



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

Presidente

**Contributo alla stesura del Piano d'azione 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* (27 aprile 2019).**

Dott. Alessandro D'Ancona  
Direttore dell'Ufficio II  
Direzione generale degli Affari giuridici  
e legali  
Dipartimento per gli Affari di Giustizia

**Oggetto:** controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione della sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 (*caso Khlaifia e altri c. Italia*)

Con riferimento alla lettera dell'11 aprile u.s. invio il presente contributo utile alla stesura del piano d'azione 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 (*caso Khlaifia e altri c. Italia*).

**Il mandato del Garante nazionale**

Il Garante nazionale è un Autorità collegiale indipendente di garanzia dei diritti delle persone private della libertà istituita con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, che all'articolo 7 ne ha definito le modalità di nomina, le regole di funzionamento, le funzioni e la dotazione di risorse<sup>1</sup>.

Nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti la legge conferisce al Garante nazionale il compito di visitare le strutture dedicate alla detenzione amministrativa dei cittadini stranieri previste dall'articolo 14 del Testo unico contenuto nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (attuali *Centri di permanenza per il rimpatrio*).

---

<sup>1</sup> In materia di dotazione di risorse sono successivamente intervenute la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che ha previsto lo stanziamento di una cifra di bilancio destinata al funzionamento del Garante Nazionale e la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha stabilito che l'Ufficio del Garante nazionale sia composto da un numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della giustizia e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale e ha inoltre incrementato lo stanziamento di bilancio destinato al funzionamento del Garante nazionale.



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

Presidente

Il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132, è recentemente intervenuto sulla norma istitutiva 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 alla nuova ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo per fini identificativi. Con tale previsione il legislatore ha pertanto esplicitato l'intervento del Garante nazionale nei cosiddetti *hotspot*, ora funzionanti anche come strutture di trattenimento dei richiedenti asilo, ribadendo i poteri di accesso e visita presso tali strutture che l'organismo, comunque, aveva già anche prima dell'approvazione di quest'ultima norma.

L'Autorità di garanzia ha infatti competenza su tutti i luoghi di privazione della libertà personale, sia essa *de iure*, sia invece *de facto*, in forza di un mandato che trova definizione e disciplina oltre che nella norma nazionale, in fonti di livello europeo e internazionale.

Tra queste, in particolare, deve essere menzionato il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), che – si rammenta – 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).

L'Italia ha ratificato il Protocollo il 3 aprile 2013 con legge 9 novembre 2012 n.195 e il 25 aprile 2014 la "Missione permanente d'Italia presso le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni Internazionali" a Ginevra ha comunicato alle Nazioni Unite che il proprio Npm è il Garante Nazionale (lettera diplomatica inviata all'Alto Commissariato per i Diritti Umani).

Infine, per comprendere la sua ampia competenza e l'esteso spettro di osservazione di cui dispone nell'area della privazione della libertà delle persone migranti, deve essere rammentata la designazione del Garante nazionale a organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 6 della Direttiva europea 115/2008/CE, designazione che ha consentito il superamento della procedura d'infrazione che era stata aperta nei confronti del nostro Paese.

### **Il ruolo del Garante nazionale**

In base al composito quadro normativo che lo definisce, il Garante nazionale è un'Autorità indipendente che verifica il rispetto dei diritti fondamentali in tutti i luoghi di privazione della libertà attraverso un sistema regolare di visite non annunciate; esercita un controllo di tipo non giudiziale e cerca di intervenire in anticipo sulle situazioni cooperando con le Istituzioni responsabili per il superamento dei profili di criticità eventualmente rilevati; ha libero e



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

Presidente

completo accesso ai luoghi, autonomamente scelti, alle informazioni e alle persone, con le quali può svolgere colloqui riservati.

Al termine della visita, il Garante nazionale redige un Rapporto con osservazioni e raccomandazioni che invia alle Autorità responsabili e che viene reso pubblico, decorso un determinato periodo di tempo durante il quale viene data la possibilità alle Autorità destinatarie di aderire o comunque interloquire rispetto ai vari rilievi mossi.

Ogni anno presenta al Parlamento una Relazione sulle attività svolte; esprime il proprio parere relativamente ai progetti di legge in materia di libertà delle persone ai sensi dell'articolo 19 lettera c) dell'Opcat.

