



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

**RAPPORTO SULLE VISITE TEMATICHE EFFETTUATE NEI CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO (CPR) IN ITALIA  
(FEBBRAIO - MARZO 2018)**

Il Garante nazionale ha effettuato delle visite tematiche negli ex Centri per l'identificazione e l'espulsione (CIE), oggi Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), monitorando i Centri di **Brindisi-Restinco**, **Palazzo San Gervasio** (PZ) e **Bari** (dal 19 al 22 febbraio 2018) e successivamente quello di **Torino** (2 marzo 2018). Le visite miravano a realizzare un *follow up* per i soli Centri di Brindisi-Restinco e Torino, che sono stati già oggetto di un Rapporto del Garante nazionale a maggio del 2017<sup>1</sup>, e a visitare i Centri aperti sulla base del decreto legge del 17 febbraio 2017 n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017 n. 46 (d'ora in poi decreto legge 13/2017).

**PREMESSA**

Il Garante ringrazia per la collaborazione ricevuta nel corso della visita, ma non può non esprimere disappunto per la mancata attenzione emersa nei confronti del precedente Rapporto relativo alle visite ai luoghi di privazione della libertà per migranti effettuate nel proprio primo anno di attività. Tale resoconto, contenente tutta una serie di criticità e relative raccomandazioni volte al loro superamento, non è stato riscontrato dagli Uffici del Ministero dell'interno, fornendo risposta scritta rispetto ai rilievi o alle richieste di chiarimento espresse, anche nei casi in cui si è data parziale attuazione alle sollecitazioni formulate.

Nel corso del monitoraggio il Garante ha infatti constatato che diverse raccomandazioni fatte non hanno determinato un cambiamento significativo, come più avanti sarà esposto nel presente Rapporto. È stato inoltre riscontrato che i soggetti operanti nei Centri – secondo quanto da loro stessi dichiarato – non avevano ricevuto dal Ministero copia del Rapporto e non ne erano, quindi, a conoscenza.

A tal proposito deve essere rammentato che in base all'articolo 22 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT) le Autorità competenti sono chiamate a esaminare le raccomandazioni dei Meccanismi nazionali di prevenzione (NPM) e a entrare in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione. Il mancato confronto rischia di incrinare altrimenti quel sistema cooperativo tra NPM e Autorità responsabili, su cui si basa il Protocollo OPCAT. Tale necessità di cooperazione è stata sottolineata anche recentemente dal Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite che nelle proprie osservazioni al termine

---

<sup>1</sup><http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>



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

dell'esame del periodico Rapporto dell'Italia - nell'ambito della sessantaduesima sessione tenutasi tra il 6 novembre e il 6 dicembre 2017 - ha formulato allo Stato italiano la seguente Raccomandazione (15 b)<sup>2</sup>:

«The State party should:

[...]

(b) Ensure effective follow-up to, and implementation of, recommendations of the National Authority for the Rights of Persons Detained or Deprived of Personal Liberty, generated by its monitoring activities, in accordance with the guidelines on national preventive mechanisms, of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (see CAT/OP/12/5, paras. 13 and 38)».

Nell'ottica di una collaborazione tra Istituzioni dello Stato, finalizzata a innalzare gli standard di tutela dei diritti umani nel nostro Paese,

**1. il Garante nazionale raccomanda che il Ministero dell'interno destinatario primario del Rapporto:**

- **assicuri l'attento e concreto esame delle Raccomandazioni formulate dal Garante nazionale da parte dei propri Uffici;**
- **rafforzi con l'Autorità di garanzia il dialogo sulle criticità rilevate;**
- **coinvolga in tale processo di analisi, valutazione, elaborazione delle risposte e attuazione delle raccomandazioni, le competenti Autorità territoriali e auspicabilmente gli altri soggetti implicati nell'erogazione dei servizi, gestione e amministrazione delle strutture.**

Come già accennato, il Garante ha visitato non solo i due Centri già operativi di Brindisi e Torino, ma anche quelli di Bari e di Palazzo San Gervasio (PZ), avviati a seguito del decreto legge 13/2017 che prevede l'apertura di Centri in tutte le Regioni, indicando in maniera netta nel testo di legge le basi per la loro nuova configurazione: strutture di dimensione limitata, assoluto rispetto della dignità umana, accentuazione del ruolo del Garante nazionale ed estensione del potere di visita per i soggetti indicati nell'articolo 67 o.p. sono le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) rispetto ai vecchi Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Tuttavia, come il Garante ha scritto nella Relazione al Parlamento 2018, «A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del decreto, va purtroppo rilevato che le rinnovate espressioni di impegno a favore dell'assoluto rispetto dei diritti fondamentali sono rimaste dichiarazioni di principio, cui non hanno fatto seguito un effettivo miglioramento delle condizioni di vivibilità e/o una diversa impostazione organizzativa delle strutture. Il Garante nazionale è consapevole delle difficoltà correlate all'apparentemente insanabile paradosso insito nell'istituto, volto a trattenere una persona al solo scopo di consentirne il suo allontanamento, e ai continui problemi di ordine che connotano la vita all'interno dei Centri, ma la tentazione di ricorrere a facili approcci pragmatici deve cedere il passo di fronte alla tutela dei diritti fondamentali degli individui»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per approfondimenti si vedano le pagine web dedicate:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ITA&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ITA&Lang=EN).

<sup>3</sup> Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2018, maggio 2018, p.228.



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

Infatti, il **CPR di Bari**, aperto a ottobre 2017, è in realtà un vecchio CIE, riattivato senza alcuna sostanziale modifica strutturale che segni la discontinuità indicata dal decreto legge 13/2017 e resa simbolicamente più evidente anche dal cambio di nome. Tale aspetto sembrerebbe riproporsi anche nei Centri di prossima apertura, a cui il Ministero ha fatto esplicitamente riferimento in recenti comunicazioni: Gradisca di Isonzo, Modena e Milano erano CIE, mentre Macomer in Sardegna era una Casa mandamentale, cioè una struttura penitenziaria.

### **I CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO VISITATI**

I quattro CPR visitati sono, come già detto, quelli di **Bari, Brindisi-Restinco, Palazzo San Gervasio e Torino**. Si tratta di strutture molto diverse tra loro, accomunate però da alcune criticità, riportate anche nella Relazione al Parlamento 2018: «Scadenti condizioni materiali e igieniche delle strutture, assenza di attività, mancata apertura dei Centri alla società civile organizzata, scarsa trasparenza a partire dalla mancanza di un sistema di registrazione degli eventi critici e delle loro modalità di gestione, non considerazione delle differenti posizioni giuridiche delle persone trattenute e delle diverse esigenze e vulnerabilità individuali, difficoltà nell'accesso all'informazione, assenza di una procedura di reclamo per far valere violazioni dei diritti o rappresentare istanze, sono solo alcuni dei nodi critici riscontrati che perdurano anche nell'attuale fisionomia dei Centri»<sup>4</sup>.

Si riportano di seguito alcune informazioni di sintesi sulle visite effettuate e le strutture monitorate.

