove non vi sia disponibilità nei Cpr, l'Autorità giudiziaria, può sostanzialmente autorizzare la temporanea permanenza dello straniero in altre strutture idonee nella disponibilità dell'Autorità di Pubblica sicurezza per un massimo di quattro giorni. Qualora permanga la necessità, l'Autorità giudiziaria può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, al massimo per ulteriori due giorni, presso locali idonei dell'Ufficio di Polizia di frontiera fino all'esecuzione dell'allontanamento e, comunque, per un tempo non superiore alle 48 ore successive all'udienza; in tutto il soggetto può essere trattenuto per sei giorni a fini di espulsione (48 ore + 48 ore + 48 ore).

Si apre, quindi, uno spazio indefinito di luoghi di trattenimento basati su una generica nozione di idoneità, non preventivamente determinata, la cui verifica è affidata sostanzialmente alla Pubblica amministrazione e solo astrattamente al vaglio giurisdizionale.

Nella fase applicativa appare, pertanto, fondamentale scongiurare i rischi di arbitrarietà insiti nel dettato della legge procedendo alla definizione preliminare di parametri oggettivi di idoneità degli ambienti evocati sulla base degli standard europei e internazionali elaborati, sia specificatamente in materia di detenzione amministrativa delle persone straniere, sia in linea generale per tutti i 'luoghi del detenere'.

Inoltre, a prescindere da come venga a definirsi la nozione di idoneità (questione tutt'altro che secondaria naturalmente), è necessario che l'Autorità politico-amministrativa responsabile di detti luoghi renda pubblico l'elenco completo dei locali individuati all'esito del giudizio di idoneità, affinché gli organismi di garanzia possano esercitare la propria funzione di controllo indipendente.

Molti altri sono i dubbi espressi ufficialmente dal Garante nazionale circa il decreto "sicurezza", basti solo pensare all'allungamento dei tempi di trattenimento nei Cpr fino a 180 giorni, la cui efficacia ai fini della possibilità di rimpatriare è smentita dalle evidenze statistiche che dimostrano l'indipendenza della possibilità di rimpatrio dalla variabile temporale. Il trattenimento, dunque, funge da deterrente rispetto all'atto del migrare attraverso la prospettiva di una potenziale sofferenza individuale basata sulla privazione della libertà; una finalità alla quale l'istituto della detenzione amministrativa, di per sé "eccezionale", non può essere piegato.

[Massimiliano Bagaglini]

A.1 Tutela dei diritti

I migranti privati della libertà, qualunque sia la denominazione della struttura di trattenimento, devono sempre poter esercitare tre diritti di base: il diritto ad accedere a un difensore, il diritto ad accedere a un medico, il diritto a contattare parenti o terze persone a propria scelta per informarli della propria situazione.

(Relazione al Parlamento 2017)

“Manuale sul rimpatrio” allegato alla Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017:

Se l'allontanamento diventa improbabile (ad esempio per una questione di non respingimento probabilmente su base permanente), i cittadini di paesi terzi devono essere rilasciati in conformità dell'articolo 15, paragrafo 4, della Direttiva rimpatri. Se la questione del non respingimento è solo limitata e di carattere temporaneo (ad esempio, entro breve potrebbe essere fornita una garanzia diplomatica credibile da parte del paese di rimpatrio o il rimpatriando ha temporaneamente necessità di ricevere cure mediche vitali che non sono disponibili nel paese di rimpatrio) il trattenimento può essere mantenuto, purché esista ancora una prospettiva ragionevole di allontanamento.

A.1.1 *Non-refoulement*

Il Garante nazionale raccomanda che nei Cpr sia sempre assicurata con tempestività l'acquisizione da parte del personale di Polizia della manifestazione di volontà di accedere alla procedura di protezione internazionale e che, in ogni caso, sia immediatamente rilasciata alla persona straniera che abbia espresso tale volontà una ricevuta scritta comprovante la dichiarazione in tal senso manifestata.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)



A.1.2 Diritto alla tutela della salute

Lo spazio antistante al locale di pernottamento del corpo fabbrica dedicato all'isolamento nel Centro di Torino è un piccolo cortile di passeggio cementificato totalmente ricoperto da travi metalliche. Il Garante nazionale raccomanda che in tutti i Centri le persone assegnate agli ambienti destinati all'isolamento sanitario, compatibilmente con le proprie condizioni di salute, usufruiscano quotidianamente di spazi all'aria aperta di dimensioni adeguate alla possibilità di passeggiare e fare esercizio fisico, senza aver ostruita la vista del cielo. Si raccomanda, altresì, che nel Centro di Torino sia stabilita, per alcune ore al giorno, l'apertura dei cancelli di ingresso ai cortili dando la possibilità alle persone trattenute di fruire di uno spazio più ampio di movimento.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Avendo verificato nei Cpr la carenza di registrazione delle lesioni di qualsiasi causa riscontrate in sede di visita medica, si raccomanda l'istituzione di un registro in cui siano riportati in maniera sistematica i casi di lesioni riscontrate sugli ospiti o sugli operatori. Tale registro riveste particolare importanza in caso di denunce o di sospetti maltrattamenti.

(Rapporto tematico Cie e hotspot 2016-2017)

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

“Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale” adottate con decreto 3 aprile 2017 del Ministro della Salute:

La Direttiva 2013/33/UE obbliga gli Stati ad operare una valutazione individuale delle specifiche esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili, tra cui le vittime di tortura e di gravi violenze.

Tale valutazione deve essere fatta in ogni fase della procedura e anche laddove la condizione di vulnerabilità emerga successivamente alla conclusione della procedura stessa.

Specifiche indicazioni vanno pertanto applicate in relazione ai diversi contesti di accoglienza o di presenza sul territorio compresi i Centri di identificazione ed espulsione (Cie) dove la condizione stessa di privazione della libertà personale e la convivenza forzata con altre persone in un contesto ad altissima tensione costituiscono fattori altamente traumatizzanti, il cui effetto può essere oltremodo pervasivo sulle condizioni del soggetto già vittima di tortura o violenza estrema.

Va evidenziato che molto spesso la tortura può non essere immediatamente leggibile ed è necessario che il sistema di accoglienza sia strutturato in modo che tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella presa in carico della persona (medici, mediatori culturali, psicologi, assistenti sociali, operatori legali, ecc.) cooperino per favorire l'emersione della vulnerabilità.

Rapporto sull'Italia del Greta (*Group of experts on Action against Trafficking in Human Beings*) pubblicato il 30 gennaio 2017

Greta once again urges the Italian authorities to improve the identification of victims of trafficking among migrants and asylum seekers, including by:

- setting up clear, binding procedures to be followed and providing systematic training of immigration police officers and staff working in first aid and reception centres (Cpsa or "hotspots"), accommodation centres (Cda), identification and expulsion centres (Cie) and centres for accommodation of asylum seekers (Cara);*
- providing operational indicators to all frontline staff to enable them to effectively and proactively identify victims of trafficking;*
- strengthening multi-agency involvement in victim identification by introducing a National Referral Mechanism and further involving Ngos and international organisations in the identification of victims of trafficking, including by giving them expanded access to hotspots, reception centres and Cie. In this context, Greta welcomes the fact that the Territorial Commission for Recognition of International Protection in Rome has involved the Ngo BeFree in asylum interviews of Nigerian women and considers that the Italian authorities should extend the practice of involving specialised Ngos;*
- ensuring that there are appropriate facilities for holding confidential interviews with a view to identifying victims of trafficking in hotspots and other places where asylum seekers and migrants are held.*

A.1.3 Vittime di tratta

Il Garante nazionale ritiene sia di estrema e fondamentale importanza la cooperazione realizzata nel Centro di Roma di Ponte Galeria con le associazioni impegnate contro la tratta che, secondo quanto riferito e confermato dalle ospiti, sono regolarmente presenti presso la struttura. Raccomanda che cooperazioni analoghe siano attivate in tutti i Centri e *hotspot*. (Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

A.1.4 Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi

Uno dei diritti fondamentali di ogni persona costretta a vivere in una struttura privativa della libertà, disciplinata da un sistema di regole, è la conoscenza delle regole stesse e la possibilità di avere certezze su ciò che è permesso e ciò che è proibito nella propria quotidianità, oltre che di avere cognizione delle ragioni della eventuale proibizione. Nei Cpr visitati il flusso di informazioni relative alle regole, ai diritti e ai doveri è apparso carente. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che in tutti i Cpr si diano esaurienti informazioni alle persone ospitate circa le regole che governano la vita all'interno del Centro stesso, in maniera

loro comprensibile e accessibile, attraverso la definizione e la diffusione di un Regolamento tradotto nelle diverse lingue delle persone private della libertà.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

L'informazione in ordine ai diritti fondamentali delle persone trattenute deve essere fornita con il massimo sforzo comunicativo ed esplicativo, senza potersi ritenere soddisfatta con la mera affissione di una lunga elencazione di diritti, seppur articolati e approfonditi, difficilmente assimilabili da chi ha appena fatto ingresso nella struttura. Il Garante raccomanda di migliorare la comunicazione dei diritti fondamentali alle persone che fanno ingresso nel Centro, prevedendo, per esempio, semplificazioni grafiche di immediata ricezione e comprensione, almeno delle garanzie minime che hanno diritto di esercitare.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante raccomanda di prevedere la traduzione scritta, in una lingua comprensibile alla persona straniera interessata, di tutta la modulistica e degli atti attinenti alle procedure che la riguardano, evitando di richiedere la sottoscrizione di documenti redatti esclusivamente in lingua italiana.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

A.1.5 Diritto al reclamo

Il Garante nazionale raccomanda che venga prevista una procedura di reclamo dinanzi a un'Autorità indipendente relativamente alle condizioni di trattenimento nei Centri, alle relative regole e all'esercizio dei propri diritti.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005
Orientamento 10 "Condizioni di trattenimento in attesa dell'allontanamento":

6. Detainees shall have the right to file complaints for alleged instances of illtreatment or for failure to protect them from violence by other detainees. Complainants and witnesses shall be protected against any illtreatment or intimidation arising as a result of their complaint or of the evidence given to support it.

Il Garante nazionale raccomanda di instaurare una procedura – mediante la predisposizione di un'apposita modulistica e strumenti di registrazione – per la presentazione di istanze e reclami.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

A.1.6 Diritto alla riservatezza

Il Garante nazionale, in linea con tutti i parametri internazionalmente riconosciuti in tale ambito, ritiene inaccettabile la presenza sistematica di agenti di Polizia durante le visite mediche e ricorda che tale presenza può essere richiesta dal personale sanitario in casi specifici e circostanziati e non può mai assumere la connotazione di ordinaria *routine*. Il Garante nazionale raccomanda che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, e che solo in casi specifici, su richiesta del medico, sia prevista la presenza di personale di Polizia durante la consultazione con il medico.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

A.1.7 Libertà di comunicazione

Il Garante nazionale raccomanda che sia garantita agli ospiti la possibilità di telefonare all'esterno fin da subito, superando ogni difficoltà di ordine burocratico-organizzativo che possa ostacolare il pieno esercizio di tale diritto.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

A.1.8 Tutela della proprietà

A tutela della proprietà delle persone trattenute, il Garante nazionale raccomanda di prevedere il rilascio di una ricevuta con l'elencazione di tutti i beni personali consegnati al momento dell'ingresso e di cui non è consentito disporre all'interno del Centro.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda di arredare adeguatamente i locali abitativi delle ospiti del Centro di Roma prevedendo scaffalature/armadietti individuali utilizzabili per gli effetti personali e chiudibili a chiave dalle utenti.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)



A.2 Tutela della minore età

Verificando che l'accertamento socio-sanitario dell'età di tre persone trattenute è stato eseguito al di fuori della procedura normativamente stabilita, senza il coinvolgimento della Procura della Repubblica che, a partire dal 6 maggio 2017, è l'unica titolare della procedura per tali verifiche secondo le garanzie che la norma stessa definisce, il Garante nazionale raccomanda:

- la piena applicazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” al fine di assicurare piena tutela ai minori non accompagnati o presunti tali, secondo il principio del *favor minoris*, così come definito dalla legge che all'articolo 5 comma 2 stabilisce che «nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge»;
- che, conseguentemente, l'accertamento dell'età venga effettuato in conformità con la disciplina attualmente vigente, secondo una procedura uniforme che prevede specifiche disposizioni in caso di esami socio-sanitari e puntuali garanzie.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

La prassi osservata in alcuni Cpr di non trasferire in Centri dedicati coloro nei cui confronti vengono avviate verifiche sull'età è in contrasto con la previsione di cui all'articolo 5 comma 2 della legge 7 aprile 2017 n. 47, che stabilisce: «nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge».

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

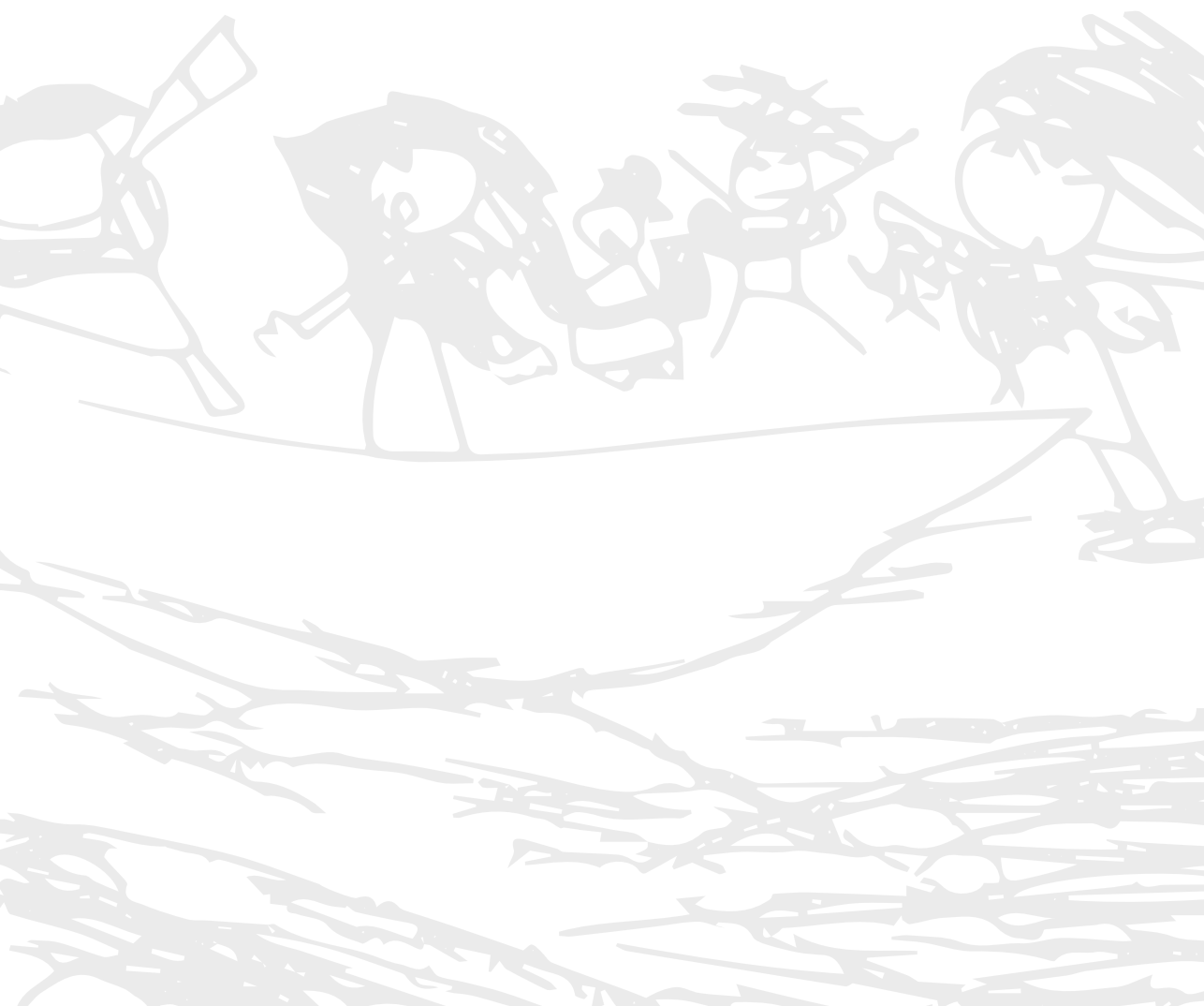
La prassi riscontrata in alcuni Cpr di effettuare l'accertamento dell'età esclusivamente sottoponendo le persone all'analisi radiologica del polso è contrastante con l'articolo 5 commi 4, 5 e 6 della legge 7 aprile 2017 n. 47 che dispone modalità dell'accertamento basate su un approccio multidisciplinare, effettuate da professionisti adeguatamente formati e in un ambiente idoneo.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge in relazione alla determinazione dell'età dei minori stranieri, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha peraltro constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di Polizia che della Magistratura onoraria. Pertanto, il Garante raccomanda che sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessaria, degli accertamenti socio-sanitari e delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessata.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

(Relazione al Parlamento 2018)



A.3 Strutture e loro uso

A.3.1. Condizioni materiali e igieniche

Il Garante nazionale raccomanda che siano adottate con estrema urgenza tutte le iniziative necessarie affinché i bagni e le docce all'interno dei Centri di trattamento siano in numero adeguato rispetto alla popolazione ristretta, accessibili facilmente e autonomamente dagli ospiti senza necessità di accompagnamento da parte delle Forze di polizia, dotati di porte che garantiscano l'imprescindibile e necessaria riservatezza di chi usufruisca dei servizi, muniti di sufficiente acqua calda. Raccomanda, inoltre, che essi siano oggetto costante di interventi di manutenzione ordinaria in modo che ne sia sempre assicurato il buon funzionamento e condizioni igieniche indispensabili, senza muffe e umidità.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

“Manuale sul rimpatrio” allegato alla Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017:

Riguardo alle questioni non espressamente disciplinate dalla direttiva rimpatri, gli Stati membri devono attenersi alle norme pertinenti del Consiglio d'Europa, in particolare le «norme del Cpt»: la direttiva rimpatri non disciplina talune condizioni materiali, quali le dimensioni delle stanze, l'accesso ai servizi igienici, l'accesso all'aria aperta o l'alimentazione, durante il trattenimento. Il considerando 17 ribadisce tuttavia che le persone trattenute devono essere trattate in «modo umano e dignitoso», nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto internazionale. Ogni volta che gli Stati membri impongono il trattenimento ai fini dell'allontanamento, devono farlo a condizioni conformi all'articolo 4 della Carta, che proibisce il trattamento inumano e degradante. Gli effetti pratici di tale obbligo sugli Stati membri sono illustrati in modo più approfondito, in particolare:

1) nell'orientamento n. 10 sul rimpatrio forzato del Consiglio d'Europa («condizioni di trattenimento in attesa dell'allontanamento»);

2) nelle norme stabilite dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa («norme del Cpt», documento CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013) che riguardano specificamente le esigenze particolari e lo status dei migranti irregolari trattenuti;

3) nelle regole penitenziarie europee del 2006 (raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri) quali norme minime fondamentali su tutte le questioni non affrontate dalle regole summenzionate;

4) nelle regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti (approvate dal Consiglio economico e sociale con le risoluzioni 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977). Tali norme rappresentano una descrizione generalmente riconosciuta degli obblighi in materia di trattenimento che dovrebbero essere osservati dagli Stati membri in qualsiasi caso di trattenimento come requisiti minimi assoluti, allo scopo di garantire l'adempimento degli obblighi previsti dalla Cedu e di quelli derivanti dalla Carta nel momento in cui si applica il diritto dell'Ue.

L'istituto del trattenimento dei migranti è totalmente estraneo a qualsivoglia carattere punitivo correlato a profili di responsabilità penale in capo alla persona e la privazione della libertà deve essere contemperata da una riduzione massima degli aspetti afflittivi collegati a una situazione di detenzione. Ciò considerato, lo sforzo per garantire standard più che dignitosi di vivibilità deve essere massimo da parte dei soggetti responsabili della struttura. Il Garante nazionale raccomanda, quindi, che siano eseguiti con urgenza tutti i necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture al fine di accrescerne significativamente gli standard di vivibilità.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005

Orientamento 10 "Condizioni di trattenimento in attesa dell'allontanamento":

1. Le persone trattenute in attesa dell'allontanamento dovrebbero essere di norma sistemate nel più breve tempo possibile in centri concepiti specificamente per questo scopo che offrano condizioni materiali e un regime appropriati alla loro situazione legale e dotati di personale adeguatamente qualificato.

2. Tali centri dovrebbero fornire una sistemazione che sia adeguatamente attrezzata, pulita e in buono stato e offra uno spazio sufficiente per vivere in relazione al numero di persone coinvolte. Inoltre, dovrebbero essere curati la progettazione e lo schema delle strutture per evitare, per quanto possibile, qualunque impressione di un ambiente «carcerario». Per quanto concerne il regime di attività, esso dovrebbe includere esercizi all'aria aperta, l'accesso a una stanza di soggiorno e a radio/televisione e giornali/riviste, così come ad altri appropriati mezzi di ricreazione.

[...]



“Manuale sul rimpatrio” allegato alla Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017:

Nessun trattenimento per motivi di ordine pubblico: la possibilità di mantenere o di prolungare il trattenimento per motivi di ordine pubblico non viene trattata nel testo della direttiva rimpatri e gli Stati membri non possono utilizzare il trattenimento dei migranti ai fini dell’allontanamento come forma di «lieve pena detentiva». Lo scopo principale del trattenimento ai fini dell’allontanamento è garantire che i rimpatriandi non pregiudichino l’esecuzione dell’obbligo di rimpatrio con la fuga. L’articolo 15 non è inteso a proteggere la società da persone che costituiscono una minaccia per l’ordine pubblico o la pubblica sicurezza. L’obiettivo, legittimo, di proteggere la società dovrebbe essere oggetto di altri atti legislativi, in particolare del diritto penale, del diritto amministrativo penale e di una legislazione relativa alla cessazione del soggiorno regolare per motivi di ordine pubblico. A questo proposito la Corte di giustizia ha dichiarato nella sentenza emessa nella causa Kadzoev (1), C-357/09 (punto 70): «La possibilità di collocare una persona in stato di trattenimento per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza non può trovare fondamento nella direttiva 2008/115/CE. Pertanto, nessuna delle circostanze richiamate dal giudice del rinvio (comportamento aggressivo; mancanza di mezzi di sussistenza; mancanza di un alloggio) può costituire, di per sé, un motivo di trattenimento ai sensi delle disposizioni di tale direttiva». Il comportamento/la condotta nel passato di una persona che costituisce un rischio per l’ordine pubblico e la sicurezza (ad esempio la mancata osservanza del diritto amministrativo in ambiti diversi da quello del diritto in materia di migrazione o violazioni del diritto penale)

Verificando lo stato di degrado dei bagni presso il Cie di Brindisi, si raccomanda di intervenire urgentemente per la risistemazione dei locali, che sono maleodoranti con pareti ammuffite o ammalorate.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Riscontrando gravi condizioni di insalubrità dei locali del Centro di Roma di Ponte Galeria, infestati da zanzare e insetti, il Garante nazionale raccomanda di avviare interventi urgenti di disinfestazione e bonifica degli ambienti, prevedendo, in tutto il corso dell’anno, trattamenti a intervalli regolari che preventivamente impediscano il diffondersi e la proliferazione delle zanzare.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

possono tuttavia essere presi in considerazione quando si valuta se esiste un rischio di fuga (cfr. punto 1.6 del presente manuale): se il comportamento/la condotta tenuti in passato dalla persona interessata consentono di concludere che con ogni probabilità la persona non agirà nel rispetto della legge ed eviterà il rimpatrio, ciò può giustificare la decisione che esiste un rischio di fuga.

