



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

Presidente

**Nota sulle situazioni di privazione della libertà negli *hotspot* richiesto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito della sua attività di controllo sull'esecuzione della sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 nel caso *Khlaifia e altri c. Italia* (14 ottobre 2021).**

Ambasciatore Michele Giacomelli  
Capo della Rappresentanza permanente  
d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Rap.cde.strasburgo@cert.esteri.it

p.c.

Rossana Taverna  
Direttore dell'Ufficio II  
Direzione generale degli Affari giuridici  
e legali  
Dipartimento per gli Affari di giustizia  
Uff2.dgdirittiumani.dag@giustizia.it

Gentile Ambasciatore,

Con comunicazione del 5 ottobre 2021 della Direzione generale degli Affari giuridici e legali del Dipartimento per gli Affari di Giustizia è stato richiesto a questa Autorità di garanzia un aggiornamento in merito alle questioni sollevate nella decisione adottata nella riunione 9 – 11 marzo 2021 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito della sua attività di controllo sull'esecuzione della sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 (*caso Khlaifia e altri c. Italia*). Nello specifico, con riferimento alle situazioni di privazione della libertà degli *hotspot*, sono state chieste informazioni relative a «eventuali determinazioni assunte dal Garante su segnalazioni relative alle condizioni di trattenimento secondo le previsioni del recente D.L. n. 130/2020».

Come è noto il mandato del Garante nazionale sugli *hotspot* è esplicitamente disciplinato dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132, che è intervenuto sulla norma istitutiva dell'Autorità di garanzia stabilendo la competenza del Garante nazionale anche relativamente ai locali di cui all'articolo 6, comma 3 *bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (il riferimento è agli *hotspot* e ai *Centri governativi di prima accoglienza*) destinati a dare attuazione all'ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo per fini identificativi.



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

Presidente

Pur permanendo il generale problema della complessiva indeterminatezza giuridica degli *hotspot*, quest'ultimo intervento normativo ha esplicitamente stabilito che essi possono, in parte, fungere anche da strutture detentive nei confronti di chi chieda protezione internazionale. L'introduzione di tale ipotesi di trattenimento non è tuttavia stata accompagnata da un'apposita disciplina delle modalità di esecuzione delle misure restrittive applicate all'interno degli *hotspot* e dei *Centri governativi di prima accoglienza*, divenuti luoghi detentivi senza una specifica regolazione delle condizioni della detenzione e l'esplicito riconoscimento delle garanzie previste nei casi di privazione della libertà<sup>1</sup>.

La criticità relativa all'estensione delle tutele stabilite a favore delle persone trattenute si è verificata anche in occasione dell'approvazione del decreto legge 21 ottobre 2021 n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 173, che nell'introduzione del meccanismo di reclamo nell'ambito del trattenimento amministrativo ha esplicitamente riconosciuto tale diritto esclusivamente a favore delle persone trattenute in un Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr). La previsione è infatti contenuta nel comma 2 *bis* dell'articolo 14 del T. U. Imm. recante rubrica *Esecuzione dell'espulsione*, che non trova applicazione nel caso del trattenimento dei richiedenti asilo negli *hotspot* (e nei *Centri governativi di prima accoglienza*) regolato dall'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Nel parere reso al Senato lo scorso 5 novembre ai sensi dell'articolo 19 lettera c) dell'Opcat nell'iter di conversione del decreto, il Garante nazionale ha pertanto posto il problema dell'applicazione del meccanismo di reclamo al di fuori dei Centri di permanenza per i rimpatri. Ha in particolare evidenziato: «Con specifico riferimento all'introduzione del meccanismo di reclamo nella Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto in esame si scrive, peraltro, che l'innovazione normativa si fonda sulle conclusioni della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) dell'1 settembre 2015 - *caso Khlaifia c. Italia*. Con questa pronuncia l'Italia era stata condannata per la mancanza di un simile strumento di tutela a favore delle persone ricorrenti mentre le stesse erano nell'*hotspot* di Lampedusa e nelle navi in cui erano successivamente state trasferite. Appare evidente come il mancato riconoscimento della possibilità di reclamo negli *hotspot* non possa soddisfare le intenzioni espresse nel citato documento accompagnatorio e non vada nemmeno incontro alle richieste più volte mosse dal