**CPR di Brindisi-Restinco:** la visita è stata condotta il 19 febbraio 2018 con la delegazione composta da Daniela de Robert ed Emilia Rossi, membri del Collegio del Garante nazionale e da Massimiliano Bagaglini, Antonella Dionisi, Paola Barbaro e Luca Imperatore componenti dell'Ufficio del Garante nazionale. Al momento della visita, a fronte di una capienza effettiva pari a 48 posti, erano presenti 43 ospiti. L'Ente gestore è la società cooperativa sociale *Auxilium* con sede in Senise - PZ (in proroga tecnica). Alla visita, in tutta la sua durata o in parte di essa, erano presenti: il direttore del Centro, Vincenzo Lutrelli, e il relativo staff, il Vice Prefetto Vicario della Prefettura di Brindisi, Pasqua Erminia Cicoria, accompagnata dalla dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Brindisi e dal Sostituto Commissario della Polizia di Stato, Nicola Carlomagno, responsabile della sicurezza interna del Centro in forza all'Ufficio di Gabinetto della Questura di Brindisi.

**CPR di Potenza:** la visita è stata condotta il 21 febbraio 2018 con la delegazione composta da Daniela de Robert, membro del Collegio del Garante nazionale, Massimiliano Bagaglini e Paola Barbaro componenti dell'Ufficio del Garante nazionale. Al momento della visita, a fronte di una capienza effettiva pari a 72 posti, (che diventeranno 152 a lavori completati) erano presenti 33 ospiti. L'Ente gestore è la *Engel Italia Srl* con sede in provincia di Salerno. Alla visita, in tutta la sua durata o in parte di essa, erano presenti: il direttore del Centro e il relativo staff, il Vice Prefetto Vicario della Prefettura di Potenza, Rita Cocciufa, accompagnata dalla dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Potenza, Teresa Romeo, e il Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato, Luigi Schettino, responsabile della sicurezza interna del Centro.

**CPR di Bari:** la visita è stata condotta il 22 febbraio 2018 con la delegazione composta da Daniela de Robert ed Emilia Rossi, membri del Collegio del Garante nazionale e da Massimiliano Bagaglini, Antonella Dionisi, Paola Barbaro e Luca Imperatore componenti dell'Ufficio del Garante nazionale, Piero Rossi Garante dei diritti

---

<sup>4</sup> Idem, p.228.



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

delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia e relativo staff. Al momento della visita, a fronte di una capienza effettiva pari a 90 posti, erano presenti 89 ospiti. L'Ente gestore, aggiudicatario provvisorio, è la cooperativa sociale *Costruiamo Insieme*. Alla visita, in tutta la sua durata o in parte di essa, erano presenti: la direttrice del Centro, Marianna Bello e il relativo staff, la funzionaria della Prefettura di Bari Giovanna Zampetta, accompagnata dalla dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Bari, Ilaria Masi.

**CPR di Torino:** la visita è stata condotta l'1 marzo 2018 con la delegazione composta da Mauro Palma ed Emilia Rossi, rispettivamente Presidente e membro del Collegio del Garante nazionale, Elena Adamoli, Alessandro Albano e Gianni Massaro componenti dell'Ufficio del Garante nazionale, Bruno Mellano, Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e relativo staff. Al momento della visita, a fronte di una capienza effettiva pari a 175 persone, erano presenti 171 ospiti, di cui 20 richiedenti asilo. Era in corso la gara per l'individuazione dell'Ente gestore (Ente gestore uscente *Gepsa* e Associazione culturale *Acuarinto*). Alla visita, in tutta la sua durata o in parte di essa, erano presenti: Valeria Sabatino, dirigente dell'Area I, Ordine e Sicurezza, della Prefettura di Torino, Alessandro D'Ovidio, funzionario della Prefettura, e l'Ispettore Superiore della Polizia di Stato Antonio Di Benedetto, referente Ufficio immigrazione della Questura di Torino.

### **A. Strutture e loro uso**

In linea generale, con le eccezioni che saranno esposte, lo stato di manutenzione degli ambienti dei Centri visitati appare accettabile mentre fattori di grave criticità sono rappresentati dall'assenza di locali e ambienti per le attività in comune, dalla configurazione dei luoghi e dalla privazione di alcuni elementi di arredo, che pregiudicano pesantemente la qualità della vita all'interno delle strutture e determinano il rischio di situazioni di degrado anche nell'esercizio dei più elementari diritti primari.

#### **A.1. Locali e spazi comuni**

Gli spazi a disposizione dei migranti trattenuti si limitano alle camere (con almeno quattro letti) di pernottamento, con annessi bagni e un cortile; talvolta è disponibile una stanza dove mangiare e guardare la televisione.

In particolare, nel **CPR di Brindisi-Restinco** non ci sono sale comuni se non una nell'area adibita ai colloqui, che viene usata sia per gli incontri con i familiari, che con gli avvocati e gli psicologi. Tale rilievo era già stato fatto in occasione della precedente visita, pubblicato il 6 giugno 2017. In generale, la mancanza di spazi comuni costituisce una criticità strutturale del Centro e rende complicata l'organizzazione delle attività, sia di carattere sportivo che culturale, previste dall'articolo 4 lettera h) del Regolamento dei CIE<sup>5</sup>. Recentemente

---

<sup>5</sup> Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione", 20 ottobre 2014, articolo 4 lettera h): «Organizza le attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentire la fruizione giornaliera e in spazi appositamente dedicati. A tal fine il gestore predispone un calendario settimanale delle attività previste, da portare a conoscenza di tutti gli stranieri presenti. L'utilizzo di campi da gioco, ubicati all'interno della struttura è effettuato secondo le modalità fissate dal direttore del Centro, d'intesa con la Prefettura e la Questura. La fruibilità giornaliera è assicurata secondo turnazioni, salva la presenza di situazioni connesse all'ordine e alla sicurezza



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

si è potuto tornare all'utilizzo del campo da calcio su turnazione, ma l'unica attività che l'Ente gestore riesce faticosamente a portare avanti è un corso di italiano (sette gli iscritti) che viene svolto nelle sale comuni dei blocchi, costringendo chi non è interessato a spegnere la televisione, unico elemento di svago presente. Il resto delle attività, quali per esempio un laboratorio di musicoterapia nel "gazebo" può essere svolto solo durante l'estate, mentre d'inverno ci si limita a un laboratorio artistico di manufatti e una tombolata a premi.

Va però evidenziato che, a fianco delle criticità strutturali dovute alla mancanza di spazi, si aggiunge un atteggiamento di sostanziale chiusura dei responsabili locali della Polizia di Stato, a cui è ovviamente affidata la sicurezza del Centro, che tendono a negare l'autorizzazione a qualsiasi attività per motivi di sicurezza. Di fatto, gli unici spazi aperti che consentono una qualche attività ludica (per esempio il calcio balilla) sono i cortili antistanti le stanze di pernottamento (all'incirca 10 x 20m a lotto), peraltro coperti da fitto reticolato.