Il Garante nazionale raccomanda che all'interno delle stanze di pernottamento dei Cpr sia sempre assicurata alle persone trattenute la possibilità di accedere direttamente all'interruttore della luce in modo che le persone non siano costrette a rimanere al buio durante ore del giorno con particolari condizioni meteorologiche o con la luce accesa anche di notte.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Ferma la necessità che le 'strutture diverse e idonee' e i 'locali idonei presso gli Uffici di frontiera' previsti dall'articolo 4 del decreto legge 113/2018 per il trattenimento temporaneo dei cittadini stranieri in fase di esecuzione dell'espulsione siano preventivamente individuati e mappati, il preliminare giudizio di idoneità, potendo tali ambienti essere utilizzati per un numero cospicuo di ore e notti, deve essere severo e rigoroso e basarsi su:

- condizioni materiali conformi agli standard europei e internazionali. Per esempio, in base al Codice europeo di etica per la Polizia – Ceep, i parametri sono: metratura ragionevole, luce e ventilazione adeguate, attrezzatura per il riposo. Analogamente, in base agli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) i parametri sono: presenza di materasso e lenzuola, accesso ai servizi igienici ecc.;
- gestione che garantisca l'accesso ai bisogni primari (cibo e acqua appropriati, cambio degli indumenti e della biancheria);
- possibilità di fare esercizio all'aria aperta per un tempo congruo (per trattenimenti superiori alle 24 ore).

(Parere formulato al Senato il 15 ottobre 2018 nell'*iter* di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113)

A.3.2 Locali e spazi comuni

Il Garante nazionale raccomanda che negli attuali Cpr si provveda con urgenza a individuare e attrezzare spazi comuni dove consumare i pasti, svolgere attività ricreative e aree dedicate alla preghiera e, se già esistenti, ad assicurarne gli opportuni arredi, a partire da panche o sedie. In mancanza di locali idonei nei moduli, sia attrezzata una mensa, così come previsto dal Regolamento recante "Criteri per

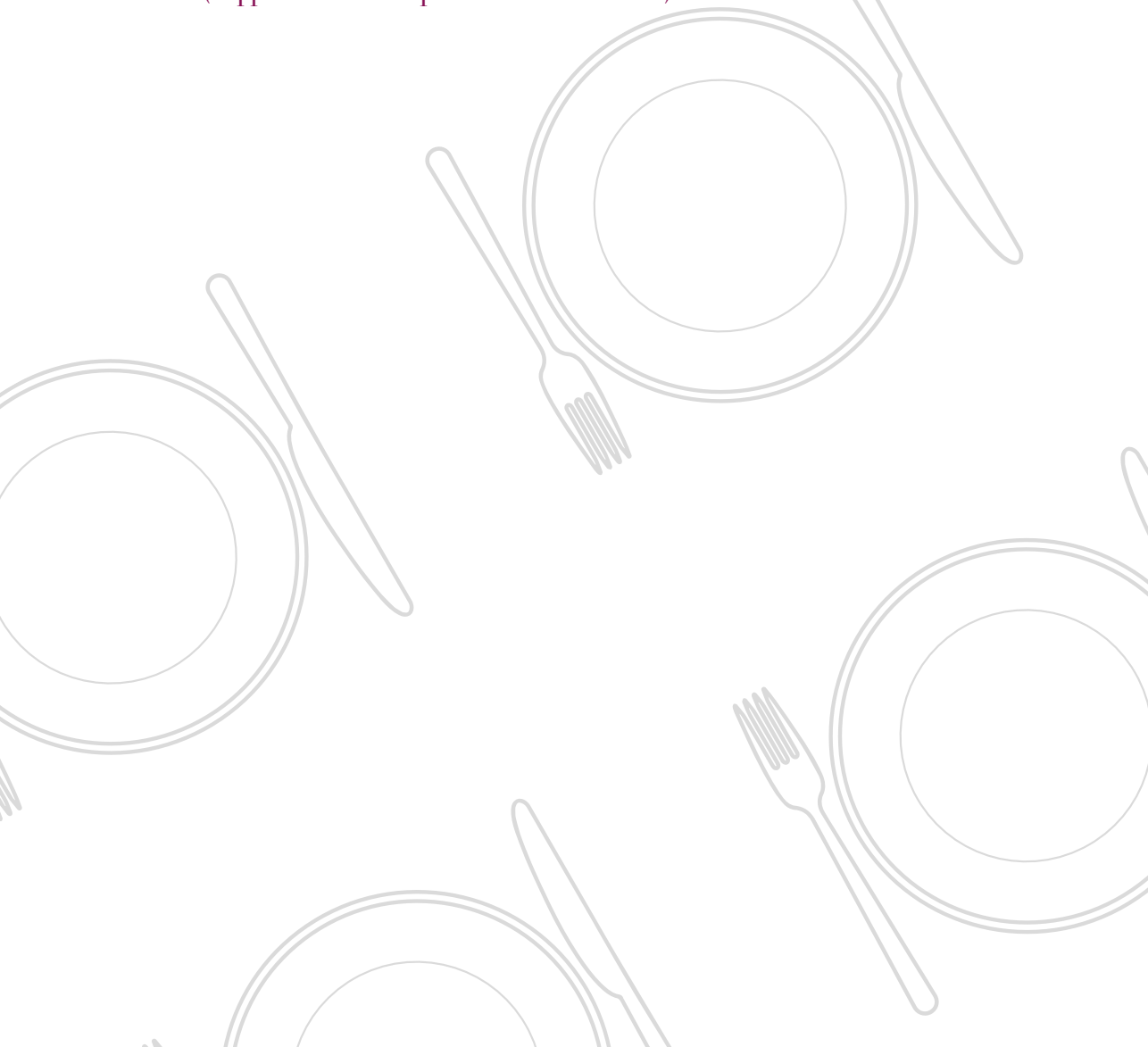
l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione" approvato con decreto del ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014, che all'articolo 4 lettera d) specifica: «I pasti sono serviti in locali adibiti a mensa e in fasce orarie predeterminate, articolate anche in più turni».

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Il Garante nazionale raccomanda che i nuovi Cpr in via di costruzione, ristrutturazione o apertura siano dotati degli spazi comuni necessari previsti dalla normativa.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)



A.4 Qualità della vita detentiva e sicurezza

A.4.1. Attività ricreative, sociali e religiose

Il Garante nazionale raccomanda che si provveda ad attivare una programmazione nel pieno rispetto del Regolamento recante “Criteri per l’organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione”, approvato con decreto del Ministro dell’interno del 20 ottobre 2014, che all’articolo 4 lettera h) prevede «l’organizzazione di attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati», nonché «la fruibilità giornaliera dei campi da gioco» e la possibilità di avvalersi della collaborazione di soggetti esterni (associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale) per la realizzazione di attività integrative, di tipo ricreativo [articolo 5 lettera f) e articolo 6 lettera a) del Regolamento stesso].

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Riscontrando una grave carenza di attività ricreative, sociali e religiose, il Garante nazionale invita il Ministero dell’interno a realizzare uno stringente monitoraggio sugli obblighi assunti nel contratto d’appalto circa l’effettiva erogazione di suddette attività da parte degli enti gestori.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

CPT/Inf (2017) 3 paragrafo 5:

Le condizioni di trattenimento dei migranti in situazione irregolare devono rispecchiare la natura della loro privazione di libertà, per cui le restrizioni alla libertà personale devono essere il più possibile limitate ed essere accompagnate da un programma di attività di vario genere. All’interno del Centro, la libertà di movimento deve essere soggetta al minor numero possibile di restrizioni. I migranti in situazione irregolare trattenuti presso strutture o centri devono in linea di massima avere libero accesso a spazi destinati ad attività all’aperto durante la giornata (ossia per periodi ben superiori a un’ora al giorno) e tali spazi per le attività all’aperto devono essere adeguatamente attrezzati (con panchine, opportune protezioni contro le intemperie, ecc.).

Principi-guida su “Imprese e diritti umani” del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2011), par. 5:

States should exercise adequate oversight in order to meet their international human rights obligations when they contract with, or legislate for, business enterprises to provide services that may impact upon the enjoyment of human rights.

Se è vero che alla detenzione amministrativa sono totalmente estranei i concetti di percorso riabilitativo e di offerta trattamentale, deve tuttavia essere considerato l'impatto che il totale e tangibile disinteresse a investire nella persona – anche solo in termini di organizzazione di attività a scopo ricreativo – ha sul suo riconoscimento come individuo con una propria vita e una imprescindibile dignità. Senza la pur minima considerazione degli aspetti cognitivi e relativi allo sviluppo dell'individuo, la privazione della libertà all'interno dei Cpr assume i caratteri di una misura afflittiva e di mero confino rispetto a una realtà statuale che, prima ancora del rimpatrio fisico, lo esclude dalla propria collettività, quasi considerandolo come 'non persona'.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

A.4.2 Rispetto della dignità umana

Il Centro di Torino dispone di sei settori abitativi, ciascuno dotato di un'ampia area esterna e separato dagli altri settori con alte cancellate in ferro. I cittadini stranieri non sono liberi di uscire autonomamente dal settore detentivo loro assegnato per recarsi nel corpo fabbrica, ove sono collocati gli uffici dell'Amministrazione e vengono erogati i vari servizi (per esempio il servizio di consulenza legale); né hanno la possibilità di rivolgere agli operatori, quando lo desiderano, le loro richieste, dal momento che questi, in alcuni momenti della giornata, si limitano ad avvicinarsi alle cancellate dei vari settori senza farvi ingresso, soffermandosi in corrispondenza dell'uno o dell'altro a seconda dei richiami vocali che ricevono. Per qualsiasi esigenza, lamentela o richiesta che un ospite abbia la necessità di comunicare, egli è costretto quindi, qualunque siano le condizioni atmosferiche, a sostare nell'area esterna del proprio modulo abitativo, attendere il passaggio di un operatore, ottenere la sua attenzione ed esprimere da dietro le sbarre del settore detentivo la propria istanza. Tale impostazione organizzativa determina un contesto disumanizzante dove l'accesso/esercizio ai diritti di cui le persone trattenute sono titolari passa attraverso la demarcazione fisica della relazione di potere tra il personale e lo straniero ristretto che versa in una situazione di inferiorità. Il Garante nazionale raccomanda di assicurare ai migranti trattenuti la possibilità di comunicare con gli operatori con modalità rispettose della dignità umana e non attraverso le sbarre di perimetrazione dei settori.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Il Garante nazionale raccomanda che sia garantita la presenza regolare – almeno in alcune fasce orarie della giornata – degli operatori all'interno dei settori abitativi affinché, in caso di necessità, gli ospiti possano agevolmente rivolgersi a loro (Cpr di Torino).

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

A.4.3 Sicurezza

Al fine di tutelare standard minimi di sicurezza e garantire l'intervento tempestivo del personale nei moduli abitativi, il Garante nazionale raccomanda che gli ambienti siano dotati di impianti di citofonia o campanelli accessibili dall'interno per chiamate in caso di necessità, così come indicato dagli standard del Cpt [Cpt/inf(2017)3]

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Salvo specifiche e concrete esigenze di sicurezza, all'interno dei Centri non si introducano oggetti che possano essere utilizzati, o percepiti come utilizzabili, quali strumenti di minaccia o violenza.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Il personale di Polizia che opera all'interno dei Cpr, così come avviene con il personale di scorta nelle per le operazioni di rimpatrio forzato, sia formato all'uso di tecniche di *de-escalation* per prevenire o contenere eventuali atteggiamenti aggressivi ed evitare l'uso della forza e dei mezzi coercitivi.

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005

Orientamento 10 paragrafo 3:

Il personale di tali centri [Centri di detenzione amministrativa] dovrebbe essere selezionato con cura e ricevere una formazione adeguata. Gli Stati membri sono incoraggiati a fornire al personale interessato, per quanto possibile, una formazione mirata all'acquisizione non soltanto di capacità nel campo della comunicazione interpersonale, ma anche di conoscenze riguardo alle diverse culture delle persone trattenute. Una parte del personale dovrebbe preferibilmente possedere competenze linguistiche pertinenti ed essere in grado di riconoscere i possibili sintomi di reazione da stress manifestati dalle persone trattenute e di provvedere in maniera adeguata. Ove necessario, il personale dovrebbe potersi avvalere anche di un supporto esterno, in particolare medico e sociale.

[...]

A.4.4 Improprie collocazioni

CPT/Inf (2017)3 paragrafo 7:

In materia disciplinare, devono essere formalmente stabilite e attuate delle procedure chiare; qualsiasi zona d'ombra in questo campo comporta il rischio che si sviluppi un sistema disciplinare informale (ed incontrollato). In tale contesto, il Cpt raccomanda:

- l'elaborazione di un regolamento disciplinare ufficiale per le strutture destinate a ospitare dei migranti trattenuti ai sensi della legislazione relativa agli stranieri. Tale regolamento deve garantire ai migranti trattenuti il diritto di difendersi ed essere interpellati riguardo alle infrazioni loro contestate e di presentare ricorso dinanzi a un'autorità gerarchicamente superiore contro le sanzioni inflitte;
- l'adozione di una chiara procedura disciplinare, che conferisca alle persone trattenute il diritto di essere informate per iscritto delle accuse a loro carico e di citare dei testimoni che possano deporre in loro difesa.

Nei Centri di detenzione amministrativa non sono previste stanze o sezioni di isolamento, dal momento che manca una disciplina specifica. Nel corso delle visite effettuate il Garante ha, tuttavia, riscontrato la prassi di utilizzare i locali destinati all'isolamento sanitario (centri di Brindisi e Torino) per ragioni di sicurezza e mantenimento dell'ordine, con l'effetto di segregare, di fatto, senza alcuna indicazione di carattere medico, persone ospiti del Centro. Il ricorso all'isolamento per scopi sostanzialmente disciplinari senza una specifica disciplina giuridica che definisca la procedura con le dovute garanzie di contraddittorio, i tempi di durata della misura, possibilità di ricorso, accertamento sanitario preventivo e costante controllo medico appare molto critico. Il Garante nazionale raccomanda che i locali destinati all'isolamento sanitario siano effettiva-

vamente ed esclusivamente utilizzati a tale scopo e sotto stretta sorveglianza medica. Raccomanda, inoltre, di interrompere prassi che prevedano l'assegnazione ai locali del settore isolamento 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.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

La presenza di 'celle di sicurezza' collocate all'interno del corpo fabbrica destinato agli uffici della Polizia di Stato e dell'Ente gestore presso il Centro di Torino appare critica sotto molteplici profili: 1) la chiarezza circa le finalità e modalità di un loro eventuale uso; 2) la mancanza di un registro per l'annotazione dei transiti delle persone ivi ristrette; 3) gli standard di vivibilità dei locali stessi relativamen-

te a riscaldamento, arredi, dimensioni, apporto di luce e aria naturali. Il Garante nazionale raccomanda che le ‘celle di sicurezza’ collocate nel livello interrato del Cpr di Torino siano messe fuori uso e che quella collocata al piano terreno sia adeguatamente ristrutturata. Più in generale, raccomanda che non sia consentita, in qualsiasi Cpr, la permanenza, anche per brevi periodi di tempo, in locali non adeguati da un punto di vista dell’apporto di luce e di aria naturali, nonché di riparo da condizioni climatiche esterne difficili.

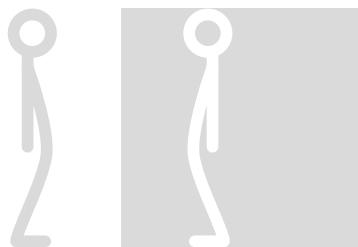
(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

A.4.5 Promiscuità delle situazioni giuridiche

La promiscuità delle persone trattenute all’interno dei Centri di detenzione amministrativa, senza che vi sia alcuna considerazione delle differenti situazioni giuridiche, può causare tensioni e incomprensioni tra chi è responsabile di tipologie e gradi di infrazione ben differenti delle norme ordinamentali, agevolare contaminazioni e determinare influenze negative nelle persone più vulnerabili. Non tiene altresì conto delle diverse esigenze di cui le persone trattenute sono portatrici in base ai regimi giuridici radicalmente diversi cui sono sottoposte, quale quello del trattenimento in vista del rimpatrio e del trattenimento del richiedente asilo. Il Garante nazionale raccomanda che sia favorita il più possibile la separazione tra coloro che provengono dal circuito penale e coloro che si trovano solamente in una posizione di irregolarità amministrativa o che sono richiedenti asilo, nel pieno rispetto del Regolamento recante “Criteri per l’organizzazione e la gestione dei Centri di identi-

**Commento generale n. 4 (2017)
del Comitato Onu contro la tortura
sull’applicazione dell’articolo 3 della
Convenzione Onu contro la tortura nel
contesto dell’articolo 22,
6 novembre - 6 dicembre 2017:**

14. States parties should not adopt dissuasive measures or policies, such as detention in poor conditions for indefinite periods, refusing to process claims for asylum or prolonging them unduly, or cutting funds for assistance programmes for asylum seekers, which would compel persons in need of protection under article 3 of the Convention to return to their country of origin in spite of their personal risk of being subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment there.



ficazione ed espulsione”, approvato con decreto del ministro dell’interno del 20 ottobre 2014. La situazione di eterogeneità dei soggetti ospitati dovrebbe essere affrontata prevedendo ‘circuiti’ differenziati, all’interno della struttura, che tengano in debito conto tali rilevanti diversità.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)



A.5 Trasparenza e accountability

A.5.1 Registri

Verificando una generale carenza nel sistema di registrazione degli eventi critici (episodi di autolesionismo, aggressioni, danneggiamenti, tentati o compiuti sui-

Standard Minimi per il trattamento penitenziario dei detenuti- “Nelson Mandela Rules”:

Rule 6

There shall be a standardized prisoner file management system in every place where persons are imprisoned. Such a system may be an electronic database of records or a registration book with numbered and signed pages. Procedures shall be in place to ensure a secure audit trail and to prevent unauthorized access to or modification of any information contained in the system.

Rule 7

No person shall be received in a prison without a valid commitment order. The following information shall be entered in the prisoner file management system upon admission of every prisoner: (a) Precise information enabling determination of his or her unique identity, respecting his or her self-perceived gender; (b) The reasons for his or her commitment and the responsible authority, in addition to the date, time and place of arrest; (c) The day and hour of his or her admission and release as well as of any transfer; (d) Any visible injuries and complaints about prior ill-treatment; (e) An inventory of his or her personal property; (f) The names of his or her family members, including, where applicable, his or her children, the children's ages, location and custody or guardianship status; (g) Emergency contact details and information on the prisoner's next of kin.

Rule 8

The following information shall be entered in the prisoner file management system in the course of imprisonment, where applicable:

(a) Information related to the judicial process, including dates of court hearings and legal representation; (b) Initial assessment and classification reports; (c) Information related to behaviour and discipline; (d) Requests and complaints, including allegations of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, unless they are of a confidential nature;

(e) Information on the imposition of disciplinary sanctions; (f) Information on the circumstances and causes of any injuries or death and, in the case of the latter, the destination of the remains.

Rule 9

All records referred to in rules 7 and 8 shall be kept confidential and made available only to those whose professional responsibilities require access to such records. Every prisoner shall be granted access to the records pertaining to him or her, subject to redactions authorized under domestic legislation, and shall be entitled to receive an official copy of such records upon his or her release.

Rule 10

Prisoner file management systems shall also be used to generate reliable data about trends relating to and characteristics of the prison population, including occupancy rates, in order to create a basis for evidence-based decision-making.

cidi, ecc.) il Garante nazionale raccomanda di istituire in tutti i Cpr i registri degli eventi critici da tenere aggiornati e trasmettere quotidianamente all'organo centrale di gestione e controllo in vista di un monitoraggio stringente di tali accadimenti. I registri sono mezzi di legalità e trasparenza a tutela non solo delle persone detenute, ma anche del personale che opera all'interno delle strutture.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

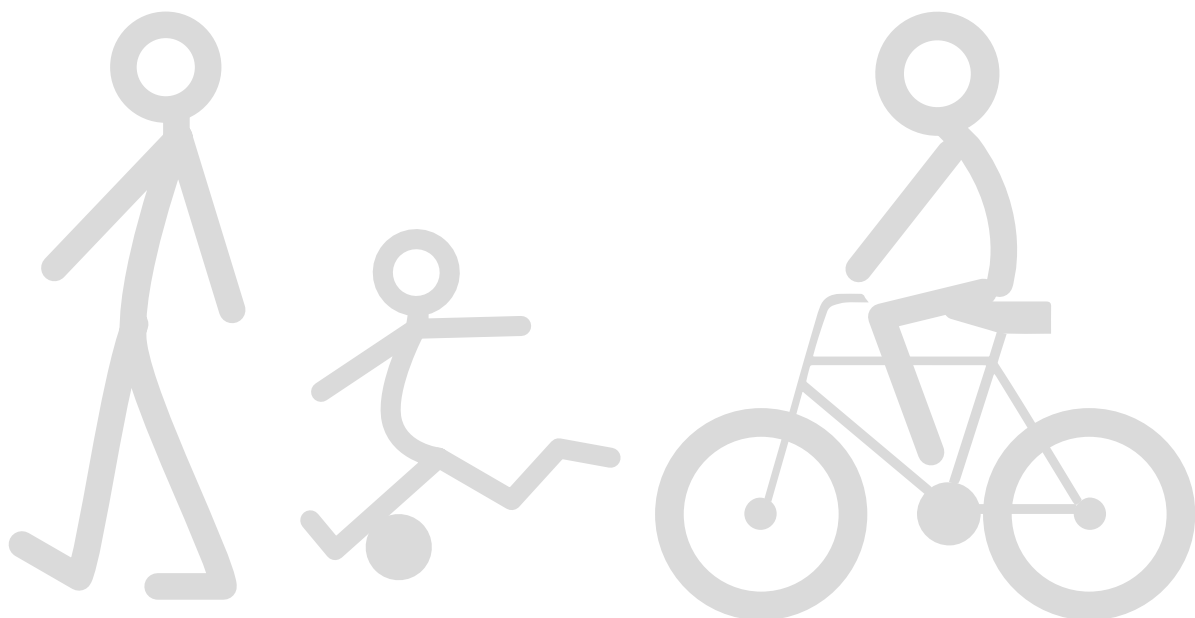
(Rapporto tematico Cpr febbraio-marzo 2018)

Il Garante raccomanda la predisposizione di registri dei colloqui con gli operatori.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Al fine di valutare la regolarità della detenzione e prevenire arbitri nell'esecuzione di una misura privativa della libertà, è essenziale la corretta e precisa registrazione di ogni informazione relativa al trattenimento di una persona, includendo inoltre ogni accadimento verificatosi nel corso della permanenza nella struttura con l'indicazione della persona responsabile al momento del suo accadere.