---

<sup>1</sup> Nel parere reso al Senato lo scorso 15 ottobre ai sensi dell'articolo 19 lettera c) dell'Opcat nell'iter di conversione del decreto, il Garante nazionale ha posto il problema della carenza di disciplina delle modalità di trattenimento del richiedente asilo all'interno degli *hotspot* e dei *Centri governativi di prima accoglienza*, divenuti luoghi detentivi senza una specifica regolazione delle condizioni e dei modi della detenzione. Il Parlamento ha tenuto conto di tale parere approvando con la legge di conversione 1 dicembre 2018 n. 132 un emendamento che, modificando la legge istitutiva del Garante nazionale, stabilisce il suo potere di visita in tali strutture e riconosce, pertanto, a tutela dei richiedenti asilo il controllo indipendente dell'Autorità di garanzia.



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

Presidente

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle decisioni assunte nell'ambito della procedura di controllo sull'esecuzione della sentenza (tuttora aperta)». Il Garante nazionale ha quindi proposto all'assemblea parlamentare di approvare con un emendamento una modifica che disponesse «che a tutte le persone migranti trattenute, destinatarie di una misura di rimpatrio e di trattenimento ex articolo 13 comma 5 *bis* T.U. Imm. o sottoposte a una procedura identificativa in quanto richiedenti asilo con applicazione della misura restrittiva ex articolo 6, comma 3 *bis* D. Lgs 742/2015, siano applicate, in base alle rispettive posizioni giuridiche, le modalità di trattamento previste dall'ordinamento per le persone trattenute nei Cpr».

Come è noto, sul punto la norma e i conseguenti atti regolatori attuativi non sono stati modificati. A tal proposito, con circolare del 30 ottobre 2020 il Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere ha richiamato l'attenzione dei Questori sulle principali novità introdotte dal decreto legge 21 ottobre 2021 n. 130 evidenziando che «è stata altresì disciplinata la possibilità per gli stranieri trattenuti nei Cpr di rivolgere istanze o reclami orali o scritti al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale».

Deve, tuttavia, essere osservato che, malgrado l'assenza di un'esplicita previsione che riconosca il diritto di reclamo negli *hotspot*, l'articolo 7, comma 5 lett. f *bis*) del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10 (legge istitutiva del Garante nazionale), come modificato dall'articolo 3 del decreto legge 21 ottobre 2021 n. 130, nel disciplinare il potere di raccomandazione del Garante nazionale in esito a una procedura di reclamo fa rinvio anche ai soggetti trattenuti negli *hotspot* e nei *Centri governativi di prima accoglienza*.

In ogni caso, al netto delle osservazioni sull'ambito di applicazione dell'istituto, e quindi delle riflessioni sulle eventuali carenze legislative, questa Autorità di garanzia non ha finora assunto determinazioni su «segnalazioni relative alle condizioni di trattenimento secondo le previsioni del recente D.L. n. 130/2020» dal momento che la misura restrittiva prevista dall'articolo 6 comma 3 *bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 non ha mai trovato applicazione. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno al Garante nazionale, sia in occasione della Relazione al Parlamento 2020 che della Relazione al Parlamento 2021, infatti in nessun *hotspot* sono stati allestiti locali detentivi e nessuna misura di trattenimento è stata disposta nei confronti dei richiedenti asilo al loro interno.

Se si abbandona l'ambito della privazione della libertà *de iure*, diversamente, da tempo il Garante nazionale in veste di *Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e della altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (Npm) ai sensi del Protocollo opzionale alla



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

Presidente

Convenzione Onu contro la tortura (Opcat)<sup>2</sup>, esprime raccomandazioni in relazione alle condizioni di permanenza e alle situazioni di privazione della libertà *de facto* all'interno degli *hotspot* determinate dalle prassi di non consentire alle persone migranti di allontanarsi dalle strutture<sup>3</sup>.