Nel **CPR di Bari** è allestita una stanza per la scuola, utilizzata anche per altre attività (cineforum, ...) con un massimo di cinque partecipanti. Non sono presenti campi sportivi propriamente detti, in quanto sono attrezzati a tale scopo gli spazi fra un modulo e l'altro, né sono presenti altri ambienti di socialità.

Più difficile la situazione al **CPR di Palazzo San Gervasio** che, nonostante la recente apertura, non prevede all'interno dei blocchi alcun locale comune. Oltre alle stanze e ai bagni, infatti, è presente solo il corridoio. I migranti sono costretti a mangiare in piedi all'esterno o seduti sui loro letti. Impossibile ovviamente svolgere qualsiasi attività in comune. Il cortile che potrebbe essere utilizzato per la cosiddetta "ricreatività" del Centro è privo di ogni tipo di protezione da pioggia, neve o sole.

Il Garante rileva inoltre come l'apertura del CPR di Palazzo San Gervasio, avvenuta prima che i lavori di ristrutturazione fossero terminati, ha comportato tra l'altro grave disagio per il personale che vi opera, costretto a lavorare all'interno di container situati esternamente all'area detentiva. Inoltre, non era presente al momento della visita un ambiente dove riscaldare il cibo che arriva da fuori, né una lavanderia, e neanche un magazzino.

Generalizzata ai Centri oggetto del presente Rapporto l'assenza della sala mensa; fa eccezione il **CPR di Torino** che dispone, all'interno di ogni sezione detentiva, di appositi locali per la socialità e la consumazione dei pasti ma talvolta, come nel caso del "settore bianco" visitato dalla delegazione, l'ambiente è spoglio essendo dotato solo di tavoli in cemento bloccati a terra senza alcun ulteriore tipo di arredo, come panche o sedie (peraltro nemmeno trasportabili dagli altri ambienti del settore abitativo risultandone il modulo del tutto privo)<sup>6</sup>. Il cosiddetto "Ospedaletto" è privo di spazi comuni: le sistemazioni individuali sono caratterizzate da un piccolo spazio antistante la stanza con un complessivo effetto del tutto analogo a quello di vecchie sezioni di uno zoo.

Va sottolineato che in nessuno dei CPR visitati era presente uno spazio adibito a luogo di culto (le preghiere giornaliere delle persone di religione musulmana, per esempio, avvengono negli spazi ciechi ricavati dai corridoi, nulla per i fedeli cristiani).

---

nel Centro, che temporaneamente ne escludono l'utilizzo. È comunque consentita la fruibilità quotidiana degli spazi all'aperto».

<sup>6</sup> Come riferito dal personale, gli ospiti sono quindi costretti a scegliere tra la possibilità di consumare i pasti in piedi appoggiandosi sui banconi della sala socialità o seduti sul letto mangiando con il piatto in mano, barcamenandosi tra la precarietà della stoviglia di plastica e la presa del palmo della mano.



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

In considerazione di quanto riscontrato,

**2. il Garante nazionale raccomanda che si provveda con urgenza a individuare e attrezzare negli attuali CPR 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 dei CIE del 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»<sup>7</sup>.**

#### **A.2. Locali di servizio**

Riguardo ai locali di servizio, particolarmente critiche sono le condizioni materiali dei bagni e delle docce nel **CPR di Brindisi-Restinco**: nei lotti B e C solo una doccia su quattro era funzionante, il pavimento, coperto da uno strato di umidità era scivolosissimo, tanto che uno degli ospiti è caduto a terra nel percorrerlo, le pareti erano rivestite di muffa blu e verde e molti bagni erano privi di porta. Un ospite che era stato da poco operato a una gamba, non potendo usare il bagno alla turca, doveva ogni volta uscire dal lotto e andare in un bagno dell'area sanitaria.

Il **CPR di Palazzo San Gervasio**, invece, è stato aperto con solamente tre docce comuni, peraltro esterne ai moduli abitativi, a cui si accede accompagnati dalle Forze di Polizia. Per tale motivo pur avendo una capienza di 152 posti, al momento della visita il Centro ne ospitava un massimo di 32. Il funzionario della Prefettura ha riferito al Garante che a partire da marzo 2018 sarebbe stata prevista la trasformazione in doccia di uno dei quattro bagni presente in ogni modulo, in modo da aumentare progressivamente il numero e superare il problema. Il Garante nazionale chiede di essere informato sullo stato di avanzamento di tali lavori.

Riguardo al **CPR di Torino**, ogni camera di pernottamento dispone di un bagno interno, cui si accede direttamente dalla camera stessa. Tra la stanza da letto e il locale bagno non c'è porta, né sono presenti le porte divisorie all'interno del servizio igienico per separare i due gabinetti alla turca dal resto del locale dove sono presenti due lavabi e una doccia. In altre parole, pochi metri separano i sanitari dai letti più vicini e non vi è alcun elemento di arredo, come porte o almeno tende, che assicuri un minimo di riservatezza a chi usufruisca dei servizi. Tale stato di cose è inaccettabile, immotivato e non giustificabile con qualsivoglia esigenza di sicurezza. È inoltre palesemente contrario al postulato dell'«assoluto rispetto della dignità della persona» evidenziato nel decreto legge 13/2017, quale principio cardine per la nuova organizzazione dei Centri di detenzione amministrativa.

Ciò considerato,

**3. 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 trattenimento 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**

---

<sup>7</sup> Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione", 20 ottobre 2014, articolo 4 lettera d).



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

**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.**

Infine, nel **CPR di Brindisi-Restinco** è stata constatata la mancanza di uno spazio dove poter metter i panni ad asciugare e di stendini. Per ovviare al problema gli ospiti mettono i panni bagnati per terra dato che il riscaldamento passa sotto al pavimento. A tal proposito si invita la direzione del Centro a trovare un rimedio a tale improvvisata soluzione che appare del tutto antigiene.

### **A.3. Locali di pernottamento**

Nelle stanze di pernottamento dei tre Centri visitati molti dei materassi sono stati trovati privi della data di scadenza e spesso senza lenzuola, come nel caso del **CPR di Bari**, dove nel modulo 1 i letti erano del tutto privi delle lenzuola - effetti lettereschi per i quali il Garante, nel corso della visita, ha sollecitato l'Ente gestore a provvedere immediatamente. Va anche segnalato che, nello stesso CPR di Bari, nella sala socialità del modulo 5 era presente una finestra con il vetro rotto ed era tale, secondo quanto riferito dagli ospiti e senza che la circostanza fosse smentita dall'Ente gestore, da almeno tre mesi.

Al **CPR di Palazzo San Gervasio** le porte risultavano prive di maniglie e non era consentito avere all'interno dei moduli né un cestino, né un sacco per l'immondizia. Pertanto i piatti del vitto, una volta consumato il pasto, venivano appoggiati per terra. Nei giorni della visita, nonostante il freddo e la neve, già erano comparse delle blatte. Tale situazione è inaccettabile e il Garante chiede di essere informato circa il suo definitivo superamento.