(Parere formulato al Senato il 15 ottobre 2018 nell'*iter* di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113)



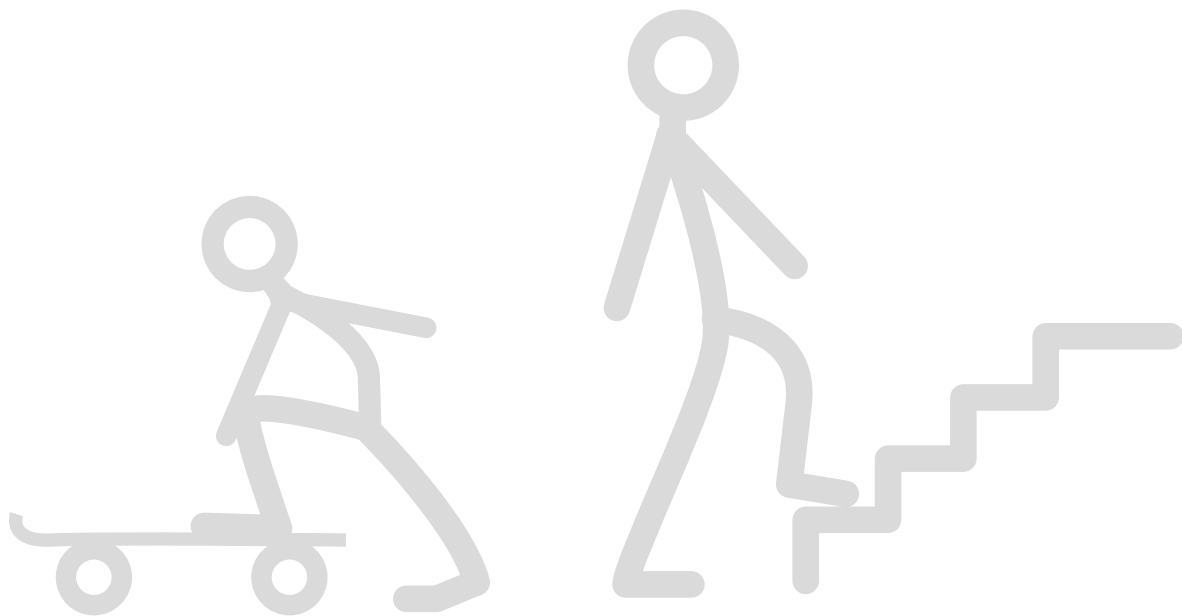
A.5.2 Accesso del mondo esterno

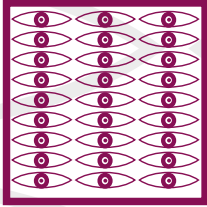
Il Garante nazionale raccomanda che i Centri siano resi maggiormente accessibili alla stampa, al mondo accademico e alle associazioni, in particolare a quelle impegnate nella tutela dei diritti delle persone migranti.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016 – 2017)

L'esercizio del diritto di cronaca nei luoghi di privazione della libertà delle persone migranti non è di fatto garantito. Negli ultimi mesi, sono stati riportati dalle associazioni di stampa diversi dinieghi ad accedere ai Cie, in particolare a quelli di Torino e di Roma di Ponte Galeria. Un'occasione mancata per far conoscere la realtà interna che rimane 'opaca', alimentando così l'infondato dubbio che ci siano cose da nascondere. Al contrario, un buon rapporto con i media, nel rispetto delle esigenze di chi lavora e di chi è ospite, aiuterebbe a migliorare la conoscenza della realtà della migrazione, dei migranti, dei problemi e delle risorse messe in atto: potrebbe aiutare il Paese a conoscere e affrontare la sfida della migrazione, alla luce non di illazioni ma di dati di fatto.

(Relazione al Parlamento 2017)





B. Privazione della libertà *de facto* delle persone migranti

Cosa accomuna un *hotspot*, il ponte di una nave e una comunità di prima accoglienza per minori?

Sono tutti finiti sotto la lente di osservazione del Garante nazionale a prescindere dalla qualificazione di ‘luoghi di detenzione’ attribuita dalla legge o dalle Autorità. Il mandato di Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm), ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat), attribuisce infatti al Garante nazionale il compito di visitare tutti i luoghi di privazione della libertà, non solo di diritto, ma anche *de facto*¹.

Secondo le fonti del diritto internazionale la tutela della libertà personale, intesa come libertà fisica, implica la protezione dell’individuo da qualsiasi forma di detenzione arbitraria, configurabile in qualunque luogo ove vi siano persone prive del permesso di allontanarsene. Poco importa se detti luoghi siano denominati di volta in volta ‘centri di accoglienza’, ‘foresterie’, ‘centri per migranti’ o in qualunque altra maniera: vanno considerati luoghi di privazione della libertà e tutte le salvaguardie applicabili a coloro che vi sono trattenuti, inclusa quella relativa al controllo indipendente dei Meccanismi nazionali di prevenzione, devono essere

1. Compiti e poteri dei Meccanismi nazionali di prevenzione sono elencati principalmente negli articoli da 17 a 23 dell’Opcat. A tali prerogative corrispondono i simmetrici doveri dello Stato membro che deve garantire libertà di accesso a tutti i luoghi di privazione della libertà, intendendo per tale «ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un’autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo» (articolo 4, comma 2).

pienamente rispettate (Deliberazione n. 5 rivista del Gruppo di lavoro delle Nazioni unite sulla detenzione arbitraria di persone migranti - *Working Group on Arbitrary Detention* del 7 febbraio 2018).

Prima ancora dell'individuazione di parametri e standard utili a guidare l'attività di osservazione sulle condizioni di 'detenzione' è necessario, quindi, rispondere alla domanda se, anche in assenza di un provvedimento formale di trattenimento, la determinata situazione di un individuo o di un gruppo di individui configuri effettivamente 'privazione della libertà personale' o ricada nel concetto di 'restrizione alla libertà di circolazione'. La risposta non è mai semplice e non stabilisce esclusivamente il raggio d'azione del Garante nazionale, ma definisce altresì l'ambito di applicazione delle diverse tutele e garanzie previste a protezione della libertà personale (articolo 5 della Cedu) e della libertà di circolazione (articolo 2 del Protocollo n. 4²).

Talvolta, a riconoscere la difficoltà del compito è la Corte Edu stessa che in diversi contesti si è trovata di fronte a un tale interrogativo, per esempio nel caso di ricoveri di malati in ospedali psichiatrici o di persone anziane o disabili in centri assistenziali o nel caso della permanenza, presso le aree di frontiera, di cittadini stranieri non ammessi nel territorio nazionale. In tale ambito, la vicenda relativa al trattenimento senza alcuna base legale di un gruppo di cittadini tunisini, presso il Centro di accoglienza di Lampedusa e poi a bordo di alcune navi – vicenda che ha determinato la condanna dell'Italia per violazione degli articoli 5 (commi 1, 2 e 4) e 13 della Cedu- è divenuta un *leading case* (caso “Khlaifia e altri contro Italia”).

Per tracciare una linea di confine tra le due situazioni, che differiscono solo per grado e intensità e non per natura o sostanza, il punto di partenza per la Corte Edu sono le circostanze concrete del caso quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura adottata nei confronti di una persona.

Nel sistema multilivello di tutela dei diritti umani acquisiscono, pertanto, particolare importanza le prerogative di visita del Garante nazionale che accede fisicamente ai luoghi senza preavviso e limitazioni, verifica direttamente i fatti e riporta alle Autorità nazionali ogni possibile profilo di rischio di violazione dei diritti fondamentali, al fine di prevenirne l'effettiva consumazione o impedire

2. Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal primo Protocollo addizionale alla Convenzione, emendato dal protocollo n° 11, Strasburgo, 16 settembre 1963.

l'ulteriore eventuale protrarsi dei suoi effetti lesivi.

Va, tuttavia, sgomberato il campo dall'equivoco in base al quale l'attività dell'organismo di garanzia possa considerarsi assimilabile a quella di un'autorità inquirente o comunque espressione di un potere di accertamento. Il controllo che esercita il Garante nazionale è infatti sostanzialmente finalizzato alla formulazione di raccomandazioni che spronino i soggetti competenti al superamento delle criticità rilevate secondo un approccio di tipo cooperativo.

La *checklist* dei dati da acquisire durante il monitoraggio dei luoghi di possibile privazione della libertà è fondamentalmente una ricognizione degli elementi presi in considerazione dalla Corte Edu: il divieto imposto a una persona, contro la sua volontà, di allontanarsi da un determinato luogo e la concreta effettiva possibilità di allontanamento; le caratteristiche e le regole del luogo; la possibilità di contatti con l'esterno; il controllo e la sorveglianza esercitati nei suoi confronti; la coercizione, esercitata anche mediante minaccia dell'uso della forza; la dimensione temporale della situazione considerata. A integrare la fattispecie non è mai un solo parametro, ma vanno considerate tutte le circostanze concrete del caso negli effetti complessivi che determinano.

Nella valutazione sulla legittimità di una situazione di privazione della libertà è inoltre chiaramente cruciale considerare se la 'detenzione' abbia una base legale nel diritto interno e sia disposta per uno dei motivi consentiti dalla Convenzione³.

Rilevano, infine, le garanzie procedurali che riguardano tutti coloro che subiscono una misura 'detentiva', come il diritto a essere prontamente informati delle ragioni alla base della sua adozione, il controllo giudiziario e la possibilità di ricorso sulla legittimità e le condizioni della 'detenzione'.

Come emerge dalla raccolta di raccomandazioni contenute nel presente capitolo, spesso il Garante nazionale si trova a valutare se le restrizioni imposte alla libertà delle persone migranti interferiscano a tal punto sulla loro libertà personale da configurarsi come una privazione della libertà stessa.

Verificare il punto di equilibrio tra l'autorità dello Stato di privare le persone della propria libertà nell'ambito del potere di controllo dei flussi migratori (in vista della loro espulsione o per prevenirne l'ingresso nel proprio territorio nazionale) e il

3. Nell'ambito del controllo dell'immigrazione risulta ammissibile solo per impedire a una persona di entrare illegalmente nel territorio dello Stato oppure nel caso sia in corso un procedimento di espulsione.

diritto universale di ogni individuo alla protezione da qualsiasi lesione arbitraria del suo diritto alla libertà è un compito decisamente arduo: impone all'organismo di garanzia di ripensarsi continuamente, di prestare attenzione a tanti contesti giuridici diversi e di tenere il passo con la stringente attualità e con scenari - come quello del fenomeno migratorio e delle relative misure di gestione - che mutano rapidamente seguendo i ritmi di logiche prevalentemente emergenziali e securitarie. Occorre prescindere da etichette o definizioni precostituite ed esaminare le situazioni in concreto, essere consapevoli che anche misure adottate nell'interesse del loro destinatario possono determinare una privazione della sua libertà⁴ e bisogna dubitare di argomentazioni teoriche plausibili solo in via ipotetica⁵.

Tutto ciò può implicare conflitti istituzionali, poiché l'interlocuzione con le Autorità responsabili assume talvolta i toni di una dialettica accesa che fatica a ricomporsi su un piano di reciproca fiducia e rispetto di ruoli e prerogative.

Le raccomandazioni raccolte in questo capitolo sono traccia di questo, a tratti travagliato, percorso di osservazione che il Garante ha intrapreso a partire dagli *hotspot* da sempre 'sorvegliati speciali' anche da parte degli organismi sovranazionali di controllo. Si è posto, infatti, fin da subito il problema della mancanza di una disciplina giuridica nitida e chiara in grado di proteggere i migranti ospiti di queste strutture da possibili arbitri derivanti dalla discrezionalità esercitata dalle Autorità. Ne sono prova l'adozione di prassi fortemente ingerenti sulla libertà individuale degli ospiti, la difformità delle regole nei vari *hotspot* e l'ambiguità di certe disposizioni il cui contenuto talvolta appare incerto agli stessi soggetti istituzionali che vi operano all'interno. Come più volte sollevato dal Garante nazionale, nel caso degli *hotspot*, il problema della conformità alla Convenzione riguarda non solo la legittimità della privazione della libertà delle persone ospitate, ma coinvolge la qualità della legge stessa che, malgrado i recenti interventi normativi, permane non chiara nella sua formulazione e suscettibile pertanto di applicazioni arbitrarie.

4. Corte Edu, "Khlaifia e altri contro Italia", sentenza del 15 dicembre 2016, paragrafo 71: «...l'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione non può essere esclusa dalla circostanza, richiamata dal Governo, che l'intento delle autorità era quello di assistere i ricorrenti e di garantire la loro sicurezza [...]. Infatti, anche delle misure di protezione o adottate nell'interesse del loro destinatario possono essere considerate una privazione della libertà».

5. Corte Edu, "Amuur contro Francia", sentenza del 25 giugno 1996, paragrafo 48: «*The mere fact that it is possible for asylum-seekers to leave voluntarily the country where they wish to take refuge cannot exclude a restriction on liberty; the right to leave any country, including one's own, being guaranteed, moreover, by Protocol No. 4 to the Convention (P4). Furthermore, this possibility becomes theoretical if no other country offering protection comparable to the protection they expect to find in the country where they are seeking asylum is inclined or prepared to take them in.*».

Nel corso del 2018, poi, la questione della privazione della libertà *de facto* si è imposta in particolare nell'ambito delle nuove politiche adottate dal Governo italiano rispetto alla 'chiusura' dei porti per le navi che abbiano soccorso migranti nel Mar Mediterraneo.

Terminata la *relocation* alla fine del 2017, di fronte all'incapacità di raggiungere sul piano negoziale un'intesa per il superamento del sistema Dublino e l'adozione di un meccanismo solidale di distribuzione dei migranti tra i vari Stati europei, dall'estate del 2018 ha preso avvio l'era degli accordi *ad hoc*, negoziati ogni volta si verifichi un salvataggio in mare e vi sia quindi l'esigenza di individuare uno o più Stati disposti ad accogliere e ospitare i naufraghi. Così i tempi del soccorso hanno cominciato a dilatarsi finendo per coincidere con i tempi indefiniti delle trattative politiche: imbarcazioni di Ong, mercantili e navi militari si sono trovate e continuano a trovarsi costrette a navigare o a rimanere in rada per giorni in attesa che venga loro indicato un porto sicuro ove attraccare. L'impatto drammatico di queste scelte politiche sui diritti fondamentali delle persone soccorse rimane in secondo piano, travolto dalle imperative ragioni di stato.

In tale contesto, il ponte del pattugliatore della Guardia costiera italiana "Diciotti", a partire dal 16 agosto 2018, è divenuto per giorni lo spazio di vita di 177 migranti privi di autorizzazione allo sbarco e sotto costante sorveglianza dell'equipaggio di bordo. Il Garante nazionale vi ha fatto visita il 23 agosto 2018, rendendo immediatamente disponibili alle Autorità inquirenti le risultanze della sua visita.

Le raccomandazioni relative agli aspetti attinenti alla privazione della libertà delle persone soccorse sono riportate in questo capitolo e, analogamente a quelle formulate per gli altri luoghi di privazione della libertà *de facto* visitati, possono essere considerate standard per la tutela del diritto alla libertà personale. Diritto - è sempre bene ricordarlo - che l'articolo 13 della Costituzione dichiara inviolabile e che la Corte costituzionale riconosce come universale e, pertanto, anche nei confronti delle persone migranti, non suscettibile di attenuazione rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati: «Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2001).

B.1 Diritti fondamentali

B.1.1. Diritto alla libertà personale

Il Garante nazionale raccomanda che sia al più presto definita con una fonte normativa primaria la modalità di permanenza delle persone all'interno degli *hotspot*, prevedendo il vaglio giurisdizionale e i relativi mezzi di ricorso per quanto riguarda gli aspetti di privazione della libertà personale.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016–2017)

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:

Articolo 5 Diritto alla libertà e alla sicurezza

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: [...] (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.
2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.
3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.
4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida

entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.

Costituzione Articolo 13

La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

Il Garante nazionale raccomanda che siano interrotte prassi che abbiano l'effetto di determinare la privazione della libertà personale dei migranti che fanno ingresso negli *hotspot* contrastanti con le garanzie e i limiti previsti dall'articolo 13 della Costituzione. Raccomanda inoltre che, nei confronti delle persone destinatarie di un provvedimento di respingimento, ove applicabile, sia adottato un provvedimento di trattenimento in uno dei Centri dedicati ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 qualora sia necessario tempo per l'organizzazione del rimpatrio.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto sul volo *charter* di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 17 maggio 2017)

La prassi, rilevata in un *hotspot*, di realizzare accompagnamenti forzati in frontiera sulla base di un provvedimento di respingimento emesso a distanza di numerosi giorni dall'effettivo ingresso degli stranieri sul territorio e a seguito di un periodo di limitazione della libertà personale, solleva gravi criticità sotto molteplici profili che attengono, in particolare, alle garanzie fondamentali connesse al diritto alla libertà delle persone (articolo 5 Cedu e articolo 13 Costituzione) e alla legittimità del provvedimento di respingimento adottato dall'Autorità di pubblica sicurezza.

(Rapporto sul volo *charter* di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 17 maggio 2017)

Il Garante nazionale raccomanda che le regole adottate in alcune strutture, concernenti la possibilità per i cittadini stranieri già identificati di entrare e di uscire dal Centro, siano adottate uniformemente in tutti gli *hotspot*.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Rapporto sul volo *charter* di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 17 maggio 2017)

Dal Rapporto del Cpt sulla visita in Italia dal 7 al 13 giugno 2017:

At all three "hotspots" visited (Lampedusa, Trapani e Pozzallo), those who had newly arrived and who had not yet been identified and fingerprinted were not allowed to leave the establishment. Further, at Pozzallo "hotspot", the delegation met a number of foreign nationals who were not allowed to leave for other reasons. In the light of the above, the CPT invites the Italian authorities to clarify in law in which circumstances foreign nationals may be deprived of their liberty in the "hotspots".

La prassi di non consentire alle persone di allontanarsi dall'*hotspot* (anche una volta terminate le attività di fotosegnalamento) è totalmente difforme dalle norme del Testo unico sull'immigrazione, illegittima rispetto all'articolo 13 della Costituzione e all'articolo 5 della Cedu, per la cui violazione, come è noto, l'Italia è già stata condannata a causa dell'arbitrario trattenimento di alcuni cittadini tunisini nel Centro di Lampedusa e in alcune navi ormeggiate nel porto di Palermo nel 2011 (caso Khlaifia e altri c. Italia, sentenza Grande Camera della Corte Edu del 15 dicembre 2016). Tale prassi incide particolarmente sui diritti di coloro che, risultando destinatari di un provvedimento di respingimento in esito alle verifiche di ingresso, subiscono di fatto una prolungata privazione della libertà personale – che si protrae fino al rientro nel Paese di origine – senza alcun controllo da parte dell'Autorità giudiziaria e possibilità di ricorso. Il Garante nazionale raccomanda che la privazione della libertà personale dei cittadini stranieri avvenga esclusivamente ai sensi e nei modi previsti dalla legge e che gli *hotspot* non siano in alcun modo utilizzati come Cpr per trattenere persone destinate al rimpatrio.

(Rapporto sul volo *charter* di rimpatrio per Lagos del 17 maggio 2017)

(Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, dicembre 2017-giugno 2018)

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno, nonchè l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo, di volta in volta, strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale. Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017 ha invitato le Autorità italiane a stabilire per legge i casi in cui i cittadini stranieri possano essere privati della libertà personale all'interno degli *hotspot*.

(Relazione al Parlamento 2018)

Sentenza Khlaifia e altri contro Italia del 15 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu:

88. La Corte rammenta che l'articolo 5 sancisce un diritto fondamentale, la protezione dell'individuo da qualsiasi lesione arbitraria dello Stato al suo diritto alla libertà. I commi da a) a f) dell'articolo 5 § 1 contengono un elenco esaustivo dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà; tale misura non è regolare se non rientra in uno dei casi previsti. Inoltre, soltanto una rigorosa interpretazione quadra con lo scopo di tale disposizione: assicurare che nessuno venga arbitrariamente privato della sua libertà. [...]

91. La privazione della libertà deve essere anche «regolare». In materia di «regolarità» di una detenzione, ivi compresa l'osservazione delle «vie legali», la Convenzione rinvia essenzialmente alla legislazione nazionale e sancisce l'obbligo di osservarne sia le norme di merito che di procedura, ma in più esige la conformità di qualsiasi privazione della libertà allo scopo dell'articolo 5: proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. [...] Nell'esigere che ogni privazione della libertà sia effet-

tuata «secondo le vie legali», l'articolo 5 § 1 impone in primo luogo che qualsiasi arresto o detenzione abbia una base legale nel diritto interno. Tuttavia questi termini non si limitano a rinviare al diritto interno. Essi riguardano anche la qualità della legge, che deve essere compatibile con la preminenza del diritto, nozione insita in tutti gli articoli della Convenzione (*Amuur, sopra citata, § 50, e Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 130*).

92. Su quest'ultimo punto, la Corte sottolinea che nel caso di una privazione di libertà, è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legittimità» stabilito dalla Convenzione, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino – che eventualmente potrà avvalersi di consulenti illuminati – di prevedere, ad un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. [...]

Quando sono in gioco possibili limitazioni della libertà individuale delle persone – come di fatto accade negli *hotspot* – la definizione legislativa di regole che legittimino tale potere non è un’opzione da esercitare o a cui discrezionalmente abdicare, ma un inderogabile obbligo dettato, come fondamentale garanzia, dall’articolo 13 della Costituzione, nonché dall’articolo 5 della Convenzione europea per i diritti dell’uomo. La conformità a dette previsioni presuppone una base legale nitida e prevedibile nella sua applicazione, che sorregga e giustifichi la privazione della libertà personale o che determini in via risolutiva la sua non sussistenza all’interno degli *hotspot*, superando i casi di trattenimento *de facto* delle persone ivi ospitate. (Relazione al Parlamento 2018)

La prassi delle Autorità di pubblica sicurezza di effettuare con regolarità trasferimenti di migranti rintracciati nell’area di Ventimiglia senza documenti all’*hotspot* di Taranto suscita non poche perplessità sotto molteplici profili: 1) la natura dell’*hotspot* quale luogo, allestito in prossimità delle aree di sbarco, deputato alla prima assistenza e accoglienza delle persone che hanno appena fatto ingresso nel territorio italiano, nonché alla loro identificazione e fotosegnalamento; 2) le basi giuridiche che supporterebbero una tale misura privativa della libertà con effetto almeno per tutta la durata del viaggio, realisticamente non inferiore a 10 ore; 3) le ragioni fattuali di una tale procedura che, se rispondente a esigenze di identificazione e fotosegnalamento delle persone, potrebbe ragionevolmente essere espletata in un qualsiasi altro presidio delle Forze di polizia a ciò abilitato. (Lettera sulla visita al campo di accoglienza di Ventimiglia “Campo Roja”, 20 ottobre 2016)

La struttura presenta le caratteristiche di un Centro connotato da regole interne che di fatto lo rendono un luogo di privazione della libertà: agli ospiti non è consentito allontanarsi; è fatto loro divieto di disporre e fare utilizzo dei propri telefoni cellulari e di ogni altro tipo di dispositivo elettronico; i contatti con la famiglia sono possibili solo con apparecchi della struttura; le visite di familiari e volontari devono essere autorizzate ed è assolutamente vietato agevolare ingressi abusivi. Anche la sua conformazione architettonica, con un’alta recinzione in muratura videosorvegliata e un’elevata cancellata in ferro all’ingresso, lo connota come una struttura chiusa.

(Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati di Roma Capitale del 23 giugno 2017)

Le persone migranti bloccate a bordo della nave che le ha tratte in salvo, senza la possibilità di libero sbarco e senza che tale impossibilità di movimento sia supportata da alcun provvedimento che ne definisca giuridicamente lo stato, si trovano in una condizione di privazione *de facto* della loro libertà personale. Ciò potrebbe configurarsi come violazione dell'articolo 13 della Costituzione e dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

(Dichiarazione del Garante nazionale del 25 giugno 2018 – caso della nave “Alexander Maersk”)

(Dichiarazione del Garante nazionale del 21 agosto 2018 – caso della nave “Ubaldo Diciotti”)

Il trasferimento e lo sbarco in Libia di circa 100 persone migranti soccorse in acque internazionali da parte di una nave battente bandiera italiana potrebbe configurare un'ipotesi di respingimento collettivo, vietato dall'articolo 4 del IV Protocollo aggiuntivo della Cedu.

(Dichiarazione del Garante nazionale del 31 luglio 2018 – caso della nave “Asso 28”)

Va considerata la situazione di privazione della libertà *de facto* dei migranti che giovedì 16 agosto 2018 sono stati tratti in salvo dalla Guardia costiera e accolti in un vascello, cui non è stata data la possibilità di approdo fino al 20 agosto u.s. quando la nave “Diciotti” è attraccata al porto di Catania, senza tuttavia essere autorizzata allo sbarco delle persone soccorse.

Tale incongrua situazione di una nave italiana in acque italiane ha posto sin dall'inizio un problema di conformità con l'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) e l'articolo 13 della Costituzione italiana.

(Lettere alle Procure della Repubblica di Agrigento e di Catania del 24 agosto 2018 – caso della nave “Ubaldo Diciotti”)

La situazione di perdurante privazione della libertà, che a parere di questo Garante è fuori dallo schema di legalità che il nostro ordinamento prevede, è corroborata da tutta una serie di elementi di fatto:

- alle persone non è consentito scendere dall'imbarcazione [...];
- le informazioni fornite ai migranti relativamente alla prolungata permanenza a bordo della nave senza possibilità di sbarco, secondo quanto riportato al Garante, sono limitate a notizie generiche riguardanti problemi di organizzazione dello sbarco;
- è presente sia un dispositivo di vigilanza interna a bordo della nave composto da squadre di quattro membri dell'equipaggio, di cui uno armato, che, alternandosi, sorvegliano costantemente il ponte ove sono alloggiati i migranti, sia un nucleo di Forze di polizia armato appostato sulla banchina ai piedi della scaletta di accesso al vascello; va peraltro evidenziato che sul ponte funziona un sistema di videosorveglianza che rende visibile dalla plancia di comando ogni area della zona di vita dei migranti;
- inoltre, deve essere constatato che in osservanza alle procedure relative alle attività di *search and rescue*, nel momento della salita a bordo della nave ai migranti soccorsi, insieme agli effetti personali, sono stati requisiti i telefoni cellulari.

(Lettere alle Procure della Repubblica di Agrigento e di Catania del 24 agosto 2018 - caso della nave "Ubaldo Diciotti")

**Deliberazione n. 5 rivista del Gruppo
di lavoro delle Nazioni unite sulla
detenzione arbitraria (*Working Group
on Arbitrary Detention*) del 7 febbraio
2018 – paragrafo 8:**

The prohibition of arbitrary detention is absolute, meaning that it is a non-derogable norm of customary international law, or jus cogens. Arbitrary detention can never be justified, including for any reason related to national emergency, maintaining public security or the large movements of immigrants or asylum seekers. This extends both to the territorial jurisdiction and effective control of a State.

Mai le persone possono essere usate come strumento per dirimere conflitti di responsabilità tra Paesi o per fare pressione per risolvere situazioni complesse. Le persone sono sempre un fine e mai un mezzo. La tutela dei diritti fondamentali delle persone non può essere sacrificata per nessun motivo, al di là della ragionevole aspettativa dell'Italia verso una maggiore solidarietà europea in tema di migranti.

(Dichiarazioni del Garante nazionale del 21 e 24 agosto 2018 – caso della nave “Ubaldo Diciotti”)

Rapporto dello *Special Rapporteur* sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

26 febbraio–23 marzo 2018:

Detention based solely on migration status, as such, can even amount to torture, particularly where it is intentionally imposed or perpetuated for such purposes as deterring, intimidating or punishing irregular migrants or their families, coercing them into withdrawing their requests for asylum, subsidiary protection or other stay, agreeing to voluntary repatriation, providing information or fingerprints, or with a view to extorting money or sexual acts, or for reasons based on discrimination of any kind, including discrimination based on immigration status.



Rapporto dello *Special Rapporteur* sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
26 febbraio–23 marzo 2018:

In generic terms, “deprivation of liberty” or “detention” includes any placement of persons in public or private custodial settings which they are not permitted to leave at will. In practice, this may include, for example, prisons or purpose-built detention facilities, closed reception or holding centers, shelters, guest-houses, camps, but also temporary facilities, vessels and private residences. Regardless of the name given to a particular placement or accommodation and its categorization in national law, the decisive question for its qualification as “deprivation of liberty” is whether or not migrants are free to leave. In practice, the possibility to leave must not be a merely theoretical option to be exercised at some point in the future, but must be practicable and available at any time. For example, holding migrants at an international border, an offshore facility or an airport transit zone and refusing their immigration while granting them the theoretical right to leave to any other country or territory of their choice still amounts to deprivation of liberty for such time as they are being held, and entitles all affected migrants to the full protection afforded to persons deprived of their liberty under international law.

Presso la zona transiti di alcuni scali aeroportuali sono allestiti dei locali adibiti a ospitare i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di respingimento nell’attesa che il vettore che li ha condotti li trasferisca nuovamente nel Paese di provenienza, ai sensi dell’articolo 10, comma 3 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286. Le persone che subiscono una tale misura non hanno la possibilità di allontanarsi da detti ambienti e rimangono sotto costante sorveglianza delle Forze di polizia che esercitano il proprio controllo sia mediante la propria presenza fisica all’ingresso, sia attraverso un impianto di videosorveglianza.

Configurandosi, pertanto, una situazione di privazione della libertà *de facto* non sottoposta al vaglio dell’Autorità giudiziaria, la permanenza forzata delle persone presso detti locali pone un problema di conformità con l’articolo 13 della Costituzione e con l’articolo 5 della Cedu.

(Rapporto sulle visite presso i valichi di frontiera del 15 gennaio e 1 febbraio 2019)

B.1.2. Bisogni primari - *hotspot*

Il Garante nazionale raccomanda che le prassi in uso negli *hotspot* siano finalizzate prioritariamente a garantire ai migranti appena sbarcati condizioni essenziali di dignità personale (fornitura di un ricambio pulito, calzature, coperte per scaldarsi in caso di condizioni meteo avverse) e di soddisfazione di bisogni primari (possibilità di lavarsi e rifocillarsi), che precedono o, comunque, non possono essere sovvertite dalle esigenze di identificazione e fotosegnalamento.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda che siano potenziate le attività di coordinamento e il lavoro in team delle varie squadre operanti negli *hotspot* al fine di armonizzare le procedure e i reciproci ruoli soprattutto per quanto concerne il coordinamento tra sicurezza, procedure di identificazione e accoglienza.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

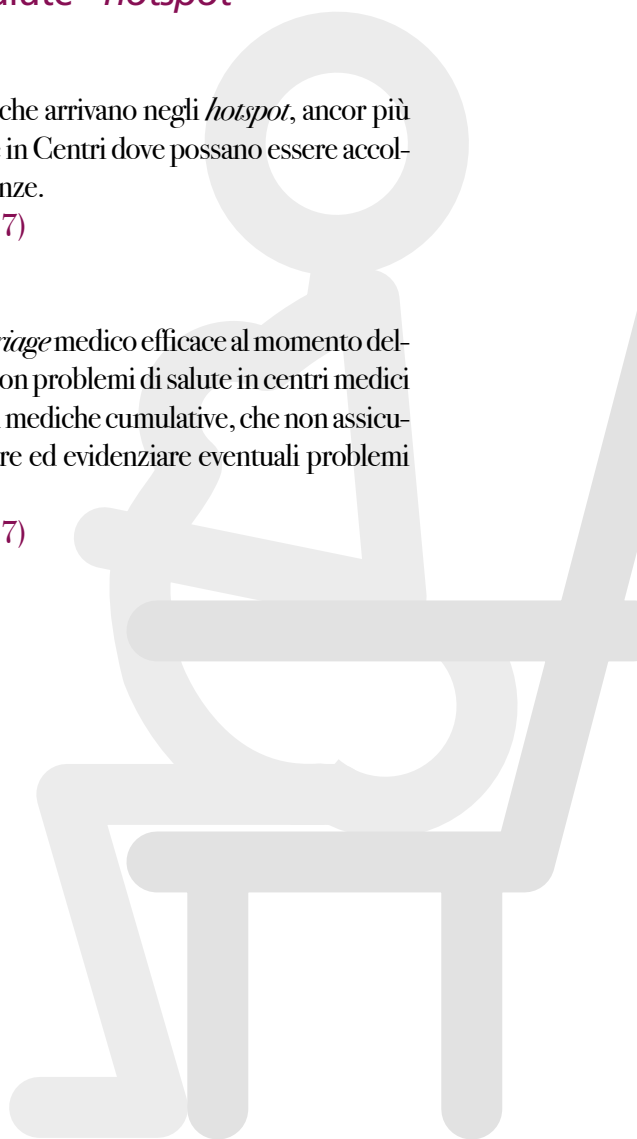
B.1.3 Diritto alla tutela della salute - *hotspot*

Il Garante raccomanda che le donne incinte che arrivano negli *hotspot*, ancor più se minorenni, siano immediatamente portate in Centri dove possano essere accolte e seguite in modo conforme alle loro esigenze.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante raccomanda che sia assicurato un *triage* medico efficace al momento dello sbarco, in modo da indirizzare le persone con problemi di salute in centri medici idonei. Il Garante stigmatizza le certificazioni mediche cumulative, che non assicurano la necessaria accuratezza nell'individuare ed evidenziare eventuali problemi di salute.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)



Rapporto sull'Italia del Greta (*Group of experts on Action against Trafficking in Human Beings*) pubblicato il 25 gennaio 2019:

Greta considers that the Italian authorities should continue their efforts to detect and prevent THB through border control measures. This should include: - steps to build the capacity of all competent authorities to detect indicators of Thb among persons arriving in Italy and ensure prompt and effective access to assistance and protection; - taking further measures through Operation "Themis" to ensure early identification and referral to assistance of victims of trafficking among migrants and refugees at sea; - providing information to foreign nationals seeking asylum or arriving irregularly, in a language that they can understand, about the risks of Thb, their rights and where to receive advice and legal assistance. In this context, Greta refers to the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (Ohchr) 2014 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders;63 - proactive measures at all borders (including at sea) to comply with the positive obligations under the Convention to prevent trafficking in human beings and protect the human rights of victims of trafficking.

B.1.4 Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi - *hotspot*

Il Garante raccomanda di mantenere un'attenzione prioritaria alle attività di assistenza e soccorso circa gli adempimenti relativi all'identificazione, nel pieno rispetto della tutela dell'integrità fisica e della dignità umana, ma anche nell'ottica di assicurare alle persone effettiva e completa comprensione delle procedure di ingresso cui vengono sottoposte.

(Relazione al Parlamento 2107)

Osservando che la comunicazione verso i migranti risulta molto compressa nella concitata fase successiva allo sbarco, che i mediatori culturali non sono sufficienti e che l'effettiva comprensione delle informazioni veicolate non è verificata, il Garante nazionale raccomanda che siano spesi sforzi mirati per aumentare l'informazione e la comunicazione verso i cittadini migranti.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda che siano previste e realizzate con l'ausilio dei mediatori culturali attività di *follow up* dirette a verificare, in un momento successivo all'arrivo, l'effettiva comprensione delle procedure attuate e delle informazioni comunicate agli stranieri.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda di interrompere prassi che prevedano la sottoscrizione, da parte dei migranti, del cosiddetto ‘foglio notizie’ in bianco e che qualsiasi documento di cui si chiede la sottoscrizione, compreso il contenuto di dati eventualmente inseriti da parte del mediatore culturale, sia sempre redatto in una lingua a loro comprensibile.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Riguardo all’*hotspot* di Lampedusa, è stata rilevata una generale carenza del flusso informativo verso i cittadini stranieri, sia per quanto riguarda la quantità delle informazioni fornite, sia per quanto concerne l’effettiva comprensione delle stesse. La compilazione del ‘foglio notizie’, effettuata immediatamente dopo lo sbarco, avviene in una situazione di grande stress. La presenza di un mediatore culturale non basta ad assicurare la comprensione di quanto riportato e delle ricadute che quanto dichiarato ha sulla vita dei migranti.

Il Garante nazionale raccomanda nuovamente che siano intensificati gli sforzi, attraverso l’ente gestore e i mediatori presenti nei Centri volti ad aumentare la quantità e la qualità delle informazioni ai cittadini stranieri, rendendo disponibili moduli informativi in un numero più ampio di lingue e prevedendo un congruo numero di colloqui individuali e di gruppo finalizzati ad accrescere la comprensione e la consapevolezza circa il complesso dei diritti e dei doveri a loro riferibili.

(Rapporto tematico sugli *hotspot* 2018)

B.2 Tutela della minore età

Il Garante raccomanda il rispetto della normativa a tutela dei minori stranieri non accompagnati e la predisposizione di centri di prima accoglienza in grado di ospitare le persone di minore età in luoghi adeguati.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Al fine di tutelare i minori dal rischio di essere registrati erroneamente come maggiorenni, prevalga la presunzione della minore età in nome del diritto prioritario del minore alla tutela. Va riportata, se non può essere fatto altrimenti, come data di nascita l'ultimo giorno dell'anno corrispondente all'età dichiarata dall'interessato o risultante dall'accertamento.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Vi sono dubbi di registrazione dell'età relativamente alla frequente indicazione di una data di nascita convenzionale, cioè il primo gennaio dell'anno di nascita. In questi casi con particolare riferimento alle persone diciottenni, il Garante ha segnalato il carattere arbitrario e la portata lesiva dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di una tale prassi alle Autorità competenti, che hanno conseguentemente avviato una verifica interna.

(Relazione al Parlamento 2018)

Il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 in relazione alla determinazione dell'età dei minori stranieri, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha, peraltro, constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di polizia che della Magistratura onoraria. Pertanto, il Garante raccomanda che sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessario, degli accertamenti socio-sanitari e delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

(Relazione al Parlamento 2018)

Constatando la prassi di avviare la procedura identificativa con l'accertamento sanitario dell'età anagrafica nei confronti di un minore straniero non accompagnato (Msna), già identificato e fotosegnalato da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza, il Garante nazionale raccomanda alle Autorità competenti di provvedere con tempestività al rilascio di documenti idonei ad attestare l'identità dei Msna che siano stati identificati e fotosegnalati, al fine di evitare che l'identità di una persona, che già versa in una situazione di oggettiva vulnerabilità, sia sottoposta senza motivo a plurime verifiche.

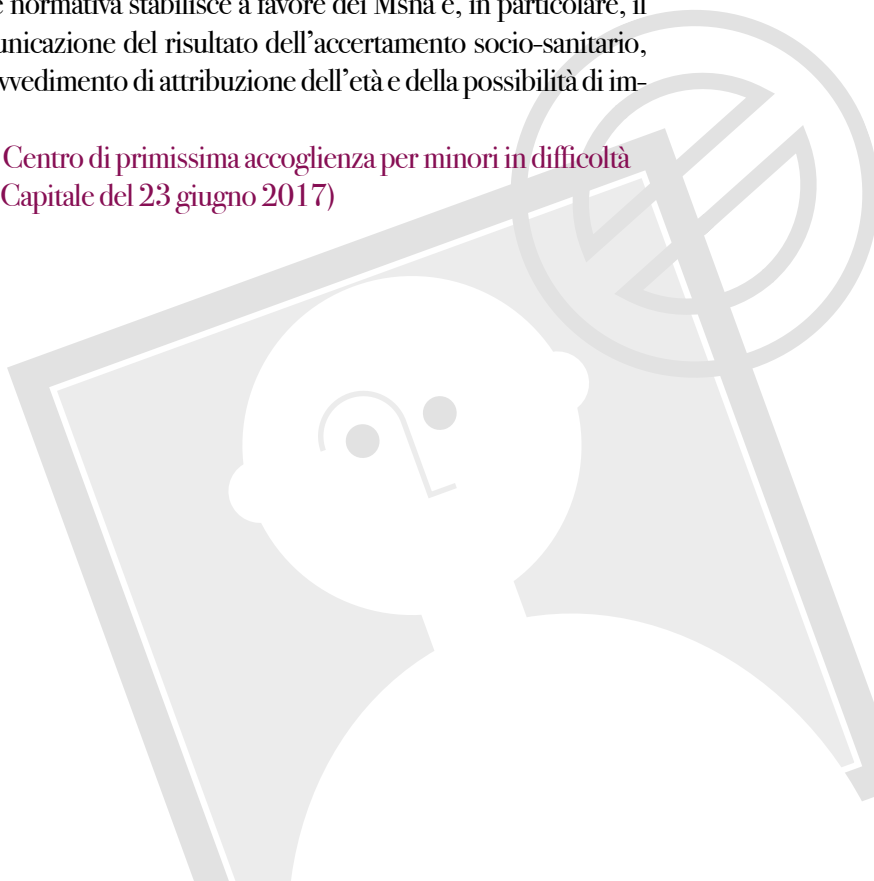
(Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati di Roma Capitale del 23 giugno 2017)

Commento generale n. 6 della Convenzione sul trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal loro paese d'origine steso dal Comitato sui diritti dell'infanzia il 3 giugno 2005 – paragrafo 31, lett. D):

I bambini non accompagnati o separati dalle proprie famiglie dovrebbero essere forniti di documenti che attestino la loro identità il prima possibile.

Si raccomanda di dare indicazioni all'ente gestore affinché aggiorni l'informativa sui diritti fornita all'ingresso ai minori ospiti del Centro, indicando con chiarezza le garanzie che l'attuale normativa stabilisce a favore dei Msna e, in particolare, il diritto di ricevere comunicazione del risultato dell'accertamento socio-sanitario, di avere notifica del provvedimento di attribuzione dell'età e della possibilità di impugnarlo.

(Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati di Roma Capitale del 23 giugno 2017)



B.3 Condizioni materiali di accoglienza - *hotspot*

Il Garante nazionale raccomanda che all' *hotspot* di Trapani siano al più presto terminati gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli ambienti volti ad accrescerne gli standard di vivibilità, in particolare sotto il profilo della climatizzazione, dell'isolamento termico e della *privacy* delle stanze di pernottamento.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda che la permanenza negli *hotspot* sia limitata al tempo strettamente necessario all'identificazione e che, in caso di categorie vulnerabili quali minori stranieri non accompagnati o donne in gravidanza, sia assicurata la massima celerità di trasferimento.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

Il Garante nazionale raccomanda di provvedere ad allestire presso tutti gli *hotspot* spazi di socializzazione muniti di tavoli e sedie, nonché di predisporre un luogo per il culto.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

B.4 Accesso e trasparenza - *hotspot*

Il Garante nazionale raccomanda che gli *hotspot* siano resi maggiormente accessibili alla stampa, al mondo accademico e alle associazioni, in particolare a quelle impegnate nella tutela dei diritti delle persone migranti.

(Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017)

(Relazione al Parlamento 2017)

Osservazioni conclusive del Comitato Onu contro la tortura sul Rapporto periodico dell'Italia (18 dicembre 2017):

The State party should:

(a) *Guarantee that the National Authority for the Rights of Persons Detained or Deprived of Personal Liberty and its regional counterparts are allowed to visit all — and any suspected — places of deprivation of liberty, as set out in articles 4 and 29 of the Optional Protocol, that are within its jurisdiction. For these purposes, the jurisdiction of the State extends to all those places over which it exercises effective control (see CAT/OP/12/5, para. 24);*

(b) *Authorize non-governmental human rights organizations and other civil society actors to undertake monitoring activities at reception centres for asylum seekers and migrants, including at “crisis centres” and centres for unaccompanied children.*



C. Operazioni di rimpatrio forzato

In base al diritto internazionale la libertà di ciascuno Stato di allontanare stranieri dal proprio territorio è soggetta ad alcune restrizioni, non solo attinenti alla *legittimità del provvedimento* – come per esempio il divieto di *refoulement*, quello di espulsioni o respingimenti ‘collettivi’ e di espulsioni di stranieri che hanno un legame stretto e durevole con lo Stato che intende allontanarli – ma anche alle *modalità* attraverso le quali l’allontanamento viene effettuato. In particolare, la Direttiva UE 115/2008 sui rimpatri consente l’uso *proporzionato e ragionevole* della forza – qualora necessario per dare esecuzione al provvedimento di allontanamento – solo in osservanza dei diritti fondamentali e nel rispetto della dignità e dell’integrità fisica della persona straniera che si intende rimpatriare. Il venire meno di tali garanzie pone dunque un problema di legittimità del rimpatrio forzato.

Il compito del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale consiste appunto nel monitorare sia le modalità esecutive con le quali le operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti nel nostro Paese vengono effettuate, sia la legittimità della loro adozione. Tale Autorità è stata designata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri quale organismo nazionale di monitoraggio, ai sensi della citata Direttiva europea, in considerazione della sua natura di ente indipendente che risponde ai Presidenti della Camera e del Senato e in virtù del suo mandato istituzionale relativo a tutta l’area della privazione della libertà.

A partire dalla sua istituzione e fino al 13 febbraio 2019, il Garante nazionale ha monitorato 27 operazioni di rimpatrio forzato a bordo di un volo charter, una su un volo commerciale, 14 fasi di pre-ritorno e 3 fasi di pre-partenza.