Va infine evidenziato che, sulla base delle raccomandazioni formulate in esito alle visite realizzate, il Garante nazionale ha pubblicato i propri *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*<sup>2</sup> che ha presentato il 4 aprile u.s. nel corso di un evento pubblico cui hanno partecipato numerosi esponenti di vertice delle Forze di Polizia. Questi standard costituiscono i criteri di analisi con cui il Garante esamina le diverse situazioni di privazione della libertà in ambito diverso dal penale e, quindi, la base sia delle proprie raccomandazioni, sia del successivo *follow-up* che esegue nei diversi luoghi di privazione della libertà dei migranti.

L'attività di visita degli *hotspot*

L'approccio *hotspot* rappresenta la principale risposta dell'Unione al flusso crescente di arrivi nel 2015 nei Paesi del Sud d'Europa. Non vi è una definizione precisa di *hotspot* se non quella di «soluzioni operative per situazioni di emergenza» in sostegno agli Stati membri che si trovano a fronteggiare «una pressione migratoria sproporzionata ai propri confini». In questa prospettiva, gli *hotspot* sono da un lato “luoghi-funzione” dove si devono realizzare, con la dovuta celerità, le operazioni di identificazione e fotosegnalamento, da un altro sono “luoghi-permanenza” dove le persone sono ospitate in attesa di una collocazione altrove, a volte per tempi non brevi. Gli *hotspot*, infatti, sono stati progettati come luoghi in cui i migranti arrivati irregolarmente nel territorio dei Paesi europei possano essere rapidamente identificati, esaminati per individuare eventuali vulnerabilità, e infine smistati al fine di esaminare le richieste di asilo o protezione o avviarli al rimpatrio.

Fin dall'inizio, tuttavia, e in tutti i Paesi in cui gli *hotspot* sono stati resi operativi, essi hanno mostrato una serie di criticità legate essenzialmente alla mancanza di chiarezza: nei documenti europei non ne è fornita una descrizione, ma con tale termine si indica solo una nuova metodologia di lavoro, o meglio un nuovo approccio.

---

<sup>2</sup>[http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio\\_contenuto.page?contentId=CNG5321&modelId=10021](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG5321&modelId=10021)



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

Presidente

Nascono da qui molti dei problemi legati degli *hotspot*, riscontrati in maniera diffusa nei diversi Paesi, a cominciare da una certa ambiguità giuridica. Essi, infatti, sono una via di mezzo tra un luogo di accoglienza e assistenza nei primi momenti dopo l'arrivo, un luogo di passaggio a seguito delle procedure di identificazione e esame delle diverse situazioni, un luogo di trattenimento in cui di fatto le persone sono private della libertà, talvolta per periodi lunghi. In tali luoghi non sempre le condizioni di vita sono rispettose della dignità delle persone e talvolta sono particolarmente difficili, se non drammatiche, come risulta da diversi Rapporti su tali Centri in alcuni Paesi dell'Unione.

È in questo contesto che il Garante nazionale ha iniziato la sua attività di visita e controllo, consapevole delle "debolezze" del sistema che, tuttavia, non possono mai arrivare a violare i diritti delle persone. Molte delle criticità individuate dal Garante nazionale relativamente agli *hotspot* riguardano, quindi, la loro connotazione in sé, indipendentemente dalla loro attuazione nel territorio italiano: le conseguenti raccomandazioni sono state formulate al fine di ridurre tale loro ambigua fisionomia.

A partire da marzo 2016, nell'assolvimento dei compiti indicati dalla legge istitutiva e in ottemperanza, altresì, alle previsioni di cui agli articoli da 17 a 23 dell'Opcat, il Garante nazionale ha condotto visite in diversi luoghi di privazione *de iure* o *de facto* della libertà, riportando gli esiti della propria attività di monitoraggio alle Amministrazioni competenti e presentando ogni anno al Parlamento la propria Relazione annuale, come da previsione di legge.

Gli *hotspot*, fin dalla loro introduzione oggetto di particolare attenzione anche da parte degli Organi sovranazionali di controllo quali Cpt e Spt, sono stati più volte visitati dal Garante nazionale che in tali luoghi ha rilevato, in particolare, prassi critiche incidenti sulla libertà personale delle persone ivi "ospitate" senza le garanzie che connotano la privazione della libertà *de iure*.