Una ulteriore criticità riscontrata riguarda il funzionamento dell'impianto di illuminazione artificiale, in particolare al CPR di Palazzo San Gervasio dove è stato riferito al Garante che nelle stanze di pernottamento le luci restano sempre accese durante la notte.

Al **CPR di Torino**, invece, le persone trattenute hanno segnalato alla delegazione che le camere di pernottamento non dispongono di pulsanti di accensione e spegnimento della luce che è infatti azionata a livello centrale dal personale. Gli ospiti sono quindi costretti ogni volta a uscire dalla stanza, percorrere lo spazio esterno del proprio modulo abitativo fino ad affacciarsi, attraverso le sbarre, sull'area perimetrale esterna dove risiede il dispositivo di sicurezza, attirare l'attenzione del personale di vigilanza di turno e chiedere, a seconda dei casi, l'accensione o lo spegnimento dell'impianto di illuminazione.

Il Garante stigmatizza tale modalità. Ricorda peraltro che anche negli Istituti di pena le persone detenute devono poter azionare dall'interno delle camere gli interruttori, come stabilito dal d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"<sup>8</sup> e chiede un chiarimento in merito. Conseguentemente,

**4. 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**

---

<sup>8</sup> Articolo 6 comma 3. «Sono approntati pulsanti per l'illuminazione artificiale delle camere, nonché per il funzionamento degli apparecchi radio e televisivi, sia all'esterno, per il personale, sia all'interno, per i detenuti e internati. Il personale, con i pulsanti esterni, può escludere il funzionamento di quelli interni, quando l'utilizzazione di questi pregiudichi l'ordinata convivenza dei detenuti e internati».



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

**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.**

### **B. Qualità della vita detentiva e sicurezza**

Come indicato in premessa, la configurazione strutturale dei CPR, riscontrata dalle delegazioni nel corso delle visite, è apparsa del tutto assimilabile a quella di un ambiente carcerario: con sbarre, talvolta alte cancellate metalliche di suddivisione tra i settori abitativi (CPR di Torino) e blindi (CPR di Bari). L'effetto afflittivo dell'aspetto architettonico e il relativo impatto sulle persone che vi sono ospitate e su coloro che vi lavorano sono accentuati da tutta un'altra serie di fattori che attengono alla qualità della vita detentiva e alle norme di sicurezza; tra essi, in particolare, l'impossibilità per gli ospiti di muoversi liberamente tra i diversi moduli.

Relativamente alla qualità della vita all'interno dei Centri, uno dei profili di maggiore criticità rilevati nel Rapporto inviato l'anno scorso riguardava l'assenza di attività – assenza che rendeva la quotidianità delle persone ristrette monotonamente uguale a se stessa, senza alcuna opportunità di occupare il tempo in maniera costruttiva o avere almeno qualche distrazione. Strettamente correlato a questo aspetto è la sostanziale impermeabilità dei CPR alla società civile organizzata, ammessa teoricamente a svolgere attività di assistenza e di promozione sociale delle persone trattenute<sup>9</sup> ma nei fatti, per vari motivi, assente (vedi, per esempio, le considerazioni espresse in riferimento al CPR di Brindisi-Restinco nella sezione A.1. di questo Rapporto). Anche la possibilità di pratica religiosa è fortemente limitata poiché ai Centri di fatto non accede alcun ministro di culto. Questo vale indistintamente per tutti quelli visitati.

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 statale che prima ancora del rimpatrio fisico lo esclude dalla propria collettività, quasi considerandolo come “non persona”.

La carenza di attività, sotto il profilo dell'impatto che ha rispetto alla sicurezza e al mantenimento dell'ordine, è presa in considerazione anche nel documento programmatico sui CIE redatto dal Tavolo di lavoro promosso dal Ministro dell'interno *pro tempore* Annamaria Cancellieri nel 2012<sup>10</sup>: «[...] poiché la totale assenza di attività all'interno dei Centri, che si sostanzia in un ozio forzato, comporta un aumento di aggressività e malessere e si traduce in un aumento di episodi di tensione tra immigrati trattenuti e forze dell'ordine, modalità di trattenimento distinte e una diversa suddivisione degli spazi permetterebbero agli ospiti di

---

<sup>9</sup> Il Regolamento recante “Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione”, 20 ottobre 2014, articolo 6 lettera a) prevede l'accesso ai Centri, previa autorizzazione della Prefettura dei «rappresentanti di enti, associazioni di volontariato o di cooperative di solidarietà sociale ammesse a svolgere attività di assistenza sulla base di accordi di collaborazione stipulati con il Ministero dell'Interno o con la Prefettura»

<sup>10</sup> Il documento è disponibile sul sito web dell'Associazione di studi giuridici sull'immigrazione: [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1\\_013\\_doc\\_cie\\_documenti.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_013_doc_cie_documenti.pdf)





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

trascorrere il tempo in maniera costruttiva, con la possibilità di svolgere, in un contesto più armonico e gradevole, attività ricreative e sportive».

A distanza di sei anni, considerata l'alta frequenza degli episodi di danneggiamento provocati dagli ospiti alle strutture, tale riflessione rimane attualissima e ancora si fatica a trovare il baricentro tra le sovrastanti misure di sicurezza e la tutela di un elementare livello di qualità della vita all'interno dei Centri.

Anche il Comitato prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) nel Rapporto sulla visita condotta in Italia dal 7 al 13 giugno 2017 ha stigmatizzato la predominanza delle ragioni di sicurezza presso il CPR di Torino invitando le Autorità italiane a riconsiderare le proprie stringenti direttive<sup>11</sup>.

**5. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che si provveda ad attivare una programmazione nel pieno rispetto del Regolamento unico dei CIE 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 - art. 5 lettera f) e art.6 lettera a) del Regolamento stesso».**

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

Il Garante nazionale invita il Ministero dell'interno a uno stringente monitoraggio circa l'effettiva organizzazione di suddette attività da parte degli Enti gestori, come previsto nei capitolati d'appalto<sup>12</sup>, superando, laddove necessario, quegli ostacoli frapposti in nome della sicurezza che di fatto non ne mirino assolutamente la tutela.

Per quanto riguarda il **CPR di Torino** vanno altresì ribaditi i rilievi espressi nel Rapporto dello scorso anno, che sul punto interamente si richiama, in relazione alle modalità di interazione attraverso le sbarre tra i cittadini stranieri e il personale operante, che è solito rimanere all'esterno dei settori detentivi.

Vale la pena di rammentare che il Centro dispone di sei settori abitativi, costituiti ciascuno da un edificio in cui sono allocate le stanze di pernottamento e un altro fabbricato in cui vi è un locale multifunzionale per la socialità/consumazione dei pasti/luogo di preghiera. Ogni settore abitativo ha un'ampia area esterna ed è separato dagli altri settori con alte cancellate in ferro. Come già rilevato nel precedente Rapporto, 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 rivolgersi agli operatori, quando 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

<sup>11</sup> Per approfondimenti <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/anti-torture-committee-publishes-report-on-its-visit-to-italian-hotspots-and-removal-centres>.

