



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

Roma, Camera dei Deputati, 27 marzo 2019

I luoghi di privazione della libertà dei migranti irregolari sono diversi da quelli dell'esecuzione penale, come diverse sono le motivazioni che portano a privare le persone del diritto elementare di muoversi liberamente sul territorio, di decidere del proprio tempo e del proprio agire.

Si tratta di una misura estrema, da applicare solo laddove altre ipotesi non sembrano percorribili, un principio – quello della *extrema ratio* – più volte richiamato per la detenzione penale, che vale ancor di più nel caso di persone che spesso non hanno commesso alcun reato, ma solo una violazione amministrativa per il fatto di soggiornare nel territorio italiano in maniera irregolare.

Eppure, tale caratteristica di eccezionalità sembra di questi tempi andare scemando e la privazione della libertà divenire sempre più il principale mezzo per giungere all'allontanamento forzato dei migranti irregolari, trasformando di fatto uno strumento straordinario in regola, tanto da ampliarne i tempi di applicazione della misura (saliti a sei mesi con l'ultimo decreto *Sicurezza e immigrazione*), la previsione numerica (uno per ogni regione con il decreto del 2017) e la tipologia dei luoghi in cui essa è eseguita (con l'aggiunta degli *hotspot* come luogo di trattenimento dei richiedenti asilo e dei locali cosiddetti idonei cui già si è accennato).

Nel 2018 sono passate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) 4.092 persone. Un numero ridotto preso di per sé, ma che, se comparato con quello dei rimpatri effettivamente eseguiti diventa molto alto: su 4.092 persone ne sono state rimpatriate 1.768, meno della metà, poco più del 43%. Una cifra davvero bassa se confrontata ai costi in termini non solo economici, ma soprattutto umani delle persone ristrette.

Come è noto, nel corso degli anni il Legislatore è intervenuto più volte sui termini massimi di trattenimento degli stranieri nei Centri più volte rinominati: 30 giorni nel 1998, 60 nel 2002, 180 nel 2008, 18 mesi nel 2011, 90 giorni nel 2014 per arrivare oggi a 180 giorni. Tuttavia, l'estensione non sembra trovare giustificazione in un'effettiva esigenza di sistema, né, d'altra parte, sembra favorire il raggiungimento dello scopo che si prefigge. Infatti, la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute si è sempre attestata attorno al 50%, indipendentemente dai termini di trattenimento vigenti: da un minimo di 44% nel 2016 a un massimo di 59% nel 2017, sceso nell'ultimo anno al 43%, il dato più basso degli ultimi otto anni. Colpisce in particolare, la situazione delle donne: nel 2018 delle 631 transitate nel Cpr di Ponte Galeria, l'unico femminile, ne sono state rimpatriate solo 83, pari al 13 % del totale.

Il secondo motivo di uscita dai Cpr è stato nel 23% dei casi la mancata convalida del trattenimento da parte dell'Autorità giudiziaria, un dato questo che dovrebbe invitare a una maggiore cautela nell'invio delle persone nei Cpr. La mancata convalida indica infatti che le persone non avrebbero dovuto essere trattenute. Il terzo motivo di uscita, dopo il rimpatrio e la mancata convalida, è la scadenza dei termini del trattenimento, nel 20% dei casi. C'è da chiedersi allora se la scelta fatta dal Legislatore nel 2017 che punta ad ampliare il numero del Cpr vada nella direzione giusta, visto il risultato davvero scarso in termini di raggiungimento dell'obiettivo

a fronte di una grave difficoltà soggettiva provocata dalla privazione della libertà, oltretutto in condizioni non sempre accettabili.

Il secondo aspetto, cui si è già fatto riferimento, riguarda l'introduzione nel decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione* delle espressioni *locale idoneo* e *struttura idonea* per indicare i luoghi ove lo straniero destinatario di un provvedimento di rimpatrio forzato, in attesa della definizione del procedimento di convalida, può essere temporaneamente trattenuto nel caso in cui la capienza nei Cpr sia esaurita e il Giudice di pace esprima la propria autorizzazione.

Due sono le preoccupazioni del Garante nazionale: la prima è l'assenza di una definizione e di una mappa dei locali idonei che di fatto rende impossibile al Garante esercitare la propria funzione di controllo indipendente; la seconda è legata alla mancata determinazione di figure controllo, così come previsto per gli istituti di pena e per le camere di sicurezza (articoli 67 e 67 bis o.p.).