Il Garante nazionale individua a campione le operazioni di rimpatrio forzato da monitorare e in genere delega in qualità di osservatori i propri funzionari formati nel ruolo di monitor. Durante il monitoraggio, essi hanno pieno accesso ai luoghi, alla documen-

tazione e al contatto con le persone coinvolte nelle operazioni di rimpatrio, siano esse migranti in procinto di essere rimpatriati o operatori di scorta. Il Garante assiste ad ogni fase dell'operazione, come i controlli di sicurezza, la preparazione degli effetti personali, le audizioni consolari, laddove queste siano previste lo stesso giorno dell'operazione, la distribuzione di pasti e bevande, le comunicazioni che avvengono tra rimpatriandi e personale operante e presta particolare attenzione all'uso della forza e all'uso dei mezzi di costrizione. L'osservazione è orientata e supportata da un'apposita *checklist* che, sulla base di standard internazionali¹ individua gli ambiti di attenzione, gli aspetti strutturali e procedurali di maggiore rilievo e le informazioni da acquisire per valutare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a tali procedure.

Le raccomandazioni, di cui qui si presenta una scelta significativa, sono il frutto dell'osservazione diretta delle operazioni e di una loro valutazione in base agli standard sopra ricordati.

Il Garante ha rilevato diverse criticità come il perdurare della consuetudine di tenere anche per diverse ore i polsi dei rimpatriandi legati con delle fascette in velcro, anche in assenza di comportamenti apertamente non collaborativi. Tale prassi è stata adottata in tutti i rimpatri forzati monitorati, che significativamente hanno riguardato in modo esclusivo misure di allontanamento di tipo amministrativo, che cioè non si configuravano come sanzioni penali o come la conseguenza di una sanzione penale.

Un'ulteriore pratica che il Garante nazionale ritiene opportuno rivedere al più presto è quella di non avvisare gli interessati per tempo dell'imminente rimpatrio, e cioè con un congruo anticipo, utile a prepararsi non solo materialmente ma anche psicologicamente alla partenza, ad avvisare i familiari del proprio ritorno in patria, a raggruppare per tempo in condizioni dignitose gli effetti personali, a contattare eventualmente o l'avvocato.

Sempre sul fronte della comunicazione, il Garante nazionale sollecita le Autorità competenti a prevedere in tutte le fasi di un'operazione di rimpatrio, o almeno nei voli charter, personale in grado di rivolgersi alla persona soggetta al rimpatrio in una lingua a lei comprensibile e, non meno importante, ad affiancare al personale di scorta ulteriori figure professionali quali mediatori linguistici e culturali. Altra area di centrale importanza è quella relativa alla tutela della salute: tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato dovrebbero essere sottoposte a una preventiva verifica

1. Cfr. le Venti linee guida in materia di rimpatri forzati adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 9 maggio 2005; la Decisione 573/2004/CE relativa ai rimpatri forzati; i Rapporti del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa; il Codice di condotta per le operazioni di rimpatrio forzato coordinate da Frontex, del 7 ottobre 2013 e le Linee guida per i voli congiunti di rimpatrio organizzati da Frontex, del 12 maggio 2016 e il Manuale sul rimpatrio istituito dalla Raccomandazione del 27 settembre 2017 della Commissione UE.

medica, soprattutto se l'operazione comporta più trasferimenti su mezzi diversi e con viaggi in ore notturne. Al contempo, dovrebbe essere garantita, mediante l'utilizzo di formulari uniformi, la trasmissione di tutte le informazioni sanitarie riguardanti i rimpatriandi ai vari staff medici impiegati nel servizio. Bisogna inoltre tenere conto che, molto spesso le operazioni di rimpatrio forzato interessano cittadini stranieri, la cui età non è chiara e pertanto insorgono dubbi se essi siano o meno minori. In tali casi, poiché è elevato il rischio di violazione dei diritti fondamentali dei minori protetti dalle Convenzioni internazionali, nonché dei divieti di espulsione e respingimento previsti dall'ordinamento a tutela delle categorie vulnerabili, particolare attenzione va rivolta all'esatta applicazione delle norme attualmente in vigore e delle garanzie che devono essere assicurate in questi casi.

Infine, come segnalato nei rapporti, non è accettabile che i rimpatriandi trascorrono, in attesa dell'audizione consolare o dei controlli di sicurezza in aeroporto, anche diverse ore in piedi in aree all'aperto, rimanendo quindi esposti a estremo calore d'estate o freddo d'inverno, oppure in locali fatiscenti non dotati di sedili né di tavoli per consumare i pasti e le bevande. Tale situazione non è accettabile né per le persone in via di rimpatrio che per gli operatori di scorta che vivono lo stesso disagio.

Per quanto riguarda i dati più aggiornati disponibili, nel 2018 l'Italia ha effettuato 6398 rimpatri forzati: un numero leggermente inferiore rispetto ai 6.514 del 2017². Per una lettura più completa, tali numeri vanno incrociati con un indicatore diverso: il numero di sbarchi di migranti in Italia, che nel 2018 ha subito una netta flessione³ (a cui fa purtroppo da contraltare un aumento della mortalità di chi intraprende il viaggio sui barconi nel Mediterraneo ⁴). Tale flessione dipende in gran parte dal notevole decremento dell'afflusso di profughi provenienti dalla Libia⁵, a sua volta conseguenza di una serie di fattori, quali la proclamazione, nel 2018, da parte della Libia, di una propria zona di ricerca e soccorso (Sar); la rinuncia, fra il 2017 e il 2018, a operare nel Mediterraneo di quasi tutte le organizzazioni non governative che prestavano soccorso in mare; la politica di sostanziale "chiusura" dei porti italiani alle stesse Ong praticata dal Governo Conte ⁶.

2. Dati del Dipartimento di pubblica sicurezza al 13 febbraio 2019.

3. 23.370 sbarchi nel 2018, 119.369 nel 2017, Dati del Dipartimento di pubblica sicurezza.

4. "2.000 vite umane e il conteggio aumenta: il bilancio delle vittime nel Mediterraneo nel 2018", pubblicato il 6 novembre 2018, <https://www.unhcr.it/news/2-000-vite-umane-conteggio-aumenta-bilancio-delle-vittime-nel-mediterraneo-nel-2018.html>

5. Andrea Gagliardi, Sbarchi in calo, solo la metà dalla Libia. Record di tunisini, <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-11-22/sbarchi-calo-solo-meta-libia-record-tunisini-193146.shtml?uuid=AEi83fIG>

6. Sul tema si veda: Irini Papanicolopulu, *Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 3/2017.

Non ci sono novità sul fronte degli accordi bilaterali di “riammissione collettiva”. Attualmente, quelli che prevedono procedure semplificate in termini di lasciapassare rilasciati dal Consolato di appartenenza dei rimpatriandi nonché di possibilità di utilizzo di voli charter riguardano pochi Paesi, tra i quali la Tunisia, la Nigeria, il Gambia e l'Egitto. A riguardo di quest'ultimo Paese, alla fine del 2018 il Garante nazionale ha notato con una certa preoccupazione un incremento delle operazioni di rimpatrio forzato, proprio in un momento in cui l'Italia sospendeva forme di cooperazione istituzionali, dopo la conferma della mancata collaborazione delle autorità egiziane nelle indagini sui responsabili della tortura e dell'assassinio di Giulio Regeni⁷.

I rimpatri forzati su voli di linea riguardano un numero molto più elevato di Paesi di destinazione, anche perché, nel caso in cui il rimpatriando sia in possesso di un documento di identità, non è necessario disporre di accordi specifici.

Negli ultimi tempi al tema dei rimpatri forzati è stato attribuito particolare risalto nell'agenda politica sia italiana che europea. Legata a filo doppio con la realtà, divenuta ormai permanente, della crisi migratoria nel Mediterraneo, la questione del trasferimento coatto di persone straniere dal nostro Paese verso l'estero si intreccia anche con fondamentali interrogativi di natura politica e giuridico-filosofica, che però hanno risvolti molto concreti e spesso drammatici sulla vita e sulla dignità delle persone: quali limiti pone alla sovranità degli Stati il necessario rispetto della vita umana? È legittimo consegnare persone alle autorità di Paesi nei quali, secondo autorevoli osservatori internazionali, esiste una generale situazione di violenza, lo Stato di diritto è fortemente limitato, oppure che non hanno firmato, o implementato, il Protocollo Opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat)⁸? Come rilevato nel Rapporto dello Special Rapporteur sulla tortura e su altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti presentato al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite nel febbraio 2018, gli Stati che intendono allontanare persone straniere dal proprio territorio devono scrupolosamente valutare se lo straniero in questione corra il rischio di essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti, anche in relazione a una «generale situazione di violenza» nel Paese di destinazione⁹. Inoltre, la sentenza *Hirsi Jamaa v. Italia*, (2012) della Corte Edu, richiamata nel testo dello stesso Rapporto Onu, stabilisce che

7. Comunicato stampa del Garante nazionale, 12 dicembre 2018.

8. Si veda il paragrafo ‘Rimpatri forzati’ della Relazione al Parlamento 2018 del Garante nazionale, nel quale il Garante nazionale esprimeva “forte perplessità” verso l’opportunità di organizzare voli di rimpatrio forzato verso l’Egitto e la Nigeria, Relazione al Parlamento 2018, Roma, 2018, p. 243. L’Egitto non ha sottoscritto l’Opcat mentre la Nigeria è Stato firmatario, ma non ha ancora implementato le disposizioni riguardanti il proprio Npm.

9. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/37/50, paragrafo III, C. Human Rights Council, 37ma sessionje, 26 febbraio 2018: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/A_HRC_37_50_EN.pdf

«l'esistenza di norme interne o la ratifica di trattati internazionali in materia di diritti umani non sono di per sé sufficienti ad assicurare una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti nel caso in cui [...] da fonti affidabili emerga che pratiche manifestamente contrarie ai principi della Cedu siano state messe in atto o tollerate dalle autorità dei Paesi riceventi»¹⁰. Secondo la Corte, insomma, essendo la proibizione di cui all'articolo 3 della Cedu assoluta, nella valutazione del rischio di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, rivestono grande importanza i report riguardanti la situazione del rispetto dei diritti umani nei Paesi riceventi, redatti da affidabili organizzazioni non governative o internazionali.

Anche in ragione di valutazioni di questo tipo, diversi autori hanno sottolineato l'importanza di realizzare un monitoraggio dei rimpatri forzati che non si interrompa alla frontiera del Paese di destinazione, ma che continui anche nel territorio del rimpatriando, grazie alla predisposizione di una sorta di staffetta fra rispettivi *National preventive mechanism*¹¹. A tale scopo, il Garante nazionale, grazie al finanziamento del Progetto FAMI "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", nell'arco del 2019 coinvolgerà alcuni Npm stranieri nell'ambito di un'iniziativa di formazione volta a rafforzare la conoscenza reciproca dei rispettivi metodi di lavoro.

Così come il rischio di violazione dei diritti fondamentali nel paese di ritorno va stimato caso per caso, la predisposizione di una lista di presunti paesi sicuri, come quella prevista dal cosiddetto "decreto sicurezza" – su alcuni aspetti del quale il Garante nazionale ha espresso pubblicamente alcune riserve – non deve prescindere da una valutazione individuale del rischio di *refoulement*, sul quale vige un divieto cardine della civiltà giuridica internazionale.

Più in generale, bisogna infine ricordare che la modalità di rimpatrio in maniera forzata dovrebbe comunque essere eccezionale, in quanto molto costosa in termini umani e materiali e ad alto rischio di lesione di diritti fondamentali. Andrebbero quindi perseguite strategie efficaci per potenziare i rimpatri volontari.

[Dario Pasquini]

10. Sentenza Grande Camera della Corte Edu del 23 febbraio 2012.

11. Cfr. Jari Pirjola, *Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring*, "European Journal of Migration and Law", 17/2015.

C.1 Protezione dal *refoulement*

Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (T.U. Immigrazione)

Articolo 19 - Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili.

1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

Diritti inderogabili della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: Articolo 2 Diritto alla vita

Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita [...]

Articolo 3 Proibizione della tortura

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Al fine di non incorrere in violazioni del principio di *non refoulement*, il Garante nazionale sottolinea la necessità che sia adottata ogni opportuna misura affinché sia sempre garantito totale accesso alla procedura di protezione internazionale negli *hotspot* e in ogni fase di una procedura di rimpatrio forzato.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)

In relazione all'esecuzione dell'espulsione di un cittadino straniero che si trova in una particolare situazione di vulnerabilità sanitaria, devono essere rammentate le responsabilità in cui l'Italia incorrerebbe, per violazione dell'articolo 3 della Cedu, in caso di rimpatrio di una persona affetta da malattia mentale verso un Paese in cui si troverebbe priva di alcun supporto familiare, senza che siano state acquisite preventive informazioni e garanzie in ordine alle cure e all'effettiva presa in carico della medesima da parte dei servizi medici e sociali del Paese di destinazione (per esempio, l'accoglienza in una casa di cura).

(Corrispondenza sul monitoraggio del rimpatrio di una singola persona a Tirana del 18 gennaio 2019)

Il Garante nazionale rammenta che il rinvio di una persona straniera verso un Paese gravemente instabile come la Somalia pone rischi oggettivi per la sua incolumità e sicurezza.

L'attuazione di una tale misura presenta, quindi, seri rischi di violazione del divieto di *refoulement* di cui all'articolo 3 della Cedu ed espone l'Italia al rischio di condanne in sede internazionale.

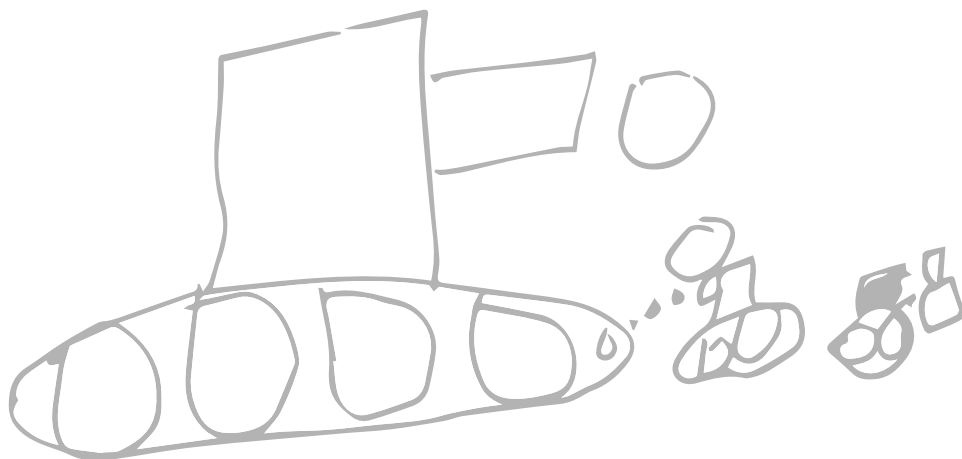
(Corrispondenza sul monitoraggio del rimpatrio, poi annullato, di una singola persona a Mogadiscio del 17 gennaio 2019)

Il Garante nazionale raccomanda di interrompere prassi che abbiano l'effetto di rimpatriare persone richiedenti asilo che siano ancora in termini per presentare una richiesta di sospensione degli effetti del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 23 febbraio 2017)

Il Garante nazionale raccomanda che siano verificati, anche nell'immediatezza della partenza, gli aggiornamenti relativi alle posizioni giuridiche dei rimpatriandi che hanno presentato una richiesta di asilo, al fine di accertare che il provvedimento di diniego della relativa istanza sia effettivamente definitivo o sia stata rigettata la richiesta di sospenderne gli effetti da parte della competente Autorità giudiziaria.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



C.2 Tutela della minore età

Decreto legislativo 25 luglio 1998

n. 286:

Articolo 19

1-bis In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati.

2. Non è consentita l'espulsione salvo nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1 nei confronti:

- a)** degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
[...]

In base alle informazioni fornite nel corso del monitoraggio, due rimpatriandi destinatari di un provvedimento di respingimento e successivamente di trattenimento, in sede di udienza di convalida innanzi al Giudice di Pace avevano dichiarato la propria minore età. Il Giudice di Pace aveva pertanto sospeso il procedimento e disposto accertamenti prendendo atto, nelle ventiquattrore successive, dei referti degli esami auxologici immediatamente espletati che attestavano la compatibilità dei seg-

menti scheletrici in esame, in un caso, «con una età anagrafica di anni 18» e, nell'altro, «con un'età scheletrica di 18 anni».

Fatte salve le responsabilità ravvisabili anche in capo all'Autorità giudiziaria nei casi in esame, il Garante nazionale rileva come la procedura seguita non sia conforme alla normativa attualmente vigente in tema di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, in particolare:

- la legge 7 aprile 2017 n. 47, la quale prevede, tra le varie garanzie poste a tutela della persona, che gli accertamenti socio-sanitari volti all'accertamento dell'età siano disposti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (conformemente a quanto previsto dall'articolo 19 *bis* del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) ;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 2016 n. 234 recante “Regolamento concernente la definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta” che ha introdotto il criterio di invasività progressiva e l'approccio multidisciplinare nelle procedure di accertamento sanitario dell'età.

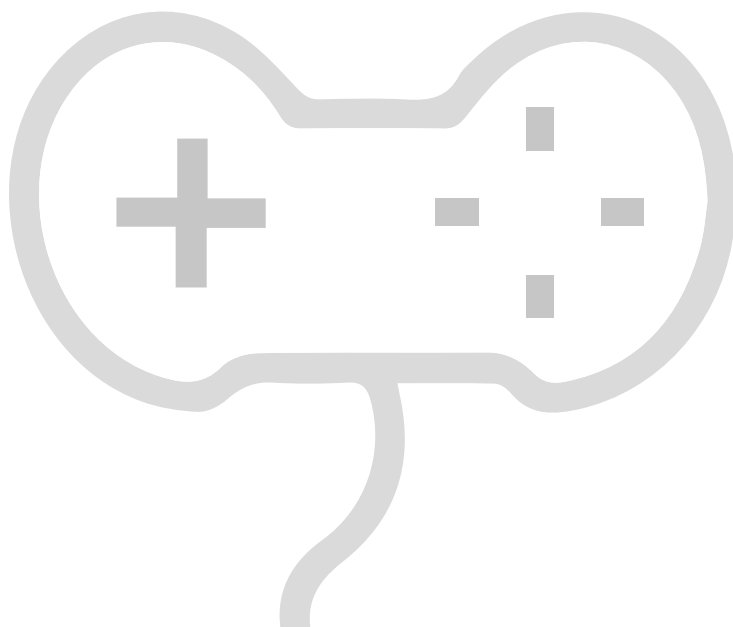
Tenuto conto, quindi, del rischio di violazione dei diritti fondamentali dei minori protetti dalle Convenzioni internazionali e delle norme in materia di non respingimento e inespellibilità delle categorie vulnerabili previste dall'ordinamento, il Garante nazionale richiama l'esatta applicazione delle norme attualmente in vigore e delle garanzie che devono essere assicurate quando insorga un dubbio sulla minore età di una persona straniera.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 27 novembre 2017)

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)

Il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge in relazione alla determinazione dell'età dei minori stranieri ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha, peraltro, constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di polizia che della Magistratura onoraria. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza sia della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessario, degli accertamenti socio-sanitari, sia delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

(Relazione al Parlamento 2018)



C.3 Tutela della salute e assistenza sanitaria

“Manuale sul rimpatrio” allegato alla Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017:

In base alla Direttiva rimpatri, gli Stati membri devono tenere conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla Decisione 573/2004/CE nel contesto di tutti gli allontanamenti per via aerea e non solo, come inizialmente previsto da detta decisione, nel contesto degli allontanamenti congiunti.

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005: Orientamento 16

1. *Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.*
2. *Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.*
3. *A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.*
4. *Host states are encouraged to have “fit-to-fly” declarations issued in cases of removal by air.*

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, il Garante nazionale raccomanda di prevedere che tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a una preventiva verifica medica. Considerata, infatti, la rilevanza del diritto fondamentale alla tutela della salute, il Garante ritiene che debba essere adottato, da parte dello Stato, un principio di cautela nell'assunzione della responsabilità che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate, come previsto dalla Decisione 573/2004/CE. Secondo il Cpt, peraltro, una tale precauzione deve ritenersi necessaria in vista del possibile utilizzo della forza nei loro confronti.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)

Decisione 573/2004/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri.

Allegato: Orientamento 1.1.2

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.

La prassi oggi invalsa di acquisire, nell'imminenza di un'operazione di rimpatrio forzato, un'attestazione di idoneità al viaggio da parte del medico incaricato dall'ente gestore dei Centri di permanenza per il rimpatrio, non offre sufficienti garanzie. Dovrebbe essere implementata la medesima procedura stabilita per l'accertamento dell'idoneità al trattenimento, prevedendo la competenza di personale medico del sistema sanitario pubblico. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda di prevedere apposite convenzioni con le Asl o modificare quelle già in essere, affinché le medesime assumano l'incarico di accertare che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate perché si possa procedere all'esecuzione forzata della loro espulsione.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

Nel ribadire che è compito degli Stati assicurarsi che i rimpatriandi siano in condizioni di salute compatibili con il viaggio (Decisione 573/2004/CE) e che il rimpatrio possa essere effettuato solo quando essi siano effettivamente in grado di affrontarlo, nelle Linee guida elaborate da Frontex nella "*Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex*", adottate il 12 maggio 2016, viene indicato l'obbligo per il Paese membro partecipante di rilasciare al Paese membro organizzatore il cosiddetto *fit to travel*, cioè il via libera sanitario al volo di rimpatrio nel caso sussistano pregressi problemi medici e/o vi sia necessità di somministrare terapie. A tal fine, in allegato alle Linee guida, vi è il modulo standard *Fit to travel form*, comprensivo di una *body chart*, che garantisce un'indicazione chiara e uniforme delle informazioni.

Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda di stabilire e implementare protocolli operativi che garantiscano, mediante l'utilizzo di formulari uniformi, la trasmissione allo staff medico impiegato nel rimpatrio di tutte le informazioni di carattere sanitario inerenti le persone da rimpatriare.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

Al fine di assicurare la continuità di eventuali trattamenti terapeutici per tutta la durata di un rimpatrio, il Garante nazionale raccomanda di includere nella documentazione a disposizione dello staff sanitario impiegato in un'operazione le cartelle sanitarie dei rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche.