<sup>12</sup> Nello schema di Capitolato d'appalto approvato con decreto del Ministro dell'Interno il 7 marzo 2017 è espressamente stabilito che anche nei CPR, tra i servizi di assistenza generica alla persona che l'ente appaltatore deve garantire, vi è quello relativo all'organizzazione del tempo libero attraverso attività di tipo ricreativo, sportivo e culturale.



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

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.

Il Garante nazionale esprime il proprio fermo disappunto rispetto a una tale impostazione organizzativa, la quale in nome di un supposto criterio di sicurezza – che limita fortemente gli ingressi nelle sezioni abitative – 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. Pertanto,

**7. il Garante nazionale rivolge alle Autorità responsabili e ai soggetti operanti presso il CPR di Torino le medesime raccomandazioni espresse nel Rapporto dello scorso anno, ovvero:**

- **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;**
- **garantire 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 loro.**

Un’ulteriore criticità che attiene in particolar modo agli aspetti relativi alla sicurezza e al mantenimento dell’ordine nei CPR visitati riguarda l’assenza di sistemi di allarme per contattare e/o richiedere l’intervento del personale in caso di necessità. All’interno dei moduli detentivi non funzionano infatti né impianti di citofonia<sup>13</sup>, né campanelli. Tale stato di cose appare particolarmente grave nel caso del **CPR di Torino** dove i moduli abitativi sono piuttosto distanti dall’edificio in cui sono collocati gli Uffici e l’unica modalità possibile di comunicazione consiste, in caso di urgenza, nell’attirare l’attenzione del dispositivo di vigilanza interna che supervisiona l’area detentiva dalle apposite garitte all’esterno dei settori.

**8. Al fine di tutelare standard minimi di sicurezza e garantire l’intervento tempestivo del personale nei moduli abitativi, il Garante nazionale raccomanda che i settori siano dotati di campanelli accessibili dall’interno per chiamate in caso di necessità, così come indicato dagli standard del CPT<sup>14</sup>.**

### **C. Improprie collocazioni**

I CPR sono strutture di detenzione amministrativa che hanno al loro interno solo: locali di trattenimento, generalmente suddivisi in blocchi, locali comuni per le attività (anche se questi sono spesso assenti o insufficienti), ambienti sanitari con stanze di isolamento sanitario gestite dal personale dell’area medica, sale per i colloqui con i famigliari, gli avvocati, il personale dell’Ente gestore, il Giudice di pace o altro. Non sono previsti altri ambienti, come sezioni o stanze di isolamento, anche in virtù della mancanza di un regolamento che ne definisca l’uso.

<sup>13</sup> Secondo quanto riferito alla delegazione, l’impianto di citofonia era previsto nel CPR di Torino ma è stato distrutto.

<sup>14</sup> CPT/Inf(2017)3 *Immigration and detention*, factsheet March 2017, articolo 4 comma 3 «*Call bells should be installed in all detention areas where staff are not continuously present*».



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

Nel corso delle visite, tuttavia, il Garante ha riscontrato la presenza di locali impropri, come nel caso del CPR di Torino che verrà illustrato di seguito, o l'uso improprio di locali destinati a un uso specifico, come nel caso delle stanze di isolamento sanitario del CPR di Brindisi-Restinco.

Nel **Centro di Brindisi-Restinco** il Garante ha, infatti, visitato le due stanze di isolamento sanitario: una era utilizzata come magazzino, mentre l'altra era dotata di due letti in muratura (a castello), anche se l'Ente gestore e i medici hanno dichiarato che veniva usata sempre e solo come stanza singola. Si osserva che il Garante non ha potuto effettuare verifiche in merito per la mancanza di un registro delle presenze. La stanza era priva di un campanello attivabile dell'interno e il bagno era privo di doccia.

Sulla porta di uno dei due c'era un cartello con la scritta "locale controllo trattenuti". In questo locale, dell'area sanitaria, il Garante ha verificato che erano state collocate delle persone senza alcuna indicazione di carattere medico. In particolare nella notte del 31 gennaio 2018, il 6 e il 10 febbraio 2018 sono stati allocati rispettivamente una persona, tre persone e ancora una persona. Le operazioni sono state condotte, secondo quanto dichiarato dall'Ente gestore, dalle Forze di Polizia in servizio presso il Centro, contro il parere dell'Ente gestore stesso che ha segnalato gli episodi alla Prefettura di Brindisi e per conoscenza alla Questura, all'Ufficio di Gabinetto e all'Ufficio immigrazione. Inoltre, secondo quanto riferito dall'Ente gestore e dal personale dell'area medica, anche una persona transessuale trattenuta nel Centro maschile di Brindisi-Restinco era stata allocata nel mese di marzo 2018 nelle stanze formalmente di isolamento sanitario.

Il Garante nazionale stigmatizza con forza l'uso improprio delle camere di isolamento sanitario, ritenendo inaccettabile che locali finalizzati alla tutela della salute vengano utilizzati per altri scopi e, in aggiunta, senza il consenso del personale sanitario; ancor più inaccettabile è il loro utilizzo per separare dalle altre e di fatto segregare persone ospiti del Centro. Ricordando che il Regolamento dei CIE del 2004 non prevede, neanche come misura eccezionale, l'uso di camere di isolamento, chiede pertanto alle Autorità responsabili chiarimenti in merito a tale prassi.

Inoltre il Garante chiede di essere informato su quali misure siano state previste nel caso del trattenimento di persone transessuali nel pieno rispetto dei Principi di Yogyakarta con particolare riferimento agli articoli 5 e 9<sup>15</sup>.

Per i casi di isolamento sanitario nel **CPR di Torino** viene utilizzato il cosiddetto "ospedaletto" che, come evidenziato nel precedente Rapporto, è costituito da un unico corpo fabbrica suddiviso in 12 locali di pernottamento con una capienza pari a 24 posti. Al momento della visita l'1 marzo 2018 vi erano collocate 16 persone. Il settore solleva molteplici criticità sotto i profili: a) della configurazione architettonica, b) del regime cui sono sottoposte le persone ivi trattenute e c) dell'assenza di garanzie rispetto a una tale collocazione.

In relazione ai primi due aspetti si fa rinvio al precedente Rapporto e a quanto già affermato nel paragrafo A.1. del presente Rapporto, limitandosi a ribadire l'inaccettabilità di una condizione detentiva che non

---

<sup>15</sup> *Principi di Yogyakarta per l'applicazione delle leggi internazionali sui diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e identità di genere*, novembre 2006.



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

preveda la possibilità per le persone ristrette di trascorrere almeno alcune ore della giornata in uno spazio di dimensioni adeguate all'aria aperta senza aver ostruita la vista del cielo<sup>16</sup>.