Nello specifico il Garante nazionale ha condotto negli *hotspot* le visite di seguito indicate:

- Taranto, 21 giugno 2016
- Lampedusa, 3 ottobre 2016, 14 gennaio 2017 e 23 gennaio 2018
- Trapani<sup>3</sup>, 7 marzo 2016, 15 gennaio 2017 e 26 aprile 2017
- Pozzallo (Ragusa), 17 gennaio 2017
- Hub/*hotspot* di Siculiana "Villa Sikaniana", 16 gennaio 2017
- Messina, 6 luglio 2018.

---

<sup>3</sup> L'*hotspot* di Trapani è rimasto attivo fino al 23 settembre 2018, data a decorrere dalla quale è funzionante come Centro di permanenza per il rimpatrio.



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

Presidente

Esiti e valutazione dell'attività di monitoraggio alle strutture sono contenuti nei Rapporti inviati alle Autorità competenti, nei Pareri resi e nelle Relazioni annuali presentate al Parlamento (tutti pubblicati sul sito del Garante nazionale<sup>4</sup>); in particolare:

- Relazione al Parlamento 2017 (in particolare pp. 86 e ss.) disponibile anche in lingua inglese,<sup>5</sup>
- Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspot* in Italia (2016/2017: primo anno di attività) trasmesso al Ministero dell'Interno il 15 maggio 2017,<sup>6</sup>
- Relazione al Parlamento 2018 (in particolare pp. 231 e ss.)<sup>7</sup>,
- Parere del Garante nazionale sul Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante titolo: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" reso lo scorso 15 ottobre 2018 nell'ambito dell'audizione in Senato nel corso dell'iter di conversione in legge del decreto<sup>8</sup>,
- Relazione al Parlamento 2019<sup>9</sup>.

Aspetti critici attinenti all'impatto delle prassi attuate all'interno degli *hotspot* sono stati rilevati anche nel corso dell'attività di monitoraggio sui rimpatri forzati che il Garante nazionale realizza ai sensi della Direttiva europea 115/2008/CE mediante una squadra di monitor debitamente formati; in particolare:

- Rapporto sul volo charter di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 17 maggio 2017<sup>10</sup>,

---

<sup>4</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/>

<sup>5</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/91f69ffca2d0d1e224c08c65adf62343.pdf>

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

<sup>7</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/29e40afbf6be5b608916cad716836dfe.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6fecb3664615e424b5726b38b597df4a.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b2e329f082fdec62a650adc5d9f6cde3.pdf>



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

Presidente

- Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, dicembre 2017 - giugno 2018<sup>11</sup>.

Rinviando alla lettura della sopraindicata documentazione per ogni informazione di dettaglio, gli aspetti di maggiore criticità rilevati dal Garante nazionale nel corso delle visite effettuate negli *hotspot* dal 2016 al 3 luglio 2018 possono essere sinteticamente richiamati nei punti di seguito indicati.

a) Privazione della libertà *de facto* e possibili questioni in relazione all'articolo 5 della Convenzione europea dei ditti dell'uomo

Come è noto, gli *hotspot* – nella loro accezione fisica – sono centri in prossimità dei luoghi di sbarco dove vengono convogliate le persone affinché nelle ore immediatamente successive al loro arrivo possano ricevere assistenza e siano sottoposte alle procedure di primo ingresso (in particolare identificazione, registrazione e rilevamento dattiloscopico).

Fatta salva la recente introduzione della nuova ipotesi di trattenimento del richiedente asilo di cui si è fatto cenno nel primo paragrafo, la permanenza negli *hotspot* non appartiene al *genus* di detenzione amministrativa, non gode pertanto delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale (in particolare verifica giudiziaria e possibilità di ricorso) e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie.

Nel corso delle visite realizzate ad alcuni *hotspot*<sup>12</sup> il Garante nazionale ha tuttavia rilevato la prassi di non consentire alle persone "ospitate" di allontanarsi dalle strutture dovendo quindi constatare una situazione di privazione della libertà *de facto* contrastante con tali garanzie e limiti.