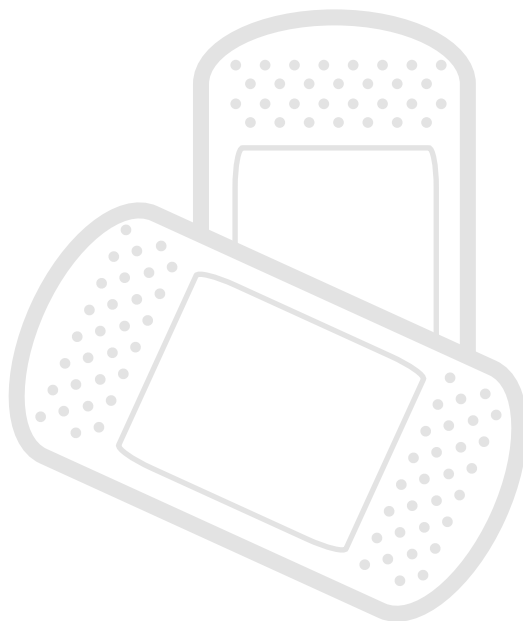
(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 26 gennaio 2017)

Si rammenta a tutto il personale medico che entra in contatto con i cittadini stranieri privati della libertà personale di osservare l'obbligo di riportare accuratamente ogni segno indicativo di lesioni e di accertare la coerenza tra tali rilievi e quanto dichiarato dal soggetto interessato, ottemperando a ogni eventuale ulteriore obbligo di legge che potrebbe derivarne.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

Il Garante nazionale raccomanda che siano fornite precise direttive agli operatori di scorta affinché sia sempre consentito alle persone affidate alla loro custodia l'accesso a un medico.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)



C.4 Uso della forza e delle misure coercitive

Nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato sia fatto ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto degli standard 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 573/2004/CE) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone o di danni alla proprietà (articolo 6 del Codice di condotta Frontex per le operazioni congiunte di rimpatrio, adottato nel 2013), senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio (Linee Guida Frontex sui voli congiunti, adottate a maggio 2016).

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)

Direttiva 2008/115/CE 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

Articolo 8 - Allontanamento

4. Ove gli Stati membri ricorrano – in ultima istanza – a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza. Le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato.

5. 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 573/2004/CE.

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati.

Decisione 573/2004/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri. Allegato: Orientamento 3.2 - Uso delle misure coercitive

Le misure coercitive possono essere usate come segue:

- 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». [...]

Considerate le esigenze di sicurezza dei rimpatriandi che, parzialmente immobilizzati, correrebbero il rischio di trovarsi nell'impossibilità di reagire con la dovuta prontezza in caso di incidente, il Garante nazionale raccomanda che sia evitato l'uso dei mezzi coercitivi durante la fase di volo, anche se di durata breve.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

Corte Edu in numerose pronunce

(per esempio Selmouni v. France, sentenza del 28 luglio 1999, par. 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.

Il Garante nazionale raccomanda di interrompere prassi che comportino l'uso sistematico di misure coercitive per far fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza. Un tale modo di operare ha infatti un'evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel

corso dell'operazione di rimpatrio forzato.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)

Il Garante nazionale raccomanda che, in caso di uso della forza o di misure coercitive, il rimpatriando rimanga con il busto in posizione verticale e che nulla opprima o interferisca con il suo torace impedendogli di respirare normalmente.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

Il personale di scorta impiegato in un'operazione congiunta di rimpatrio forzato deve essere informato circa l'elenco di misure restrittive autorizzate, stabilito di comune accordo tra lo Stato membro organizzatore e gli Stati membri partecipanti prima dell'avvio dell'operazione.

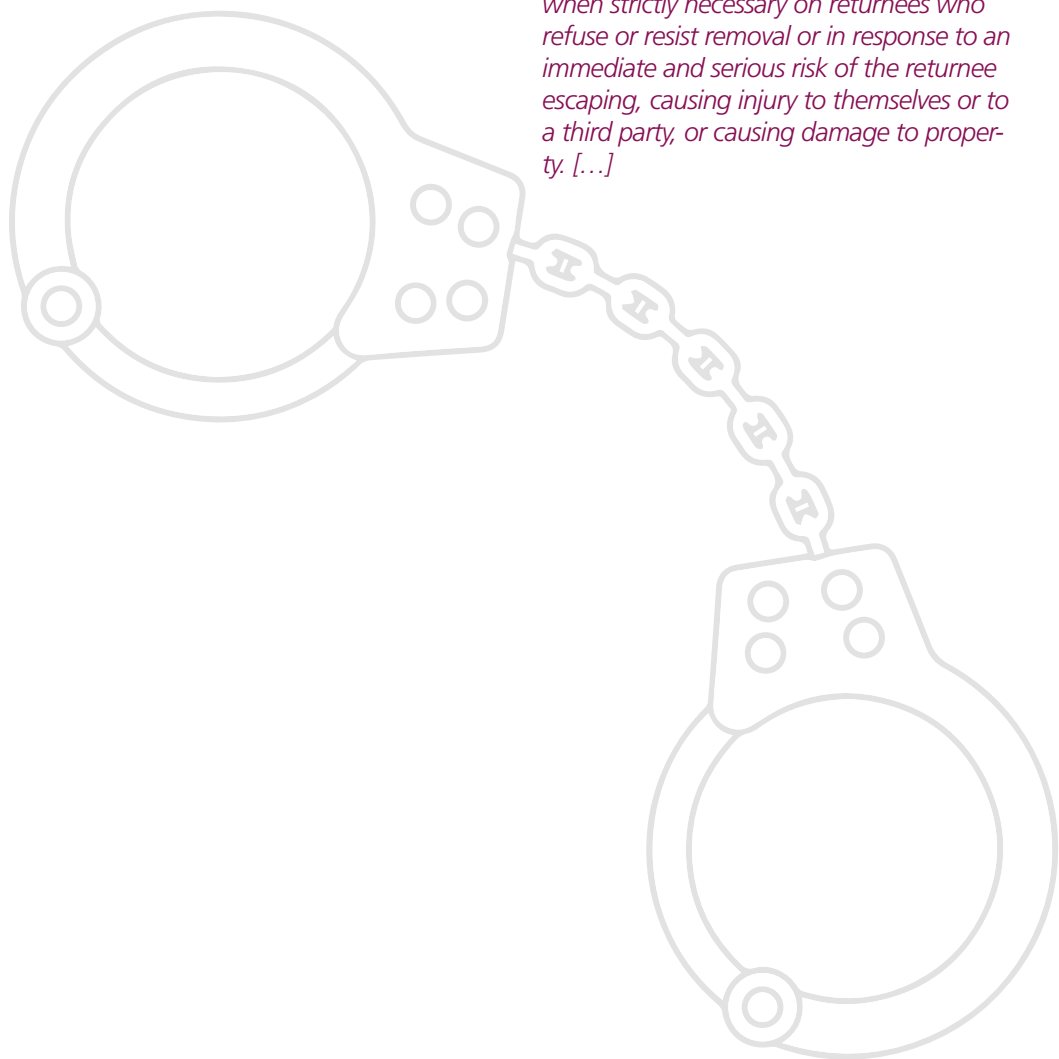
(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 26 gennaio 2017)

Codice di condotta per operazioni congiunte di rimpatrio coordinate da Frontex (2013):

Articolo 7

The use of coercive measures must be legal, necessary and proportional, not exceeding reasonable force, and with due respect to the returnee's rights, dignity and physical integrity. The use of coercive measures takes appropriate account of the individual circumstances of each person, such as their vulnerable condition.

2. Coercive measures may be used only 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. [...]



C.5 Condizioni materiali degli ambienti

Osservandone lo stato di degrado e la sguarnitura, il Garante nazionale raccomanda di intervenire sui locali dello scalo aeroportuale di Palermo utilizzati per l'attesa e le operazioni preliminari all'imbarco, affinché siano riportati in un buono stato di manutenzione e pulizia, resi confortevoli e adattati a riparare e isolare chi vi sosta da qualsiasi condizione climatica, siano dotati di arredi, quali sedie e tavoli, in quantità sufficienti al numero dei rimpatriandi e degli operatori di scorta, nonché provvisti di bagni direttamente accessibili e di distributori di snack e bevande.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)

La stanza adibita ad ambulatorio presso l'aeroporto di Palermo è un ambiente spoglio, arredato con una scrivania e qualche sedia, privo di qualsiasi attrezzatura o arredo medico tanto che, nel corso dell'operazione monitorata, un rimpatriando che esprimeva forti dolori al ventre durante la visita è stato fatto distendere, in mancanza di un lettino, sulla superficie della scrivania.

Alla luce di quanto osservato, il Garante nazionale raccomanda che siano assunte iniziative urgenti per garantire che l'assistenza sanitaria prestata presso l'aeroporto di Palermo sia svolta in un locale adeguato, dotato di lettino apposito per le visite mediche e di ogni ulteriore necessario strumentario.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)



La configurazione dei luoghi, inidonea a garantire adeguate condizioni di sicurezza, determina l'applicazione di protocolli operativi che prevedono un uso intensivo e generalizzato delle misure coercitive, a prescindere da una valutazione individuale del rischio realizzata sulla base della condotta di ogni singolo rimpatriando. La conformazione del luogo rappresenta, quindi, di per sé un fattore di rischio, cui viene fatto fronte con l'adozione di prassi operative che non sono conformi agli standard internazionali in tema di uso della forza e che possono, pertanto, comportare una violazione della dignità delle persone che le subiscono senza considerazione delle effettive responsabilità individuali. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda di interrompere prassi che comportino l'uso sistematico di misure coercitive per far fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza, con evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili in tal modo di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)



C.6 Bisogni primari

A seguito di disguidi organizzativi nelle operazioni preliminari alla fase di volo, i rimpatriandi provenienti da alcuni Centri sono rimasti a digiuno per un periodo prolungato di tempo.

Il Garante nazionale raccomanda di approntare un sistema di coordinamento tra i vari attori che si avvicendano in un'operazione di rimpatrio forzato al fine di assicurare che per tutta la durata dell'operazione, incluse le fasi antecedenti alla fase di volo, sia sempre prevista e garantita, a cadenza regolare, la somministrazione di pasti e bevande ai cittadini stranieri interessati.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)

Osservando la prassi, nella fase di volo, di impedire la totale chiusura della porta della toilette di bordo al fine di lasciare uno spiraglio di visibilità all'interno per il controllo della persona in relazione al rischio di atti di autolesionismo, il Garante invita il Ministero dell'interno a sensibilizzare gli operatori delle scorte affinché sia garantito pieno rispetto della dignità dei rimpatriandi e sia loro garantita la necessaria riservatezza nella fruizione dei servizi igienici.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 23 febbraio 2017)



C.7 Informazione e diritto a comprendere

Constatando che l'avvio delle operazioni di rimpatrio forzato viene, di fatto, comunicato ai rimpatriandi trattenuti nei Centri senza alcun preavviso, il Garante nazionale raccomanda che sia comunicata preventivamente agli interessati la data del viaggio di rimpatrio in modo da consentire loro di organizzarsi per la partenza, raggruppare per tempo gli effetti personali, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato al fine di venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti in merito alle rispettive posizioni giuridiche.

*(Rapporto sul monitoraggio del volo **charter** congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017 e altri Rapporti)*

Nel giudizio sulla verifica della non arbitrarietà di una misura restrittiva della libertà personale, a prescindere dalla conformità della stessa alla legge nazionale, uno dei campi di attenzione della Corte Edu è la buona fede nell'applicazione della misura ovvero l'assenza di mala fede o elementi di inganno da parte delle Autorità. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda che, conformemente all'articolo 5 della Cedu, per tutto il corso dell'operazione siano fornite ai rimpatriandi informazioni chiare ed esaustive secondo principi di correttezza e buona fede, cui deve sempre essere improntata l'azione delle Autorità nell'applicazione di una misura di privazione della libertà personale.

*(Rapporto sul monitoraggio del volo **charter** congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)*

CPT/Inf T/Inf(2003)35-part, paragrafo 41:

Le operazioni di allontanamento di stranieri devono essere precedute da misure atte ad aiutare gli interessati ad organizzare il loro ritorno, particolarmente dal punto di vista familiare, professionale e psicologico. È essenziale che gli stranieri detenuti siano informati sufficientemente in anticipo della loro prevista espulsione, in modo che possano cominciare ad accettare psicologicamente la situazione e che siano in grado di informare chi di dovere e di recuperare i propri oggetti personali. Il Cpt ha notato che la minaccia costante di espulsione forzata che pesa sugli stranieri detenuti che non hanno ricevuto alcuna informazione preliminare sulla data del loro allontanamento può provocare uno stato di angoscia che raggiunge la massima intensità durante l'espulsione e può spesso degenerare in crisi violente ed escandescenze. A tal proposito, il Cpt ha notato che, in alcuni dei paesi visitati, esiste un servizio psicologico e sociale dipendente dalle unità responsabili delle operazioni di espulsione, composto da psicologi e da assistenti sociali incaricati, in modo particolare, di preparare gli stranieri detenuti alla loro espulsione (grazie a un dialogo continuo, a contatti con la famiglia nel paese di destinazione, ecc). È evidente che il Cpt apprezza tali iniziative e invita gli Stati che non lo avessero ancora fatto ad istituire tali servizi.

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005
Orientamento 15

1. *In order to limit the use of force, host states should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.*
2. In particular, 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.

Il Garante nazionale rileva l'adozione di prassi contrastanti con lo standard internazionale, indicato dal Cpt e contenuto nel Codice di condotta Frontex, che sprona gli operatori di scorta a prevenire l'uso della forza, ricercando la cooperazione del rimpatriando in ogni fase dell'operazione attraverso informative chiare e adeguate. Le Linee guida adottate da Frontex per i voli congiunti a maggio 2016 prevedono, in via esemplificativa e non esaustiva, che ai rimpatriandi in partenza dal Centro siano comunicati i motivi del trasferimento, le tappe del viaggio e le fasi della procedura, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui suoi bagagli e il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità. Per tale motivo, al fine di assicurare pieno rispetto della dignità dei cittadini stranieri e del

loro diritto a comprendere ogni momento della procedura coercitiva messa in atto nei loro confronti, nonché di prevenire situazioni di stress che possano ingenerare reazioni critiche, è fondamentale fornire ai rimpatriandi informazioni chiare ed esaustive rispetto all'operazione di rimpatrio forzato. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda, al più tardi al momento dell'avvio dell'operazione, di informare i cittadini stranieri sottoposti alla procedura 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, della realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, nonché del possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 27 novembre 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

C.8 Verifiche di sicurezza

In merito alle verifiche di sicurezza volte alla ricerca di eventuali oggetti idonei a cagionare danni a sé o a terze persone – realizzate dagli operatori di scorta ai sensi delle norme dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (Icao) –, il Garante nazionale raccomanda di interrompere immediatamente prassi operative che obblighino le persone denudate a eseguire flessioni sulle gambe e di adottare modalità operative che non comportino mai un denudamento completo, ma prevedano piuttosto un controllo su singoli indumenti in modo che la persona sia, almeno in parte, sempre vestita.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

Il Garante nazionale raccomanda di eseguire i controlli di sicurezza in ambienti idonei, riscaldati nella stagione invernale e arredati in modo tale che le verifiche siano rispettose della dignità delle persone (per esempio prevedendo un tappetino di misura congrua alle esigenze e un separé che consenta alla persona di togliersi gli indumenti e passarli al personale di scorta per il controllo, senza dover essere esposta continuativamente seminuda).

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

Nella realizzazione delle verifiche di sicurezza, il Garante nazionale chiede che il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno valuti l'opportunità di adottare tecniche di controllo meno invasive della persona e altrettanto efficienti sul piano della sicurezza, normalmente usate da altri Paesi europei nel corso di operazioni di rimpatrio forzato. Per esempio, l'utilizzo di strumenti tecnici per la ricerca di oggetti metallici occulti che non obbligano a togliersi gli abiti (se non in minima parte), non solo è maggiormente rispettoso della dignità della persona, ma contribuisce a mantenere quel clima di fiducia e collaborazione presupposto del successo e della sicurezza di ogni operazione. La pratica oggi utilizzata del controllo manuale/visivo, essendo mutuata dalle tecniche di perquisizione di polizia giudiziaria, non appare funzionale in tal senso.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 23 febbraio 2017)



C.9 Tutela della proprietà

La prassi di non rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta dei bagagli consegnati da stivare appare inadeguata sotto il profilo delle garanzie relative alla tutela della proprietà delle persone rimpatriate ed è fonte di particolare stress e agitazione per i cittadini stranieri che perdono il controllo dei propri beni senza ricevere alcun riscontro documentale che ne assicuri la restituzione. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che ai rimpatriandi sia rilasciata una ricevuta relativa alla consegna del bagaglio da stiva, come avviene per tutti i passeggeri che prendono un volo e a cui viene garantita la tutela del diritto alla proprietà privata.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)

Il Garante nazionale raccomanda che nelle operazioni di rimpatrio realizzate mediante voli *charter* sia allestito un sistema di etichettatura dei bagagli meno improvvisato, mediante l'utilizzo di etichette identificative professionali ed evitando di trascrivere a mano i nominativi dei cittadini stranieri su ritagli di carta apposti sui bagagli con del nastro adesivo.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)

La prassi della scorta italiana di non scendere a terra una volta arrivati a Lagos per seguire la restituzione dei bagagli stivati appare in contrasto con gli orientamenti contenuti nell'allegato alla Decisione 573/2004/CE, che pone in capo alle Autorità del Paese che rimpatria sia la responsabilità della consegna dei rimpatriandi alle Autorità locali dello Stato di arrivo che i loro rispettivi bagagli (punto 5, lettera c). Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che nella fase di arrivo il responsabile della scorta italiana assicuri e accerti la restituzione dei bagagli ai cittadini rimpatriati.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



C.10 Diritto di reclamo

L'articolo 72, paragrafo 2 del Regolamento Ue 2016/1624 del 14 settembre 2016, cosiddetto Regolamento Frontex, in vigore dal 6 ottobre 2016, prevede che «Qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni del personale che partecipa a un'operazione congiunta [...] e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o la parte che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia». Osservando che, nel corso dell'operazione congiunta di rimpatrio monitorata dal Garante nazionale, alle persone sottoposte alla procedura non è stata fornita in alcun modo informazione relativamente a una tale possibilità e che pertanto il meccanismo di reclamo risulta essere ineffettivo, il Garante nazionale raccomanda

di predisporre protocolli operativi che prevedano la sistematica informazione delle persone sottoposte a operazioni congiunte di rimpatrio forzato della possibilità di rivolgere reclamo a Frontex per violazioni dei propri diritti fondamentali che dovessero subire nel corso del rimpatrio; raccomanda, altresì, di assumere ogni iniziativa utile ad agevolare l'accesso alla procedura rendendo disponibile agli interessati la relativa modulistica in versione multilingue.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 23 febbraio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)

Venti linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 **Orientamento 20**

1. *Member states should implement an effective system for monitoring forced returns.*
2. *Suitable monitoring devices should also be considered where necessary.*
3. *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. Special attention shall be given to the protection of medical data.*
4. *If the returnee lodges a complaint against any alleged ill-treatment that took place during the operation, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time*

Il Garante nazionale raccomanda di assumere ogni iniziativa utile ad agevolare l'accesso alla procedura di reclamo rendendo disponibile agli interessati la relativa modulistica in versione multilingue e predisponendo, per esempio, all'interno dell'aeromobile punti di raccolta delle denunce idonei a garantire la riservatezza dei reclamanti.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



C.11 Professionalità impiegate

Va considerato che l'abbattimento delle barriere linguistiche, oltre a costituire il necessario presupposto di effettività di tutti i diritti di cui il cittadino straniero è titolare, è altresì fondamentale per la messa in atto di tecniche verbali di *de-escalation*, indispensabili per allentare la tensione ed evitare l'uso della forza e dei mezzi coercitivi. La Decisione 573/2004/CE relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri stabilisce, infatti, che «Lo Stato membro che organizza l'operazione provvede a che sia disponibile idoneo personale [...] linguistico per l'operazione di allontanamento».

Constatando una sostanziale disapplicazione di una tale previsione, il Garante nazionale raccomanda che 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 al punto 3.3 lettera e) nell'Allegato alla Decisione 573/2004/CE e all'articolo 11 del Codice di condotta Frontex, adottato a ottobre 2013, per le operazioni di rimpatrio congiunte coordinate da Frontex.

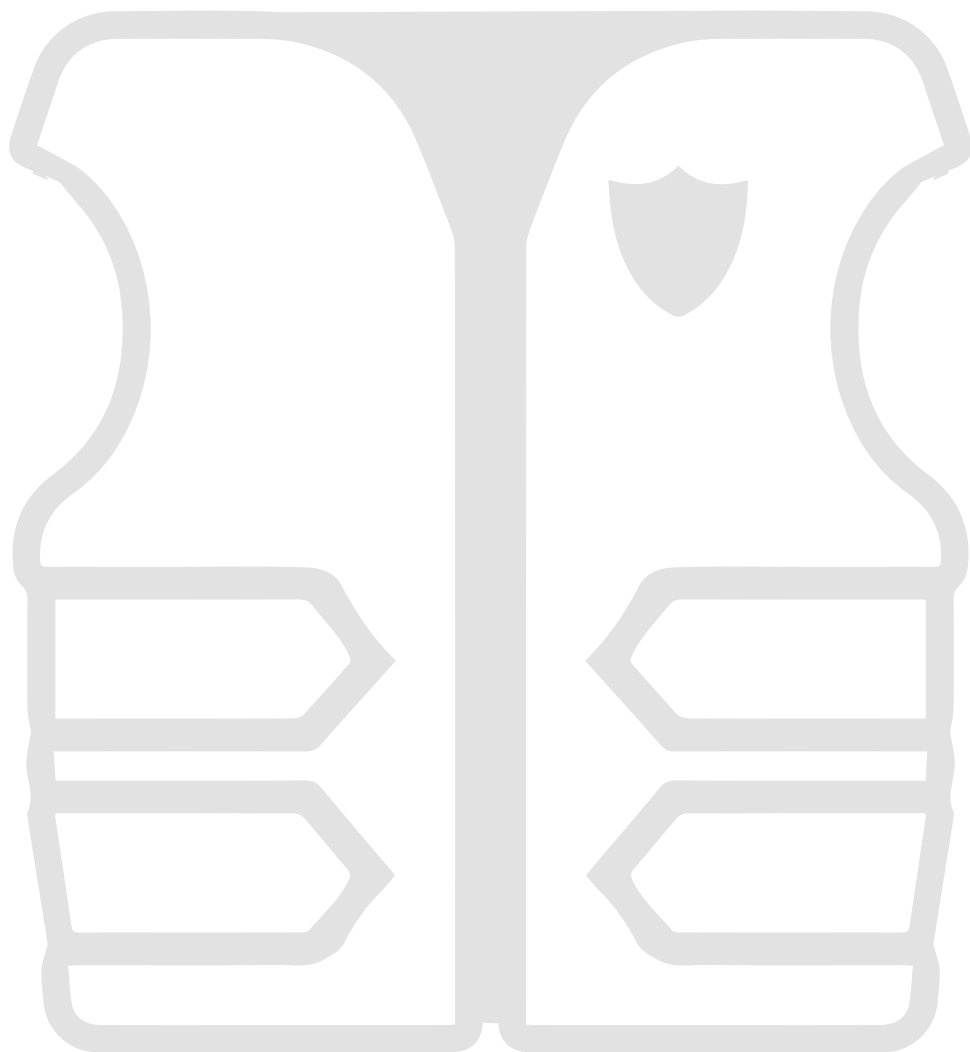
(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018) e altri Rapporti

Il Garante nazionale raccomanda che durante tutte le operazioni di rimpatrio sia assicurata la presenza, almeno, di un mediatore linguistico che possa rivolgersi alla persona soggetta a rimpatrio in una lingua a lei comprensibile e non limitarsi al solo inglese o italiano.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

In relazione alle figure professionali coinvolte nelle operazioni, va altresì evidenziata l'assenza di professionalità di profilo psico-sociale che possano offrire sostegno e assistenza ai rimpatriandi e intervenire anche a supporto del personale nella gestione di eventuali momenti di crisi. Valutando molto positivamente le esperienze rilevate in alcune delle sue visite, il Cpt ritiene che il coinvolgimento di personale con simili competenze sia una prassi che tutti gli Stati dovrebbero adottare.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)



C.12 Personale di scorta

Deve essere rilevato che l'impegno profuso dal Ministero dell'interno nel garantire un'adeguata preparazione del personale di scorta impiegato nelle operazioni di rimpatrio forzato mediante l'organizzazione di corsi periodici di formazione è rivolto esclusivamente alla professionalizzazione dell'operatore di scorta della Polizia di Stato impiegato nel trasferimento internazionale e che – a quanto consta a questo Garante – il personale responsabile delle fasi preliminari dell'operazione non riceve alcuna specifica formazione, pur entrando e rimanendo solitamente a lungo in contatto con i rimpatriandi: dall'avvio della procedura nel Centro di partenza fino all'arrivo presso lo scalo aeroportuale di partenza (attività quest'ultima solitamente realizzata da un dispositivo interforze). La circostanza appare di particolare criticità con riguardo alla necessaria preparazione di detto personale rispetto all'uso della forza e delle misure coercitive, esigenza, questa, che, come evidenziato dal Cpt, si pone fin dai primi istanti di avvio dell'operazione, ossia dal momento in cui il rimpatriando viene prelevato dalla propria stanza detentiva (CPT/Inf(2003)35-part, paragrafo 34).