Con riguardo al terzo aspetto va rilevato che, come riportato in relazione al Centro di Brindisi, anche presso il Centro di Torino è invalsa la prassi di utilizzare gli ambienti dell'isolamento sanitario anche per altri scopi sinteticamente riconducibili a ragioni di sicurezza/mantenimento dell'ordine e alla soddisfazione di richieste individuali da parte di qualche utente. Tralasciando quest'ultimo caso, fatto salvo comunque quanto evidenziato in merito alla configurazione architettonica degli ambienti e al regime, il ricorso all'isolamento per ragioni sostanzialmente disciplinari senza una specifica disciplina giuridica che definisca la procedura con le dovute garanzie di contraddittorio, i tempi di durata della misura e la possibilità di ricorso appare molto critica<sup>17</sup>.

**9. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che:**

- **i locali destinati all'isolamento sanitario all'interno dei Centri siano effettivamente ed esclusivamente utilizzati a tale scopo e sotto stretta sorveglianza medica;**
- **le persone assegnate a tali ambienti, compatibilmente con le proprie condizioni di salute, usufruiscano quotidianamente di spazi all'aria aperta di dimensioni adeguate alla possibilità di passeggiare e fare esercizio fisico;**
- **siano interrotte prassi che prevedono 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.**

Nel CPR di Torino il Garante nazionale ha altresì dovuto constatare la presenza di alcune "celle di sicurezza" collocate all'interno del corpo fabbrica destinato agli Uffici della Polizia di Stato e dell'Ente gestore: una collocata al piano terreno e altre tre situate nel livello interrato. Deve essere evidenziato come la scoperta dell'esistenza di dette celle sia stata del tutto casuale da parte della delegazione, che non ha ricevuto in merito alcuna preliminare informazione da parte dei responsabili del Centro, né in occasione del precedente monitoraggio condotto nel 2017, né in quello oggetto del presente Rapporto. Va a tal proposito richiamato il principio di leale collaborazione tra Istituzioni, che implica, nel caso concreto, il dovere per l'Amministrazione responsabile della struttura di creare le condizioni affinché l'Organismo di garanzia espliciti pienamente il suo mandato accedendo e verificando tutti i luoghi di privazione della libertà all'interno del Centro visitato.

Ciò premesso, tali ambienti risultano inaccettabili sotto il profilo della regolarità della loro presenza all'interno del CPR e della chiarezza circa un loro eventuale uso, della mancanza di trasparenza legata alla assenza di registrazione dei relativi transiti e anche degli standard di vivibilità.

---

<sup>16</sup> Come indicato nel precedente Rapporto lo spazio antistante all'ingresso di ciascun locale di pernottamento è un piccolo cortile di passeggio cementificato totalmente ricoperto da travi metalliche.

<sup>17</sup> In tal senso anche il CPT: «*The CPT recommends that Italian authorities adopt clear rules to regulate the placement, duration, conditions, and safeguards surrounding the use of segregation units or cells in CPR establishments, in the light of the above remarks*» Rapporto sulla visita condotta in Italia dal 7 al 13 giugno 2017.



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

In particolare la cella situata al pian terreno non è riscaldata e reca un foro da cui entra l'aria mentre le celle collocate al piano terreno sono di ridottissime dimensioni, con uno scarsissimo apporto di luce e aria naturali. Entrambe sono quasi del tutto prive di arredo se non una modestissima panca.

Alla delegazione è stato riferito che sono utilizzate come celle d'appoggio durante le fasi preliminari alla partenza delle operazioni di rimpatrio forzato, in particolare per l'effettuazione delle verifiche di sicurezza nel caso di voli charter con molti stranieri in partenza. Considerata l'assenza di un registro per l'annotazione dei transiti delle persone ristrette in tali locali, tale informazione non è stata verificata da parte della delegazione. Nel corso della visita, tuttavia, in una delle celle situate al piano interrato il Garante nazionale ha rilevato la presenza di un pasto confezionato (recante la data del giorno antecedente alla visita), dovendo conseguentemente constatare che almeno in quel caso la permanenza si era prolungata.

**10. 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 periodi brevi di tempo, in locali non adeguati da un punto di vista dell'apporto di luce e di aria naturale, nonché di riparo da condizioni climatiche esterne difficili.**

#### **D. Promiscuità delle situazioni giuridiche**

In tutti i CPR visitati è stata riscontrata la promiscuità delle persone trattenute dovuta alla mancata considerazione delle differenti posizioni soggettive sul piano giuridico e amministrativo: persone detenute per irregolarità amministrativa, soggetti provenienti dal circuito penale, persone che hanno richiesto asilo successivamente alla loro collocazione in CPR. Tale mescolanza può essere produttiva di contatti con il mondo dell'illegalità e diffusione di comportamenti illegali, anche in considerazione del fatto che durante il periodo di trattenimento non tutti gli ospiti vengono effettivamente rimpatriati.

Riguardo ai richiedenti asilo, quantunque tale richiesta provenga successivamente alla collocazione nel CPR, va prevista, ai sensi dell'articolo 4 lettera e) <sup>del</sup> Regolamento dei CIE, la loro separazione dagli altri ospiti.

**11. 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 identificazione ed espulsione" 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.**

#### **E. Accertamento dell'età dei presunti minori**

Nel corso delle sue visite, il Garante nazionale rivolge massima attenzione all'individuazione delle vulnerabilità, con particolare riferimento ai minori stranieri non accompagnati (MSNA). A tale riguardo, il Garante ha salutato positivamente l'approvazione nella passata Legislatura della legge 7 aprile 2017 n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Tuttavia ha constatato con disappunto che molte delle indicazioni in essa contenute non sono pienamente attuate.



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

Infatti, nel **CPR di Brindisi-Restinco** sono emersi alcuni casi di ospiti del Centro che si erano dichiarati minori e che, ciò nonostante, erano rimasti nel CPR stesso. Il Garante ne ha potuti verificare almeno due: nel primo caso la persona vi è rimasta per sei giorni (dal 6 all'11 novembre 2017)<sup>18</sup>, nel secondo caso per otto giorni (dal 6 al 13 novembre 2017)<sup>19</sup>. Quest'ultimo è stato poi riconosciuto come minorenni e trasferito in un Centro idoneo. Oltre a ciò, per accertare la loro età, secondo quanto dichiarato dall'Ente gestore, i giovani sono stati sottoposti alla mera analisi radiologica del polso.

La prassi attuata in sostanza è in contrasto con la previsione di cui all'articolo 5 comma 2 della legge 47/2017 che stabilisce che nelle more dell'esito delle procedure di identificazioni, alla persona vada garantita l'accoglienza delle strutture di prima accoglienza per minori<sup>20</sup>, nonché con l'articolo 5 commi 4, 5 e 6 che definiscono le modalità dell'accertamento basate su un approccio multidisciplinare, effettuate da professionisti adeguatamente formati e in un ambiente idoneo<sup>21</sup>.