Nonostante l'interlocuzione avviata con il Ministero dell'interno e le assicurazioni in merito a una loro definizione e individuazione, il Garante nazionale ha riscontrato, proprio in questi giorni, prima di una loro definizione e in assenza di un elenco, come, almeno in un caso, tali locali siano già operativi. Nel caso specifico verificato, colpisce come l'autorizzazione del Giudice di pace sia stata data senza conoscere il locale «ritenuto idoneo»: infatti, né nella richiesta della Questura, né nel decreto di autorizzazione del Giudice di pace si specifica quale sia tale locale e dove esso si trovi.

Gli andamenti dei rimpatri forzati appaiono stabili: 6.398 quelli effettuati nel 2018, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (6.514). I primi cinque Paesi per numero di persone rimpatriate sono la Tunisia, l'Albania, il Marocco, l'Egitto e la Nigeria. Circa 870 persone sono state scortate con un volo di linea nei propri Paesi d'origine, mentre 2.116 sono state rimpatriate con uno dei 76 voli charter, di cui 66 diretti in Tunisia, 5 in Nigeria, 3 in Egitto. Gli altri due erano voli congiunti di Frontex uno organizzato dalla Germania per il Gambia e l'altro dall'Austria per il Pakistan. Nel 2018 il Garante nazionale ha monitorato 29 voli charter di rimpatrio forzato e due voli commerciali.

Nei primi due mesi e mezzo di quest'anno, i voli charter sono stati 14, di cui 9 per la Tunisia, due per l'Egitto, due per la Nigeria e uno per il Gambia per un totale di 219 persone espulse.

Passando ora all'area delle Forze di Polizia, rimane la carenza di camere di sicurezza, già rilevato nelle precedenti Relazioni, con 894 camere inagibili su 2.245. L'intervento legislativo del 2011 voleva superare il fenomeno delle cosiddette porte girevoli, cioè il passaggio in carcere per tempi molto brevi delle persone destinate a essere giudicate con il rito direttissimo. Nel 2010 tali transiti in carcere con permanenza compresa nei tre giorni erano stati 23.008. Nel 2018 questi passaggi sono stati 5.458, con una percentuale di incidenza sulla popolazione detenuta del 11,5%. Si tratta di un risultato significativo, ma non risolutivo. Il Garante ha riscontrato una carenza di locali adibiti a esigenze restrittive in diversi e interi territori, come la provincia di Catania o la regione Puglia, con inevitabile ricadute sulle Case circondariali. Inoltre, insieme alla mancanza delle strutture, il Garante nazionale ha dovuto nuovamente rilevare la carenza in molte di quelle esistenti e utilizzate dei requisiti essenziali che rendono tali locali idonei alla permanenza anche per più di una giornata.

Sempre nell'ambito delle Forze di Polizia, inoltre, il Garante sta monitorando l'introduzione del *Taser*, la pistola a impulso elettrico e la sua sperimentazione in Italia. Elemento centrale della valutazione è l'assoluta considerazione dello strumento come arma. Da qui discendono tutte le cautele e le previsioni di necessità e proporzionalità che l'ordinamento prevede per l'impiego di armi. I dati di altri Paesi che utilizzano da più tempo tali armi, definite non letali, non indicano una riduzione dell'uso delle armi tradizionali. Solo se il suo

impiego farà diminuire il ricorso alle armi da fuoco e al contempo garantirà la sicurezza di tutti gli attori coinvolti, si potrà dire che la sperimentazione in Italia avrà avuto esito positivo.

Nel settembre del 2018, Polizia di Stato e Carabinieri ne hanno avviato la sperimentazione in 12 città italiane. Prima del suo avvio sono state adottate le “Linee guida tecnico operative”, prodotte dal Ministero dell’interno e approvate dal Ministero della salute, è stato redatto il manuale tecnico operativo ed è stata realizzata una formazione teorico-pratica del personale prescelto. La sperimentazione, durata sei mesi ha previsto la dotazione di 30 pistole elettriche in alcuni reparti di Polizia e Carabinieri. Secondo i dati forniti, complessivamente sono stati registrati 39 interventi, di cui 30 si sono risolti con l’ estrazione dell’arma a scopo dissuasivo o con l’attivazione del dispositivo visivo di avvertimento e 9 con il lancio dei dardi elettrici. In tutti i casi, secondo quanto riferito al Garante nazionale, nessuno dei soggetti colpiti ha riportato conseguenze.