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

Il Garante nazionale raccomanda di impiegare, fin dalle fasi iniziali dell'operazione, personale che abbia frequentato il corso scorte per le attività di rimpatrio forzato o, comunque, di garantire nella fase di prelievo presso le strutture e di trasferimento (cosiddette fasi di pre-ritorno e pre-partenza) la presenza di almeno due operatori che abbiano frequentato il corso scorte con il compito di coordinamento degli operatori di Polizia all'uopo incaricati.

*(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)*

La circostanza che il ruolo degli operatori non sia sempre immediatamente identificabile da parte dei rimpatriandi appare particolarmente critica con riferimento al personale sanitario in servizio nei voli *charter*, la cui mancata riconoscibilità da parte dei cittadini stranieri potrebbe di fatto inibire la possibilità di rivolgersi loro in caso di necessità, secondo quanto previsto nell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, punto 3.3 lettera d). Tale Decisione è altresì molto chiara nel prevedere che i membri della scorta debbano esporre un emblema distintivo a fini identificativi (punto 1.2.5 dell'Allegato). Come indicato dal Cpt nel Rapporto inviato all'Italia sul monitoraggio effettuato dal 16 al 18 dicembre 2015, l'esposizione di un segno identificativo da parte del personale di scorta è una garanzia importante che tutela sia le persone sottoposte al rimpatrio che gli operatori. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda che, per tutta la durata dell'operazione, i membri dello staff espongano la placca identificativa metallica e indossino 'fratini' identificativi o altri segni distintivi che ne evidenzino il ruolo e la funzione svolti nell'ambito dell'operazione.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 21 luglio 2016)
(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

Il Garante nazionale rinnova e sollecita la raccomandazione, in linea con quanto specificato anche nei telegrammi operativi del Dipartimento della pubblica sicurezza, sulla necessità che il personale operante sia identificabile non solo istituzionalmente, ma anche da un punto di vista personale ed esponga il numero identificativo riportato sulla placca metallica sin dal primo contatto con le persone da rimpatriare e per tutta la durata dell'operazione.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 19 maggio 2016)

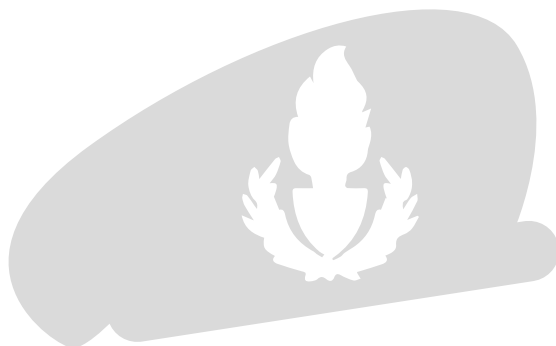
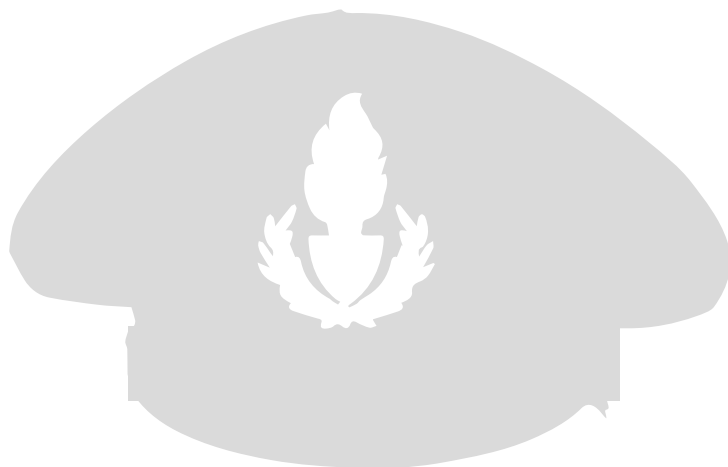
(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 23 febbraio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)

Il Garante nazionale raccomanda che sia sempre assicurato il rispetto del ruolo e delle prerogative del monitor che deve avere accesso a tutte le informazioni pertinenti un'operazione, incluso l'accesso senza restrizione a tutti gli spazi utilizzati e ai rimpatriandi (articolo 14 del Codice di condotta per operazioni congiunte di rimpatrio coordinate da Frontex del 7 ottobre 2013).

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 13 aprile 2017)



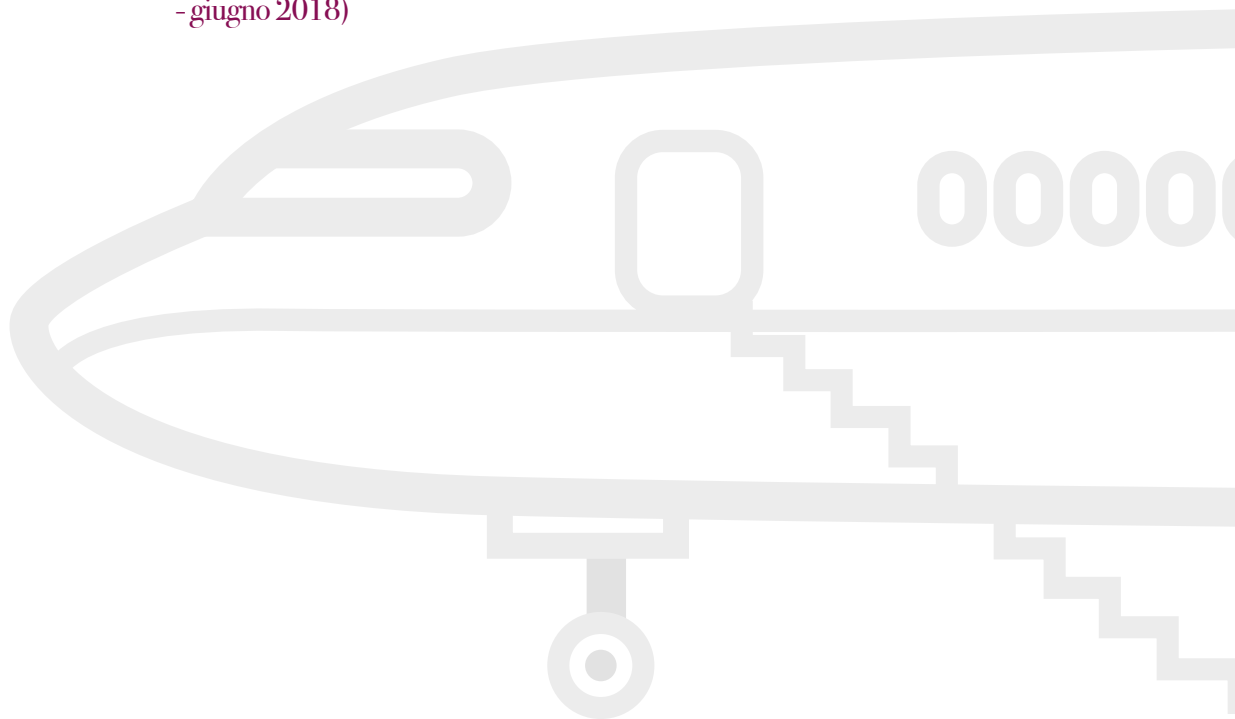
C.13 Handover

In tutti i monitoraggi realizzati emerge che la consegna dei cittadini stranieri alle Autorità locali ha avuto luogo a bordo dell'aereo, nella parte anteriore del velivolo. Nel ricordare il punto 5 lettera f) dell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE che dispone che la consegna dei rimpatriandi avvenga al di fuori dell'aeromobile, il Garante nazionale raccomanda che le operazioni di consegna alle Autorità del Paese di destinazione avvengano a terra negli appositi uffici di frontiera e che gli organismi di monitoraggio, sia nazionali che internazionali, siano ammessi all'osservazione delle stesse con possibilità di richiesta d'informazione circa le successive decisioni che saranno prese da tali Autorità relativamente alle persone rimpatriate.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Hammamet del 19 maggio 2016) e altri Rapporti

Il Garante nazionale raccomanda che nella negoziazione di nuovi accordi di riammissione o nell'aggiornamento di quelli esistenti sia fatto riferimento al ruolo e alle prerogative dell'organismo nazionale di monitoraggio.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)





Standard per la privazione della libertà delle persone migranti

La detenzione amministrativa di persone migranti, la privazione - in altre parole - della libertà personale quale conseguenza della mera presenza irregolare sul territorio dello Stato, pone, sotto il profilo dei diritti fondamentali della persona umana, due questioni diverse.

La prima è la questione della legittimità stessa di tale forma di detenzione o più precisamente, la questione dei confini entro i quali la misura di privazione della libertà è lecita nella prospettiva dei diritti internazionalmente e/o costituzionalmente riconosciuti. Anche se il fenomeno è ampiamente diffuso nella prassi di molti stati, gli *standard* internazionali (per lo più si tratta di regole di *soft law*, che sviluppano in maggiore dettaglio e interpretano evolutivamente le norme convenzionali nella materia) sono ormai orientati nel senso della legittimità di questa forma di privazione della libertà solo entro margini alquanto ristretti, quale misura di ultima istanza. Questa impostazione trova fondamento e giustificazione nella circostanza che la detenzione costituisce, pur sempre, un'eccezione a un diritto fondamentale, quello alla libertà personale, eccezione che, in quanto tale, è da intendersi in modo restrittivo (e che a fortiori non può e non deve, quale che sia il contesto in cui si colloca, trasformarsi in regola). Il carattere eccezionale della privazione della libertà personale è ulteriormente rafforzato, nell'ipotesi di cui ci occupiamo, dalla circostanza che in essa manca la giustificazione più frequente e per certi versi più "accettabile" della sospensione del diritto alla libertà personale: il fatto di essere stati condannati per avere commesso un reato oppure - ma solo in presenza di determinate circostanze ed entro margini di tempo prestabiliti - accusati di averlo commesso.

Il carattere eccezionale della privazione della libertà di persone migranti al di fuori del contesto penale si traduce in due tipi di limite a quest'ultima. Da un lato, essa deve essere sempre – per tutta la sua durata – pienamente giustificata in termini sia di necessità che di proporzionalità. Dall'altro, sono esclusi da coloro che possono essere privati della libertà personale gli appartenenti a certe categorie di persone (si potrebbe esprimere questo limite anche dicendo che, rispetto a tali persone, la misura privativa della libertà è intrinsecamente sproporzionata). Sia la corretta valutazione dei requisiti di necessità e proporzionalità che il rispetto dei divieti di detenzione *tout court* devono essere assistiti da adeguate garanzie procedurali. Queste ultime sono essenziali nella misura in cui dalla loro accessibilità ed efficacia dipende l'effettività del diritto alla libertà personale di coloro nei confronti dei quali – perché non (più) necessario, perché sproporzionato o perché vietato *tout court* – non può essere sospeso.

La seconda questione che la detenzione amministrativa di persone migranti pone è quella relativa alle sue modalità. Le regole che disciplinano tali modalità, applicandosi a un'ipotesi di privazione della libertà diversa da quella di chi è condannato per/accusato di un reato, non devono semplicemente riprodurre regole analoghe applicabili nel contesto penale. Devono, invece, tenere conto delle caratteristiche specifiche (ad esempio, della finalità non punitiva) della detenzione amministrativa di persone migranti e del carattere, per certi versi ancora più eccezionale, della privazione della libertà nell'ipotesi considerata.

I presenti “*Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*” sono stati elaborati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale al fine di assistere tutti gli stakeholders nell'assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone migranti in detenzione amministrativa. Nell'elaborarli, si è tenuto conto, da un lato, delle *draft European Rules on the administrative detention of migrants*, tuttora in fase di elaborazione, e, dall'altra, degli standard internazionali applicabili alla materia. Sono stati, altresì, proficui i contributi e i pareri resi dalle organizzazioni e dagli enti che hanno aderito all'invito del Garante di partecipare a un momento di confronto sul testo in corso di stesura.

Quella che viene resa pubblica è la prima versione che potrà, alla luce delle osservazioni e dell'esperienza, essere riveduta e corretta in seguito.

[Antonio Marchesi]

Standard per la privazione della libertà delle persone migranti

1. Diritto alla libertà personale
 - a. *Luoghi di detenzione amministrativa*
 - b. *Rispetto dei diritti umani delle persone migranti in detenzione amministrativa*
 - c. *Divieti di detenzione amministrativa*
2. Diritto all'integrità fisica e psichica e alla dignità personale
 - a. *Trattamento delle persone vulnerabili*
 - b. *Non-refoulement*
 - c. *Controllo indipendente*
3. Diritto di asilo e alla protezione internazionale
4. Diritto alla tutela della salute
 - a. *Visite mediche*
 - b. *Cartella sanitaria*
 - c. *Relazione medico-paziente*
5. Diritto a non essere discriminati
6. Diritto alla giustizia
 - a. *Assistenza e rappresentanza legali*
 - b. *Ricorso effettivo*
 - c. *Riesame*
 - d. *Procedura equa*
7. Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi
8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare
9. Diritto a un alloggio adeguato e a condizioni di vita dignitose
 - a. *Alloggi*
 - b. *Generi alimentari e beni di prima necessità*
 - c. *Denaro e oggetti personali*
10. Diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione
11. Diritto allo sviluppo personale
 - a. *Libertà di movimento*
 - b. *Pratica sportiva, attività ricreative e accesso ai mezzi di informazione*
12. Diritto alla sicurezza personale
 - a. *Uso della forza e misure coercitive*
 - b. *Controlli di sicurezza*
 - c. *Sanzioni disciplinari*
13. Diritto alla trasparenza e accountability

1. Diritto alla libertà personale

1. Ogni persona ha diritto alla libertà personale.
2. La detenzione amministrativa delle persone migranti è ammessa nei soli casi e modi previsti dalla legge.
3. È imposta unicamente su base individuale quale misura di ultima istanza e solo dopo avere pienamente considerato tutte le possibili alternative meno coercitive.
4. Deve essere la più breve possibile e disposta e mantenuta solo se necessaria e proporzionata allo scopo legittimo per cui è stata adottata.
5. In assenza di una prospettiva ragionevole di raggiungimento di uno scopo legittimo, la detenzione deve considerarsi arbitraria.
6. Al fine di prevenire la detenzione arbitraria delle persone migranti, la legge deve formulare chiaramente i presupposti dell'applicazione della detenzione amministrativa, fissarne i termini di durata massima e prevedere verifiche periodiche dei presupposti che ne giustificano il mantenimento.

a. Luoghi di detenzione amministrativa

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa devono essere alloggiate in strutture preventivamente individuate a tale scopo che garantiscano condizioni materiali e modalità di trattamento rispettose dei diritti fondamentali e siano dirette e gestite da personale adeguatamente formato.
2. L'impatto sulla libertà personale delle persone migranti in detenzione amministrativa deve essere il più possibile mitigato. A tal fine deve essere evitato l'utilizzo di strutture la cui configurazione materiale sia assimilabile a quella di un Istituto di pena.

Le persone migranti in detenzione amministrativa non verranno in ogni caso trattate in una struttura carceraria.

3. Laddove fosse necessario detenere in via eccezionale persone migranti in una struttura diversa da quelle a ciò dedicate, la detenzione avverrà in un luogo indicato dalla legge a tale scopo, preventivamente individuato e reso pubblico, ove saranno

comunque assicurate modalità di trattamento a garanzia analoghe a quelle dei centri dedicati.

4. In nessun caso a tali persone sarà richiesto di condividere lo spazio detentivo con una persona privata della libertà in conseguenza di una responsabilità penale accertata o in corso di accertamento.

b. Rispetto dei diritti umani delle persone migranti in detenzione amministrativa

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa devono essere trattate nel pieno rispetto della loro dignità e dei loro diritti umani.

2. Ogni decisione che disponga la detenzione amministrativa di una persona migrante deve essere adottata sulla base di una valutazione della compatibilità della misura privativa della libertà personale con il rispetto dei suoi diritti umani, tenuto conto delle sue specifiche condizioni individuali.

c. Divieti di detenzione amministrativa

Donne in stato di gravidanza

1. Le donne in stato di gravidanza non possono essere sottoposte a detenzione amministrativa.

2. Il divieto di detenzione amministrativa delle donne in stato di gravidanza deve essere comunicato a tutte le donne sottoposte a detenzione amministrativa fin da subito. In ogni momento deve essere consentito tempestivamente a ciascuna donna di sottoporsi a una visita ginecologica e a un test di verifica dell'eventuale stato di gravidanza eseguiti da personale del Servizio sanitario nazionale.

Minori

1. I minori non accompagnati non possono essere sottoposti a detenzione amministrativa.

2. Alla persona migrante in detenzione amministrativa registrata come adulta è consentito richiedere il tempestivo accertamento della propria età. L'accertamen-

to dell'età viene condotto secondo le modalità stabilite dalla legge.

3. Se l'età della persona migrante è contestata o incerta, la minore età sarà presunta fino alla conclusione delle procedure appropriate di accertamento dell'età. Nel frattempo la persona migrante sarà collocata in un'adeguata struttura. Se, una volta completate le procedure, le autorità nutrono ancora dei dubbi in ordine al compimento della maggiore età da parte della persona migrante, quest'ultima sarà considerata minore.

4. In ogni decisione relativa alla detenzione amministrativa di minori con familiari adulti che esercitino le facoltà genitoriali, deve prevalere il principio generale dell'interesse superiore del minore. Salvo casi eccezionali, è da escludere la detenzione amministrativa dell'intero nucleo familiare cui appartiene il minore.

Persone che versano in condizioni di salute incompatibili con la detenzione

1. Non possono essere sottoposte a detenzione amministrativa le persone migranti che versano in condizioni di salute fisica o psichica incompatibili con la permanenza nei Centri di detenzione amministrativa.

2. È incompatibile con la detenzione la condizione di salute di chi, a causa della permanenza nei Centri di detenzione, rischia l'aggravamento di condizioni patologiche pregresse o insorte durante la detenzione stessa.

3. L'incompatibilità deve essere valutata all'ingresso ed essere soggetta a verifiche, sia periodiche che su richiesta della persona migrante o del personale del Centro.

Persone vittime di violenza domestica, tratta di esseri umani, riduzione in schiavitù, grave sfruttamento

1. Non possono essere sottoposte a detenzione amministrativa le persone vittime di violenza domestica, di tratta di esseri umani o di riduzione in schiavitù o altrimenti vittime di una grave forma di sfruttamento.

2. Queste devono altresì essere informate dei diritti loro riconosciuti e, in particolare, del diritto di rifiutare una visita.

3. In ogni Centro di detenzione amministrativa devono essere messi in atto meccanismi di emersione della tratta di esseri umani e sistemi di *referral* alle autorità competenti e agli organismi di tutela.

2. Diritto all'integrità fisica e psichica e alla dignità personale

1. Ogni persona ha diritto all'integrità fisica e psichica e alla dignità personale.
2. Nessuno può essere sottoposto a tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti. Devono essere prese misure adeguate per proteggere le persone migranti in detenzione amministrativa da ogni forma di maltrattamento o di abuso tenendo conto delle loro condizioni, ivi comprese quelle di particolare vulnerabilità.
3. Le eventuali restrizioni imposte alle persone migranti in detenzione amministrativa non devono avere finalità o effetti punitivi e devono essere ridotte al minimo.
4. Il pieno rispetto della dignità delle persone migranti in detenzione amministrativa non può essere pregiudicato dalle scelte relative alle modalità di gestione delle strutture che, anche nel caso di affidamento a soggetti privati di alcuni servizi, rimangono nella piena responsabilità delle istituzioni pubbliche.

a. Trattamento delle persone vulnerabili

Le condizioni e le esigenze particolari delle persone migranti in detenzione amministrativa appartenenti a categorie vulnerabili devono essere tenute in adeguata considerazione, anche in vista del loro eventuale rilascio, qualora non sia possibile garantire un trattamento rispondente alle loro esigenze e il pieno rispetto della loro dignità. In ogni Centro di detenzione amministrativa devono essere messi in atto meccanismi di identificazione delle persone vulnerabili e sistemi di *referral* alle autorità competenti e agli enti di tutela.

b. *Non-refoulement*

Nessuna persona in detenzione amministrativa può essere allontanata verso uno Stato nel quale vi siano fondati motivi di credere che rischierebbe di essere sottoposta a tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti, né verso uno Stato da cui si teme che possa essere successivamente espulsa verso uno Stato in cui vi siano fondati motivi di credere che rischierebbe di essere sottoposta a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti.

c. Controllo indipendente

I luoghi dove le persone migranti vengono tenute in detenzione amministrativa sono oggetto di controlli da parte di organi indipendenti, internazionali e nazionali, tra i quali, in particolare, il *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, che può visitarli senza necessità di preavviso, ha accesso pieno ai luoghi e alla documentazione e può avere colloqui senza testimoni con ogni persona migrante in detenzione amministrativa.