Una sostanziale disapplicazione della citata legge è stata riscontrata anche nel **CPR di Torino** in relazione a tre cittadini stranieri<sup>22</sup> che avevano fatto ingresso nel Centro il 20 febbraio 2018 in forza di un provvedimento di respingimento ex articolo 10, comma 2 del Decreto legislativo 286/1998. In base ai fascicoli visionati, è stato rilevato che tutti e tre si erano dichiarati minorenni di fronte al Giudice di Pace in occasione dell'udienza di convalida tenutasi in data 23 febbraio 2018, pochi giorni prima della visita del Garante nazionale. Nei relativi verbali di udienza si dava atto che l'Amministrazione dichiarava di dare avvio alle procedure volte all'accertamento dell'età e si insisteva però per la convalida del trattenimento, che l'Autorità giudiziaria accordava. Il tutto è singolare dal punto di vista procedurale: emerge dai fascicoli che è stato successivamente eseguito l'accertamento dell'età che ha concluso affermando la loro maggiore età; tuttavia tale accertamento è stato eseguito in autonomia dall'Autorità di P.S. al di fuori della procedura normativamente stabilita in

---

<sup>18</sup> La persona aveva il codice ID 751 dell'Ente gestore.

<sup>19</sup> La persona aveva il codice ID 753 dell'Ente gestore.

<sup>20</sup> Legge 7 aprile 2017 n. 47 articolo 5 comma 2. «Nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei commi 3 e seguenti. In ogni caso, 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; si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24».

<sup>21</sup> Legge 7 aprile 2017 n. 47 articolo 5 commi:

«4. Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa.

5. Lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore.

6. L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona».

<sup>22</sup> Trattasi di Mohamed NIDAL registrato agli atti del Centro come nato in Tunisia il 22.06.1998, Ali BOUSAKAIA registrato agli atti del Centro come nato in Tunisia il 27.07.1998, Hamza ARRACHOUH registrato agli atti del Centro come nato in Tunisia il 02.02.1996.



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

quanto 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.

### **12. 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 dei 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.**

Si confida nelle Autorità responsabili per la puntuale informazione a tutte le articolazioni della Legge 7 aprile 2017 n. 47 anche mediante la diramazione di note circolari e la realizzazione di apposite iniziative formative.

### **F. Trasparenza e registri**

Appare opportuno spendere alcune parole sulla tenuta di registri relativi agli eventi critici nei CPR. Tali registri, infatti, sono mezzi di legalità e trasparenza per cristallizzare in atti ufficiali tutte le attività eseguite in relazione ai soggetti da parte dell'Autorità responsabile della loro privazione della libertà nonché tutti gli eventi che si sono eventualmente verificati e i comportamenti conseguenti. La trasparenza, infatti, non è soltanto una tutela delle persone detenute, ma anche – e forse soprattutto – di coloro che operano durante il periodo di privazione della libertà e che esercitano un ruolo particolarmente delicato.

Tuttavia, nonostante la raccomandazione già formulata dal Garante nazionale nel Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspot* in Italia dell'11 maggio 2017, in tutti i Centri visitati manca un sistema di registrazione degli eventi critici (episodi di autolesionismo, aggressioni, danneggiamenti, tentati o compiuti suicidi, ecc...). Il Garante apprezza, quindi, l'introduzione nel **CPR di Bari**, successivamente alla visita, di un registro per tali eventi, così come comunicato dall'Ente gestore “Costruiamo insieme” con lettera del 5.3.2018 prot. 145/18. Al contrario, nel **CPR di Torino** i resoconti degli episodi di autolesionismo sono reperibili esclusivamente nelle relazioni dei sanitari sui singoli casi. Impossibile quindi verificare la situazione se non rileggendo le relazioni quotidiane di servizio redatte dagli operatori del presidio della Polizia. Così come, nel **CPR di Brindisi-Restinco** la presenza di un registro degli eventi critici avrebbe consentito alla delegazione di avere notizia sin dall'inizio della visita, e non successivamente e incidentalmente, l'incendio di sette materassi del lotto C nel giorno precedente la visita (domenica 18 febbraio 2018) e l'intervento sia della locale ASL, sia della Squadra Mobile della Questura rispettivamente per le valutazioni sanitarie e le indagini del caso.



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

Risultano altresì mancanti nelle aree mediche registri che riportino le lesioni di qualsiasi causa riscontrate in sede di visita medica degli ospiti: essi rivestono particolare importanza, come evidenziato anche dal Comitato prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) nel 19° Rapporto generale pubblicato nel 2009.<sup>23</sup>

**13. Il Garante nazionale raccomanda quindi: di istituire in tutti i CPR i registri degli eventi critici, da tenere aggiornati quotidianamente e raccomanda altresì 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. Si tratta di strumenti indispensabili sia a tutela delle persone ristrette o trattenute, sia a tutela del personale che all'interno di tali strutture opera. Nei luoghi di segregazione è ancora più importante garantire la trasparenza degli atti e dei comportamenti.**

### **G. Diritto all'informazione e alla difesa**

Titolare del diritto a comprendere, affermato dalla stessa Convenzione europea per i diritti umani sin dal suo primo Protocollo aggiuntivo, è ciascuna persona, indipendentemente dalla sua connotazione giuridica. Tale diritto comporta la necessità che ogni luogo di privazione della libertà sia attrezzato a offrire adeguati strumenti di "comprensione" che vanno dalla alfabetizzazione primaria, all'ausilio a capire le regole dell'istituzione in cui si è collocati, al supporto per avere accesso alle diverse possibilità che l'istituzione stessa o, più in generale, il sistema giuridico, può offrire. In questo contesto, la comprensione della propria collocazione è parte – non secondaria – di quel processo inclusivo che anche le Istituzioni della privazione della libertà su base amministrativa devono avere come obiettivo. Vale la pena ricordare come le regole n. 54 e 55 delle cosiddette *Nelson Mandela Rules* delle Nazioni Unite<sup>24</sup>, pur adottate in funzione del rispetto di parametri per la detenzione penale e quindi in un contesto più restrittivo, affermano il diritto ad avere informazioni scritte relativamente al Regolamento di Istituto e ai propri diritti e doveri e al diritto ad avere un interprete o in caso di analfabetismo di essere messo in grado di comprendere.

Del resto, uno dei diritti fondamentali di ogni persona costretta a vivere in una struttura privata della libertà, governata 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. Ciononostante, nei CPR visitati il flusso di informazioni relative alle regole del Centro stesso, ai propri diritti e ai propri doveri è apparso carente: spesso gli Enti gestori non hanno neanche formulato un regolamento del Centro e le regole si apprendono con il passaparola.

---

<sup>23</sup> CPT/Inf(2009)27-part, paragrafo 96: «Infine, indipendentemente dal luogo in cui una persona può essere privata della libertà da parte di un'autorità pubblica, il CPT raccomanda un rapporto sistematico di ogni lesione riscontrata su una persona che afferma di essere stata maltrattata, corredato dalle conclusioni del medico (circa la compatibilità delle asserzioni dell'interessato con le lesioni osservate), che dovrà essere stilato dal medico in un apposito modulo. Un simile rapporto deve essere stilato anche in assenza di una specifica denuncia, quando sussistano validi motivi per ritenere che si siano verificati dei maltrattamenti. Devono essere istituite delle procedure per garantire che, ogni qualvolta un medico segnali nel suo rapporto l'esistenza di lesioni compatibili con le affermazioni dell'interessato di avere subito maltrattamenti (o che, anche in assenza di allegazioni, sono chiaramente indicative di maltrattamenti), tale informazione sia sistematicamente portata all'attenzione delle competenti autorità giudiziarie o inquirenti».