Ribadiamo la nostra ferma posizione rispetto agli obbligatori parametri di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, gradualità e precauzione per il ricorso a tale arma, nonché il divieto assoluto del suo utilizzo in quei contesti in cui l’impiego delle armi da parte delle Forze di polizia è interdetto: in particolare, negli Istituti di pena e nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Infine, arriviamo all’area della salute. Partiamo dall’ambito penale. Le Rems, le residenze per le misure di sicurezza per pazienti psichiatrici, sono 30, distribuite sul territorio nazionale. Tuttavia in alcune Regioni sono del tutto assenti: la Val d’Aosta, che per ovvie ragioni di dimensioni si appoggia al Piemonte, l’Umbria e il Molise. Tale assenza comporta seri problemi rispetto alla territorialità dell’esecuzione della misura di sicurezza. Nel corso della visita regionale, abbiamo trovato nella Rems di Capoterra in Sardegna una persona internata residente in Umbria. Nessun dipartimento lo aveva preso in carico e di fatto la sua situazione de-territorializzata determinava un’assenza di qualsiasi piano terapeutico centrato sul possibile reinserimento. La questione è stata già da tempo posta al Presidente della Regione Umbra che, non avendo provveduto a configurare una Rems nel proprio territorio, ‘subappaltando’ tale funzione alla Regione Toscana, finanziandola, ha interrotto di fatto il necessario legame territoriale tra paziente internato e servizi esterni.

Va detto che la riforma che ha portato alla chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e alla nascita delle Rems sta superando la fase di rodaggio, con buoni risultati in linea generale nelle Residenze per misure di sicurezza che ospitano (al 31 dicembre) 629 persone. Tuttavia, 249 di queste sono in misura provvisoria e dei 357 in misura definitiva solo il 46 per cento ha un trattamento riabilitativo individuale. Si va da situazioni come la Basilicata, l’Emilia Romagna e il Friuli dove è stato predisposto per tutti i pazienti, a quelle di Calabria, Sardegna, Toscana e Veneto dove non è stato predisposto per alcuno dei pazienti.

Per i Trattamenti sanitari obbligatori, come è noto, permane la criticità legata all’impossibilità di avere dati statistici chiari e aggiornati: i numeri sono di difficile reperimento e i pochi disponibili riguardano le dimissioni e non si distinguono per pazienti singoli; il problema della non trasparenza dei dati rende così questo tipo di trattamento di difficile monitoraggio. Per tale motivo abbiamo fatto un *focus su una Regione*, il Lazio, da cui emergono alcuni elementi significativi. Il primo riguarda la durata media di degenza che si attesta stabilmente dal 2013 al 2017 attorno ai tredici giorni. Il secondo riguarda l’età media dei pazienti sottoposti a Tso che si mantiene attorno ai 41 anni, dunque un’età bassa.

Le *health and social care home*, cioè le strutture residenziali per persone con disabilità di età compresa tra i 6 e i 64 anni sono in tutto 13.538, con una media nazionale di 294 persone per ogni struttura. Sono distribuite in maniera disomogenea sul territorio. Considerando il numero di istituti per persone anziane ogni 10.000 abitanti, la media italiana è di 9.93, con dei picchi in Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, con oltre 22

strutture ogni 10mila abitanti) All'opposto troviamo le Regioni Marche, Trentino Alto Adige e Basilicata, con meno di tre strutture ogni 10mila abitanti. La situazione è analoga per quanto riguarda le strutture per persone con disabilità, la cui media italiana è del 42,75.

Infine, nel 2018 Il garante nazionale ha avviato l'attività di monitoraggio dei reclami e delle segnalazioni nell'ambito della salute. Dei venti pervenuti, 9 riguardano i Trattamenti sanitari obbligatori, 7 le strutture per persone con disabilità fisica o psichica o per anziani, 3 le Rems che non sono trattate come area penale ma come area della salute. Nell'ultimo anno vi sono stati due casi di suicidi in due diverse Rems. Nelle indagini aperte su di essi, il Garante si è presentato come parte offesa, come ha fatto anche per ogni caso di suicidio in carcere.