Tale stato di cose è stato rilevato, in particolare, nell'allora *hotspot* di Trapani (visita del 15 gennaio 2017) e nell'*hotspot* di Lampedusa (nel corso di tutte le visite realizzate il 3 ottobre 2016, 14 gennaio 2017, 23 gennaio 2018 e novembre 2019), in relazione ai quali il Garante nazionale ha formulato specifiche raccomandazioni alle Autorità responsabili, che, nel caso della Prefettura di Trapani, allora hanno trovato pieno e tempestivo accoglimento<sup>4</sup>. Contrariamente a Lampedusa, dove, come già rilevato nelle precedenti visite realizzate nel 2016 e nel 2017, anche in quelle effettuate a gennaio 2018 e novembre 2019 il Garante nazionale ha verificato la chiusura del cancello di ingresso e l'applicazione del divieto di uscita anche al termine delle procedure di pre-identificazione e fotosegnalamento.

Infine, per una completa informativa dell'attività di questa Autorità di garanzia sull'argomento, si informa che al fine di fornire utili elementi di valutazione relativamente alle condizioni di permanenza delle persone all'interno, nello specifico, dell'*hotspot* di Lampedusa il Garante nazionale è intervenuto presso la Corte Edu come *Amicus curiae* ai sensi dell'articolo 44 del Regolamento di procedura della Corte nei casi n. 12344/18 – *S. B. e altri c. Italia* e n. 26049/18 – *H.A. e altri c. Italia*. Nel proprio intervento l'Autorità di garanzia ha, in particolare, evidenziato

---

<sup>2</sup> Si rammenta che tale Convenzione internazionale – all'articolo 3 prevede che ogni Stato membro si doti di un Organismo indipendente di controllo di tutte le situazioni di privazione della libertà – che il Protocollo chiama *Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e della altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (Npm) – con potere di accesso e visita a *tutti i luoghi* di privazione della libertà, intendendo per privazione della libertà «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).

<sup>3</sup> Si veda la raccolta delle Raccomandazioni espresse pubblicate nel volume *Norme e normalità, Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*  
<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf>

<sup>4</sup> Dopo la raccomandazione del Garante nazionale, come constatato nel corso della visita di *follow-up* effettuata il 26 aprile 2017, la competente Prefettura ha infatti disposto la libera circolazione dei migranti successivamente alla loro identificazione, consentendo la libertà di uscita e di rientro da e per la struttura, predisponendo un servizio di navetta per il centro città a orari prestabiliti, dando la possibilità ai migranti identificati di essere accompagnati nel centro cittadino da un mediatore culturale, fornendo piantine di Trapani al fine di permettere un minimo di orientamento e dando adeguata pubblicità dell'iniziativa tramite affissione di fogli informativi multilingua riportanti orari di uscita e rientro, sulle porte esterne dei vari lotti di pernottamento.



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

Presidente

che, fatta salva l'ipotesi specifica del trattenimento di un richiedente asilo introdotta con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, la permanenza forzata delle persone all'interno dell'*hotspot* risulta complessivamente priva di quelle garanzie sostanziali e procedurali che il nostro ordinamento assicura nei casi di privazione della libertà personale: difficile, se non impossibile, rintracciare una base giuridica, una decisione formale di trattenimento e una qualche previsione di una verifica giudiziaria. A tutto ciò si aggiunge l'assenza di una informativa sulle ragioni di una simile misura restrittiva e della possibilità di ricorso e di reclamo, sempre rispetto alla permanenza estesa all'interno dell'*hotspot*.

Rimanendo a disposizione per qualsiasi ulteriore informazione e chiarimento si rendessero necessari, si porgono cordiali saluti.

Roma, 14 ottobre 2021

Mauro Palma