<sup>24</sup> *Regole Nelson Mandela sugli standard minimi per il trattamento dei detenuti*, approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015.





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

**14. 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 diffusione di un documento che le definisca, tradotto nelle diverse lingue delle persone private della libertà.**

Infine, per quanto concerne il **Centro di Brindisi-Restinco** il Garante Nazionale esprime un certo stupore circa una comunicazione della locale Prefettura indirizzata all'Ente gestore circa la necessità di ridurre l'accesso al CPR dei legali di fiducia dei trattenuti, limitandolo ai soli giorni dal lunedì al venerdì e in fasce orarie prestabilite dallo stesso Ente gestore. Tale limitazione appare impropria e il Garante nazionale chiede di conoscerne la motivazione.

#### **H. Diritto al reclamo**

Rimane ancora aperta la problematica della mancanza di uno strumento di ricorso da parte dei migranti per sollevare doglianze in merito alle condizioni di trattenimento. Tale lacuna è stata posta in evidenza anche dalla Corte EDU che nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*, con sentenza della Grande Camera del 15 dicembre del 2016, ha condannato il nostro Paese per violazione degli articoli 3, 5 (commi 1, 2 e 4) e 13, a causa dell'assenza di un'adeguata base legale per il trattenimento di tre cittadini tunisini nel Centro di Lampedusa e in alcune navi nel 2011 e per la mancanza di un rimedio attivabile dai ricorrenti per esprimere lamentele sulle condizioni di trattenimento e contestare eventuali violazioni dell'articolo 3 CEDU. Già nel 2013, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) aveva raccomandato all'Italia di attivare forme di reclamo nei Centri per migranti<sup>25</sup>. Tuttavia, tale raccomandazione non ha finora trovato applicazione e per i migranti nei CPR non è azionabile una procedura formale per segnalare eventuali violazioni o carenze.

**15. Il Garante nazionale pertanto raccomanda che venga prevista una procedura di reclamo dinanzi a un'Autorità indipendente relativamente a alle condizioni materiali di sistemazione nei Centri, alle relative regole e all'esercizio di propri legittimi interessi.**

Deve poi essere rilevato che nell'ambito delle istanze attivabili dalle persone trattenute all'interno dei Centri, massima attenzione deve essere posta alla manifestazione di volontà diretta ad accedere alla protezione internazionale. La circostanza che non vi sia una relazione diretta tra gli stranieri trattenuti e il personale di Polizia operante non può essere motivo di ritardo nella acquisizione della manifestazione da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza.

Nel **CPR di Torino** è stato a tal proposito riferito che la persona straniera che intende chiedere asilo deve rivolgere la propria richiesta a uno degli operatori dell'Ente gestore. Quest'ultimo provvede quindi a comunicare all'Ufficio Immigrazione che uno degli ospiti ha richiesto un appuntamento, senza fornire alcuna indicazione relativamente alla manifestazione di volontà espressa dall'interessato. In base a quanto riportato dagli operatori di Polizia, la persona straniera attende per la convocazione in media dai due ai tre giorni. Durante tale periodo egli dovrebbe considerarsi, ai sensi di legge, a tutti gli effetti richiedente asilo ma l'Autorità di Polizia ancora non ne è a conoscenza e potrebbe quindi procedere al suo rimpatrio.

---

<sup>25</sup> Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, luglio 2013: «27. L'UNHCR incoraggia l'adozione di meccanismi di consultazione e di partecipazione attiva dei richiedenti asilo nelle strutture d'accoglienza e l'introduzione di meccanismi efficaci di reclamo».



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

- 16. Il Garante nazionale raccomanda che nei CPR sia sempre assicurata con tempestività l'acquisizione della manifestazione di volontà di accedere alla procedura di protezione internazionale da parte del personale di Polizia 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.**

**I. Diritto alla riservatezza**

Le delegazioni hanno riscontrato nel corso delle visite seri rischi di violazione della dovuta riservatezza degli ospiti nel corso delle visite mediche, data la presenza sistematica di agenti delle Forze di Polizia all'interno dell'ambulatorio o a una distanza non sufficiente a garantirla.

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. 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. Pertanto, anche sulla base del Decreto legislativo del 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali",

- 17. Il Garante nazionale raccomanda che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, e che solo in casi specifici sia prevista la presenza di personale di Polizia durante la consultazione con il medico.**

**L. Rapporti tra Ente gestore e Forze di Polizia**

Nel corso della visita, nei diversi CPR, è emerso un rapporto contraddistinto da alcune criticità tra l'Ente gestore e le Forze di Polizia, le prime impegnate nella gestione della quotidianità del Centro, le seconde nel controllo della sicurezza. Tale diversità di mandato si traduce talvolta, secondo quanto riferito al Garante nazionale, in una difficoltà di collaborazione: i Piani di sicurezza delle Questure tendono a escludere in generale la possibilità di svolgere attività in più di tre/quattro persone alla volta, come accade **nei CPR di Brindisi-Restinco e di Bari**, impedendo e ostacolando ogni iniziativa che coinvolga un numero maggiore di migranti.

Pur comprendendo e rispettando le esigenze di sicurezza, il Garante chiede maggiori informazioni in merito ai limiti posti all'organizzazione delle attività e alle motivazioni che hanno portato a tali decisioni. Ricorda che il regolamento dei CIE prevede esplicitamente la programmazione e l'attivazione di iniziative che coinvolgano gli ospiti, anche in collaborazione con organismi del Terzo settore.

**M. Strumenti atti a offendere**

Durante la visita al **CPR di Brindisi-Restinco**, il Garante ha trovato appoggiato sul tavolo della sala dove si effettuano i colloqui (con gli avvocati, con le famiglie, con gli operatori) un manganello appartenente a uno degli agenti delle Forze di Polizia in servizio nel Centro. Il Garante stigmatizza tale fatto, ritenendo che il personale non possa introdurre nel Centro, salvo specifiche esigenze, qualsiasi oggetto che possa essere utilizzato – o percepito come utilizzabile – quale strumento di minaccia o violenza.



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

Ricorda inoltre la necessità che il personale di Polizia che opera all'interno dei CPR, così come avviene con il personale adibito alle scorte per le operazioni di rimpatrio forzato, sia formato all'uso di tecniche di *de-escalation* per prevenire o contenere eventuali atteggiamenti aggressivi, evitando anche un possibile effetto di amplificazione dell'evento.

**Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni.**

**Il Rapporto contiene alcune Raccomandazioni e la richiesta di alcuni chiarimenti ai quali il Garante nazionale chiede che, come previsto dall'articolo 22 del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT), sia data risposta da parte delle competenti Autorità. Il Rapporto rimarrà riservato per trenta giorni, per dare tempo alle Autorità di rispondere, quindi sarà reso pubblico sul sito del Garante insieme alle risposte pervenute.**

Mauro Palma

Roma, 6 settembre 2018