Nel merito, le linee guida operative Sop, che regolano le procedure applicabili in questi luoghi, prevedono che «...la persona può uscire dall'*hotspot* solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono state completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia». La circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione prot. n. 14106 del 6 ottobre 2015 indica un arco temporale di 24/48 ore per lo svolgimento delle procedure presso gli *hotspot*, ma il dato non corrisponde alla realtà come dimostrano le rilevazioni statistiche dello stesso Ministero e accertate dal Garante Nazionale<sup>13</sup>. Le ragioni della prolungata permanenza rilevate in particolare

---

<sup>11</sup><http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6ea63e16ee5d290bc7d029b164051a78.pdf>

<sup>12</sup> Si veda il *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)*

<sup>13</sup> Si vedano in particolare Tabella 3 *Relazione al Parlamento 2017* p. 289 e Tabella 4.4 *Relazione al Parlamento 2018* p. 107.



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

Presidente

nel corso del 2016 e 2017 sono molteplici: attengono ai tempi delle procedure di ingresso imputabili - in base a quanto riferito al Garante nazionale - sia a ragioni oggettive (es. in caso di flussi elevati) che soggettive, nel caso di rifiuto opposto al rilevamento dei dati dattiloscopici da parte degli stranieri; appaiono altresì essere determinanti le difficoltà di individuazione o saturazione (in particolare nel caso dei MSNA) dei centri di accoglienza e i tempi necessari per l'organizzazione dei relativi trasferimenti.

Inoltre, nel corso del loro funzionamento gli *hotspot* italiani hanno dimostrato di avere in uso prassi diverse relativamente alla libertà personale dei cittadini stranieri "ospitati" al termine delle procedure di identificazione: in alcuni *hotspot* alle persone migranti è consentito allontanarsi dalla struttura mentre in altri, o comunque in determinati periodi storici, è fatto divieto.

Tale stato di cose è stato rilevato, in particolare, negli *hotspot* di Trapani (visita del 15 gennaio 2017) e Lampedusa (visite del 3 ottobre 2016, 14 gennaio 2017 e 23 gennaio 2018), in relazione ai quali il Garante nazionale ha formulato specifiche raccomandazioni alle Autorità responsabili, che, nel caso della Prefettura di Trapani, hanno trovato pieno e tempestivo accoglimento.

Va, infatti, opportunamente rilevato che tra la visita realizzata all'*hotspot* di Trapani il 15 gennaio 2017 e quella di follow-up effettuata il 26 aprile successivo, presso la struttura sono state adottate procedure organizzative finalizzate a superare la grave criticità sopra evidenziata<sup>14</sup>.

Diversamente a Lampedusa, dove, come già rilevato nelle precedenti visite realizzate nel 2016 e nel 2017, anche in quella effettuata a gennaio 2018 al Garante nazionale è stato riferito che gli "ospiti" non potevano uscire neanche dopo il fotosegnalamento. Era invece tollerato che le persone uscissero dal centro utilizzando un buco presente nella recinzione e da lì rientrassero, tolleranza che cessava a ridosso dei voli di rimpatrio, quando le Forze di Polizia procedevano a rintracciare nell'isola e a ricondurre nell'*hotspot* con la forza le persone si trovavano all'esterno.

Preso atto dei positivi elementi di novità introdotti nell'*hotspot* di Trapani a seguito delle raccomandazioni formulate nel corso della prima visita ma dovendo, al contempo, constatare la perdurante situazione di criticità presso l'*hotspot* di Lampedusa<sup>15</sup>, il Garante nazionale ha

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Analoghe prassi critiche sono state, peraltro, rilevate anche con riferimento ad altre strutture *hotspot* in relazione a casi specifici emersi nel corso del monitoraggio di alcune operazioni di rimpatrio forzato. Si



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

Presidente

evidenziato alle Autorità responsabili come la permanenza forzata presso un centro dal quale non è permesso volontariamente di allontanarsi, in assenza delle garanzie giuridiche connesse alla privazione della libertà personale, senza una decisione formale di trattenimento, la previsione di una verifica giudiziaria e la possibilità di ricorso, costituisce una prassi di dubbia legittimità, che, peraltro, incide particolarmente sui diritti di coloro che, in esito alle verifiche di ingresso, sono destinatarie di un provvedimento di respingimento e risultano pertanto sottoposte a un prolungato periodo di assoggettamento alle Autorità che si protrae fino al rientro nel paese di origine<sup>16</sup>.