3. Diritto di asilo e alla protezione internazionale

1. Ogni persona ha diritto di cercare e di godere di asilo dalle persecuzioni in altri Paesi.
2. Una persona migrante non deve essere posta in detenzione amministrativa per il solo motivo che ha espresso la volontà di chiedere asilo o altra forma di protezione internazionale. La detenzione amministrativa di una persona migrante non deve in alcun modo costituire un impedimento alla possibilità di richiedere asilo o altra forma di protezione internazionale.
3. Nel momento in cui viene sottoposta alla detenzione amministrativa, alla persona migrante deve essere fornita, oralmente e per iscritto, in una lingua che comprende o che ragionevolmente si presume possa comprendere, una informazione adeguata sulla possibilità di presentare richiesta di asilo o domanda di protezione internazionale.
4. Le manifestazioni di volontà di chiedere asilo o altra forma di protezione internazionale che provengono dalle persone migranti in detenzione amministrativa devono essere prontamente registrate ai fini della loro tempestiva formalizzazione.
5. In nessun caso deve essere consentito alle Autorità del Paese di origine di incontrare personalmente o conoscere l'identità o altri dati delle persone migranti che abbiano manifestato la volontà di richiedere asilo o altra forma di protezione internazionale.

4. Diritto alla tutela della salute

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto di ricevere cure mediche e assistenza sanitaria adeguate, a tutela della loro salute sia fisica che psichica.
2. Le cure mediche dovranno tenere conto delle eventuali situazioni di vulnerabilità nonché delle differenze di genere. A tal fine, ogni Centro è dotato di un servizio medico e farmaceutico gestito o comunque sottoposto alla vigilanza del sistema sanitario pubblico.
3. In caso di necessità, le persone in detenzione amministrativa devono essere trasferite e sottoposte a visita specialistica o percorsi diagnostici e/o terapeutici all'esterno del Centro, presso le strutture sanitarie pubbliche.
4. Le persone in detenzione amministrativa, e in particolar modo coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità, devono altresì poter beneficiare di servizi di sostegno psicologico.
5. Dovrà essere garantito il tempestivo intervento di personale medico laddove si dovessero verificare situazioni di emergenza.
6. Particolare attenzione deve essere prestata alla salute psichica delle persone migranti in detenzione amministrativa attraverso la presa in carico da parte dei Dipartimenti di salute mentale territorialmente competenti.
7. Il Servizio sanitario pubblico ha il compito di monitorare i servizi forniti dal personale medico che opera nei Centri di detenzione amministrativa.

a. Visite mediche

1. Prima o, al più tardi al momento dell'ingresso nel Centro di detenzione, la persona migrante è sottoposta da un medico della Sanità pubblica a visita clinica e ad accertamenti di laboratorio finalizzati a verificare l'insussistenza di circostanze comportanti il divieto di detenzione.
2. All'ingresso nel Centro di detenzione la persona migrante è in ogni caso sottoposta a una visita medica allo scopo di accertarne lo stato di salute, l'eventuale necessità di cure mediche e l'eventuale opportunità di trasferimento in ospedale.

3. È obbligo del personale medico rilevare e registrare qualsiasi segno di possibile maltrattamento o violenza subiti. Quando sono riscontrate lesioni compatibili con un presunto maltrattamento, di tale circostanza devono essere immediatamente informate le autorità competenti a svolgere indagini e a prendere in carico la persona migrante, che deve essere informata del suo diritto di ricorrere all'autorità giudiziaria.
4. Il personale sanitario ha l'obbligo altresì di relazionare in caso di insorgenza di dubbi sull'età della persona detenuta e di accertamento di vulnerabilità particolari, in vista dell'attivazione delle specifiche misure di protezione e dell'eventuale valutazione in ordine al rilascio della persona.
5. Le persone migranti in detenzione amministrativa devono essere sottoposte a valutazioni periodiche della loro condizione fisica e psicologica.

b. Cartella sanitaria

1. Per ogni persona migrante in detenzione amministrativa è predisposta una cartella sanitaria a cui ha diritto di accedere senza restrizioni e nella quale sono annotate le condizioni generali all'ingresso e riportati tutti gli episodi sanitari rilevanti occorsi nel periodo trascorso nel Centro.
2. Le cartelle sanitarie non devono essere accessibili, tranne in caso di emergenza, al personale non sanitario del Centro di detenzione e devono essere rilasciate all'interessato al momento dell'uscita dal Centro.

c. Relazione medico - paziente

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa devono essere pienamente informate dei trattamenti sanitari a cui vengono sottoposte.
2. Se, per motivi linguistici, la persona migrante non è in grado di comunicare con il personale sanitario, o viceversa, deve essere fornito tempestivamente un interprete.
3. Le persone detenute hanno diritto di consultare un medico di propria scelta, facendosi carico dei relativi costi.
4. La somministrazione di farmaci deve sempre avvenire dietro prescrizione medica e con il consenso dell'interessato.

5. Le visite mediche dovranno in ogni caso essere eseguite nel pieno rispetto della dignità e della riservatezza del paziente.

Durante le visite mediche, deve essere presente il solo personale sanitario, a meno che la presenza di altre persone non sia richiesta dallo stesso personale medico.

Qualora fosse necessaria la presenza di personale non sanitario durante la visita, tale personale dovrà essere dello stesso genere di quello della persona sottoposta a visita medica.

6. Al momento dell'uscita dal Centro di detenzione amministrativa devono essere adottate misure affinché, almeno nei giorni successivi all'uscita, sia assicurata la somministrazione delle terapie in corso.

5. Diritto a non essere discriminati

1. La detenzione amministrativa non può essere applicata nei confronti di una persona per ragioni di origine etnica o presunta tale, di aspetto fisico, di genere, di orientamento sessuale, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

2. Le modalità con cui sono tenute le persone migranti in detenzione amministrativa sono libere da ogni condizionamento che possa derivare da discriminazione per ragioni di origine etnica o presunta tale, di aspetto fisico, di genere, di orientamento sessuale, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

3. Nei Centri di detenzione amministrativa deve operare personale formato alla multiculturalità e al rispetto della pluralità di genere.

6. Diritto alla giustizia

1. Ogni decisione concernente la detenzione amministrativa di una persona migrante è adottata su base individuale, con provvedimento scritto di un'autorità competente dotata di livello di responsabilità adeguato, in conformità con la legge e avendo tenuto in debita considerazione la situazione specifica dell'individuo. La decisione deve indicare le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali è fondata e deve essere sottoposta, il più presto possibile e comunque entro i termini previsti dalla legge, al controllo dell'autorità giudiziaria.

2. In ogni caso, alle persone migranti in detenzione amministrativa sono almeno riconosciute le stesse garanzie sostanziali e procedurali previste dall'ordinamento a tutela di chi sia privato della libertà personale nel contesto penale. In particolare, devono essere riconosciute le stesse garanzie in merito al controllo da parte dell'autorità giudiziaria sulla legittimità delle decisioni e sulle condizioni di trattamento, a un meccanismo di reclamo effettivo, a una disciplina unitaria di rango legislativo delle modalità di trattamento, all'assistenza e alla rappresentanza legale.

a. Assistenza e rappresentanza legali

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali. Devono poter comunicare senza ritardo con il proprio rappresentante legale in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si presume possano comprendere e in un luogo che assicuri riservatezza. Devono avere l'opportunità di essere rappresentate legalmente durante le udienze giudiziarie e le interviste formali con le autorità amministrative, in particolare quando a seguito di queste possono avere luogo cambiamenti significativi relativi alle loro condizioni di detenzione.

2. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani privati della libertà personale. In nessun caso l'accesso tempestivo all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite può essere subordinato alla preventiva produzione documentale tramite l'autorità consolare.

3. Ciascun rappresentante legale o altra persona designata a rappresentare una

persona migrante in detenzione amministrativa deve essere informato con sufficiente anticipo dalla relativa autorità di ogni udienza giudiziaria o intervista formale con la persona migrante. La persona migrante ha altresì il diritto di incontrare con sufficiente anticipo il proprio rappresentante legale prima dell'udienza giudiziaria o dell'intervista formale.

b. Ricorso effettivo

Le persone migranti in detenzione amministrativa devono disporre di una via di ricorso effettiva che consenta loro di ottenere tempestivamente una pronuncia giudiziaria sulla legittimità della loro privazione di libertà.

c. Riesame

La permanenza delle condizioni che hanno determinato la sottoposizione della persona migrante a detenzione amministrativa, nonché la compatibilità con quest'ultima delle sue specifiche condizioni individuali, devono essere riesaminate *ex officio*, a intervalli regolari di durata ragionevole, dall'autorità giudiziaria. Il riesame del provvedimento di detenzione amministrativa deve essere avviato anche in presenza di motivi che facciano ragionevolmente ritenere che le condizioni di salute della persona migrante non siano compatibili con la detenzione. Il riesame deve inoltre poter essere richiesto in qualsiasi momento dalla persona migrante detenuta.

d. Procedura equa

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno il diritto di essere ascoltate, personalmente e con l'ausilio di un rappresentante legale, dall'autorità giudiziaria, ogni volta che questa adotta una decisione che riguarda la loro detenzione amministrativa o le condizioni relative a quest'ultima.
2. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto di richiedere che l'udienza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica e di essere protette da ogni ritorsione per aver presentato ricorso o riesame ovvero per aver fornito prove a sostegno degli stessi.

3. Le procedure per avanzare richieste di riesame e ricorso devono essere accessibili a tutte le persone migranti in detenzione amministrativa.
4. Attenzione particolare va posta alle necessità specifiche dei minori, dei portatori di disabilità, delle potenziali vittime di tratta, e di ogni altra persona appartenente a categorie vulnerabili.
5. Tutte le decisioni, sia della Pubblica amministrazione che della Magistratura, relative alla detenzione amministrativa e alle condizioni della stessa devono essere motivate per iscritto e comunicate tempestivamente alla persona migrante in detenzione amministrativa in una lingua che comprende o che ragionevolmente si presume possa comprendere.

7. Diritto a essere informati, a comprendere e a essere compresi

1. Le persone in detenzione amministrativa devono essere tempestivamente informate del fondamento giuridico e delle motivazioni di fatto della loro detenzione, dei diritti loro riconosciuti e, in particolare, del diritto di accesso a un medico e a un avvocato, del diritto di informare della misura detentiva una persona di loro scelta, del diritto di presentare ricorso o riesame avverso la misura di privazione della libertà, del diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali, nonché delle regole del Centro. Devono essere, altresì, informate circa la possibilità di aderire a un programma di rimpatrio volontario.
2. Alle persone in detenzione amministrativa deve essere riconosciuto il diritto di comunicare, se lo desiderano, con le autorità del Paese di origine.
3. Le persone in detenzione amministrativa hanno diritto di ricevere aggiornamenti sulla propria posizione giuridica e sui procedimenti che le riguardano e di avere accesso al proprio fascicolo personale.
4. Devono altresì essere informate della data dell'eventuale rimpatrio con un preavviso congruo a consentire loro di prepararsi alla partenza sia sotto un profilo psicologico che materiale.

5. Ogni informazione deve essere fornita alla persona in termini chiari e precisi, in forma orale e scritta, in una lingua che comprende o che si presume che possa comprendere. Deve essere, inoltre, utilizzata ogni ulteriore possibile modalità comunicativa idonea ad agevolare la comprensione anche da parte di persone con un basso grado di scolarità. La persona migrante in detenzione amministrativa ha diritto di comunicare utilizzando la propria lingua o, in alternativa, l'inglese, il francese, lo spagnolo, l'arabo, o altra lingua veicolare, avvalendosi eventualmente del servizio di mediazione linguistica.

6. Al fine di incoraggiare una maggiore interazione e comunicazione fra il personale operante nei Centri di detenzione amministrativa e i soggetti ivi trattenuti, nella selezione del personale particolare attenzione sarà posta alle competenze multiculturali e alla necessità di impiegare mediatori culturali in numero e tipologia adeguati alle diverse nazionalità degli ospiti del centro.

8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare

1. Alle persone migranti, dal momento in cui sono poste in detenzione amministrativa, deve essere garantita la possibilità di comunicare senza restrizioni, sia oralmente – anche mediante l'uso di apparecchi telefonici – che per iscritto, con qualsiasi persona di loro scelta.

2. Le comunicazioni fra le persone migranti in detenzione amministrativa e il mondo esterno non devono essere sottoposte a controlli o censure, a meno che tali misure siano disposte da un organo giudiziario allo scopo di tutelare interessi pubblici prevalenti. Salvo che nei casi individuali disposti dall'autorità giudiziaria, alle persone migranti in detenzione amministrativa non può essere impedito l'uso di strumenti di chiamata o video-chiamata, anche se collegati con reti telematiche esterne.

3. Alle persone migranti in detenzione amministrativa deve essere permesso di ricevere visite dai membri della propria famiglia e da qualsiasi persona di loro scelta, in condizioni che ne rispettino la riservatezza.

4. In situazioni di particolare gravità, come un imminente pericolo di vita per un familiare o un convivente, la persona detenuta può chiedere all'autorità giudiziaria l'autorizzazione ad allontanarsi temporaneamente dal Centro.

9. Diritto a un alloggio adeguato e a condizioni di vita dignitose

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto di essere alloggiate in strutture le cui condizioni materiali, sanitarie e igieniche garantiscano il pieno rispetto della loro dignità e riservatezza.

2. Gli alloggi, i servizi sanitari, gli ambienti comuni per la consumazione dei pasti, per la socialità e la realizzazione di attività sportive o ricreative, gli spazi all'aperto e ogni ulteriore locale ad uso delle persone detenute devono garantire sufficiente spazio vitale ed essere adeguatamente arredati e proporzionati alla capienza del centro.

a. Alloggi

1. Alle persone migranti in detenzione amministrativa non deve essere richiesto di condividere gli alloggi, e in particolare i locali dedicati al pernottamento e quelli adibiti ai servizi sanitari, con soggetti del sesso opposto. I membri di una stessa famiglia devono essere alloggiati insieme.

2. Le persone migranti in detenzione amministrativa appartenenti a categorie vulnerabili possono essere detenute solo se le procedure e le strutture del Centro sono in grado di soddisfare i bisogni specifici della o delle categorie di appartenenza.

b. Generi alimentari e beni di prima necessità

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa devono beneficiare di un regime alimentare di qualità. Il cibo deve essere appropriato all'età e allo stato di salute e deve rispettare l'appartenenza religiosa.
2. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto – con riserva delle restrizioni e delle regole relative all'igiene, al buon ordine e alla sicurezza – di acquistare generi alimentari, bevande e beni di prima necessità per il loro uso personale a costi accessibili e comunque non superiori a quelli praticati all'esterno del centro di detenzione amministrativa.

c. Denaro e oggetti personali

Ogni persona deve poter disporre di un armadietto chiudibile ove riporre i propri effetti personali. Le persone detenute devono potersi altresì avvalere di locali sicuri posti sotto la responsabilità dell'amministrazione ove poter depositare denaro e oggetti personali.

10. Diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione

1. Il diritto delle persone migranti in detenzione amministrativa alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione deve essere pienamente riconosciuto e tutelato.
2. La libertà della persona migrante di manifestare e professare la propria religione e il proprio credo deve essere soggetta alle sole limitazioni previste dalla legge e che sono necessarie in una società democratica. Le persone migranti nei Centri di detenzione amministrativa devono essere poste in condi-

zioni di praticare la propria religione, sia da soli che in gruppo, di incontrare i ministri di culto, di partecipare ai servizi religiosi, di indossare abiti o mostrare oggetti che abbiano un significato religioso. Ogni Centro di detenzione amministrativa deve disporre di una “stanza del silenzio” interconfessionale.

11. Diritto allo sviluppo personale

1. Nell’ottica di assicurare il pieno rispetto della loro dignità e la dovuta attenzione ai loro bisogni essenziali, alle persone migranti in detenzione amministrativa deve essere data la possibilità di non rimanere inattive, sia dal punto di vista fisico che psichico, anche mediante iniziative di formazione professionale.
2. Gli ambienti comuni dedicati alle attività e le modalità di interazione con il personale devono essere tali da non ingenerare nelle persone un sentimento di solitudine e isolamento.

a. Libertà di movimento

Le persone migranti in detenzione amministrativa devono poter muoversi liberamente e le restrizioni alla loro libertà di movimento all’interno del Centro di detenzione, compresi gli spazi all’aperto, devono avere carattere eccezionale ed essere motivate da concrete esigenze di sicurezza e disciplina.

b. Pratica sportiva, attività ricreative e accesso ai mezzi di informazione

Le persone migranti in detenzione amministrativa devono avere libertà di fare uso quotidiano di spazi attrezzati per la pratica sportiva, sia all’aperto che al coperto, di avere a disposizione una sala comune per le attività ricreative, così come l’accesso

a internet, alla stampa, alla radio, alla televisione e ad altri mezzi di informazione e ricreazione. I Centri di detenzione amministrativa devono disporre, per quanto possibile, di una biblioteca multilingue.

12. Diritto alla sicurezza personale

Alle persone migranti in detenzione amministrativa è garantito il diritto alla sicurezza personale.

a. Uso della forza e misure coercitive

1. L'uso della forza e delle misure coercitive nei confronti delle persone in detenzione amministrativa è consentito solo in caso di necessità e quale misura di ultima istanza, in presenza di un serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica delle persone stesse, del personale o di terze persone o di danno alla proprietà. Deve essere in ogni momento ragionevole e proporzionato.
2. In nessun caso possono essere applicate misure coercitive che possano compromettere la facoltà di respirare normalmente.
3. Nei Centri di detenzione amministrativa è custodita una lista dei mezzi di coercizione autorizzati.
4. È vietato l'uso di sedativi o di farmaci diretti a risolvere situazioni di criticità, salvo gli interventi medici legati alla tutela della salute delle persone detenute nel Centro.
5. L'uso della forza o delle misure coercitive è annotato in un apposito registro con l'indicazione del nominativo della persona al quale sono state applicate, i nominativi degli operatori che vi hanno fatto ricorso, il motivo, l'ora di inizio e di conclusione dell'applicazione delle misure coercitive.

b. Controlli di sicurezza

1. I controlli di sicurezza sulla persona, sui suoi effetti personali e sull'ambiente in cui vive, sono consentiti purché siano effettuati con modalità rispettose della dignità della persona e sulla base di effettive esigenze di ordine e sicurezza.
2. I controlli vengono effettuati esclusivamente da personale di Polizia dello stesso genere della persona migrante in detenzione amministrativa.
3. Ogni controllo di sicurezza viene annotato su un apposito registro indicando data, orario di inizio e fine, motivazione del controllo, nominativo della persona controllata, cose e ambienti verificati.

c. Sanzioni disciplinari

L'applicazione di eventuali sanzioni in caso di violazione delle regole di convivenza all'interno del centro è regolata dalla legge, che stabilisce idonee garanzie procedurali a tutela dell'interessato, inclusa la possibilità di contestazione della misura davanti a un'autorità indipendente.

13. Diritto alla trasparenza e accountability

1. Le persone migranti in detenzione amministrativa hanno diritto di essere accolte in strutture alle quali è garantito l'accesso senza limiti o restrizioni agli organi di controllo indipendente, sia internazionali che nazionali.
2. A tutti coloro che abbiano manifestato in qualunque modo la volontà di chiedere asilo è, altresì, riconosciuto il diritto di comunicare con le organizzazioni di tutela dei diritti dei rifugiati.
3. Gli organismi responsabili dell'identificazione delle vittime di tratta devono aver accesso senza restrizioni ai centri di detenzione amministrativa e devono poter avere colloqui con le persone detenute in maniera confidenziale e protetta.

4. Ai Centri di detenzione amministrativa possono, altresì, accedere i giornalisti e i rappresentanti di associazioni ed enti specializzati, fatte salve le limitazioni motivate disposte unicamente per ragioni straordinarie, contingenti e per periodi circoscritti.

5. Al fine di assicurare trasparenza e *accountability* sulle situazioni e sulle attività di particolare rilevanza per la vita del Centro, devono essere istituiti un sistema standardizzato di registrazione degli eventi critici, un registro dei colloqui degli ospiti del centro, ed eventuali altri registri specifici. Le informazioni contenute in tali registri devono confluire in una banca dati nazionale accessibile agli organi di controllo indipendente.

6. Inoltre, al fine di assicurare trasparenza e *accountability* in ordine a tutti gli aspetti della vita nei centri di detenzione amministrativa, è istituito un meccanismo di reclamo che consenta alle persone migranti trattenute di presentare richieste e/o doglianze in via confidenziale ai soggetti privati erogatori di servizi, alle competenti autorità pubbliche e alle autorità indipendenti di controllo.

Nota sulle fonti

I presenti standard sono basati sugli standard internazionali rilevanti nella materia: sia su quelli che fissano i presupposti di liceità di tale forma di privazione della libertà personale, imponendo limiti o divieti, sia su quelli che regolano le modalità e le condizioni di quest'ultima, che non deve comportare, di regola, la sospensione o limitazioni ingiustificate nel godimento di diritti umani diversi da quello alla libertà personale. Con riferimento a entrambi i profili si tiene conto della specificità del contesto, differente rispetto a quello della detenzione nel quadro della giustizia penale, e della condizione in cui versano le persone appartenenti a categorie vulnerabili. Viene fatto riferimento all'intera gamma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti e, in particolare, sia ai diritti civili che ai diritti sociali.

Tra le fonti di diritto prese in considerazione assumono particolare rilievo le norme contenute nelle seguenti convenzioni internazionali: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti del 1984, e la Convenzione sui diritti dei minori del 1989.

Alle norme contenute in tali strumenti è attribuito il significato che viene loro riconosciuto dagli organi internazionali competenti a interpretarle e applicarle: in particolare, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla prassi del Comitato dei diritti umani, del Comitato dei diritti economici e sociali, del Comitato contro la tortura e del Comitato sui diritti dei minori nonché, per quanto riguarda la Convenzione sullo status dei rifugiati, dalle linee-guida dell'Alto Commissario delle Nazioni unite per i rifugiati.

Oltre che del diritto internazionale pattizio, si è tenuto conto dei principali atti di *soft law* in tema di detenzione (nella misura della loro applicabilità al contesto specifico della detenzione amministrativa di persone straniere) nonché delle raccomandazioni di organi europei (come il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sull'azione contro il traffico di esseri umani - Greta) e internazionali (come il Gruppo di lavoro delle Nazioni unite sulla detenzione arbitraria, il Relatore speciale delle Nazioni unite sui diritti umani dei migranti, il Relatore speciale delle Nazioni unite sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, e la Relatrice speciale delle Nazioni unite sul traffico di persone, in particolare di donne e bambini).

Finito di stampare
nel mese di marzo 2019
presso
(Tiburtini Srl – Roma)



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

Le Raccomandazioni, così come gli Standard, sono uno strumento potente perché incidono non solo sul dover fare, ma sull'essere, sulla cultura che è alla base delle scelte e delle azioni. Per questo abbiamo voluto confrontarci con la società civile organizzata su questo testo prima della pubblicazione. Oggi lo mettiamo in circolazione affinché possa divenire patrimonio comune di una cultura dei diritti che ha bisogno di essere continuamente alimentata e accresciuta. Tanto più in una fase in cui il linguaggio “dell'odio” sembra trovare sempre più forza, anche nel discorso pubblico.

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

Via di San Francesco di Sales, 34

00165 Roma

Telefono: (+39) 06 8791741

Email:

prot.segreteria@cert.garantenpl.it

segreteria@garantenpl.it

Sito www.garantenpl.it