Il Garante nazionale nei suoi Rapporti (vedi sopra) richiamando proprio la decisione della Corte Edu del 15 dicembre 2016 nel caso *Khlaifia e altri contro Italia* ha pertanto **raccomandato di interrompere prassi che abbiano l'effetto di determinare la privazione della libertà personale dei migranti che fanno ingresso negli hotspot contrastanti con le garanzie e i limiti previsti dall'articolo 13 della Costituzione e l'articolo 5 della Cedu e qualora, nel caso delle persone destinatarie di un provvedimento di respingimento, sia necessario ulteriore tempo per l'organizzazione del rimpatrio, ha raccomandato di disporre il loro trattenimento nei casi e nei modi che la legge stabilisce per la detenzione amministrativa.**

Va, peraltro, evidenziato che fino al 1 dicembre 2018 i respingimenti cosiddetti differiti eseguiti mediante accompagnamento forzato alla frontiera da parte delle Forze di Polizia, pur essendo una misura restrittiva della libertà personale, non erano sottoposti a convalida da parte dell'Autorità giudiziaria. Dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 275 dell'8 novembre 2017 e la raccomandazione rivolta dal Garante al Parlamento sia nella Relazione 2018 che nel parere reso al Senato il 15 ottobre 2018 nell'iter di conversione del decreto-legge 4 ottobre 113, il Legislatore con un emendamento alla legge di conversione ha introdotto l'obbligatorietà della verifica della misura da parte del Giudice di Pace.

Questo elemento di modifica, quantunque parziale, rende evidente la positività del nuovo strumento di interlocuzione costituito dall'azione del Garante nazionale che può e deve

---

vedano il *Rapporto sul volo charter di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 17 maggio 2017* (pag. 7 e ss) e il *Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, dicembre 2017 – giugno 2018* (pp. 18 e 19).

<sup>16</sup> Si vedano paragrafi 52 e 52 della *Relazione annuale 2018*.

Va, peraltro, segnalato che fino al 1 dicembre 2018 i respingimenti cosiddetti differiti eseguiti mediante accompagnamento forzato alla frontiera da parte delle Forze di Polizia, pur essendo una misura restrittiva della libertà personale, non erano sottoposti a convalida da parte dell'Autorità giudiziaria. Dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 275 dell'8 novembre 2017 e l'invito rivolto dal Garante al Parlamento sia nella propria Relazione annuale 2018 che nel parere reso al Senato il 15 ottobre 2018, il Legislatore con legge 1 dicembre 2018 n. 132 ha introdotto l'obbligatorietà della verifica della misura da parte del Giudice di Pace.



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

Presidente

esercitare una funzione di “ponte” tra le istanze della società civile – in particolare di quella attenta e impegnata nel settore della difesa dei diritti di ogni persona, inclusi quindi i migranti presenti nel territorio del nostro Paese – e le scelte legislative e amministrative delle istituzioni competenti.

b) Il limbo giuridico degli *hotspot*

La criticità sopradescritta è strettamente connessa alla mancanza di una disciplina giuridica nitida e chiara per gli *hotspot*, circostanza che ha favorito il proliferare di prassi disomogenee sul territorio e ha determinato vuoti di tutela che hanno esposto i migranti “ospiti” di queste strutture a possibili arbitri derivanti dalla discrezionalità esercitata dalle Autorità.

La stratificazione degli atti di matrice europea e nazionale, che a partire dalla loro introduzione a maggio 2015 (Agenda sulla migrazione della Commissione europea) sono intervenuti per avviare e regolare il funzionamento degli *hotspot*, ha, sebbene solo in parte, sgomberato il campo dagli equivoci relativi alla natura e alla disciplina giuridica di queste strutture.

Introdotti nel 2015, inizialmente trovavano previsione e regolazione esclusivamente nelle “Procedure operative standard” (SOP) e in alcune circolari del Ministero dell’interno, finalizzate a illustrare le modalità di gestione delle procedure applicabili in questi luoghi.

Il decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017 n. 46, ne ha sancito l’esplicito riconoscimento nelle fonti normative di rango primario prevedendo due fondamentali garanzie a tutela dei migranti “ospitati” al loro interno (il diritto a essere informati sulla procedura di protezione internazionale e il divieto di subire misure coercitive nelle operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico). Il Garante ha valutato positivamente questo aspetto, ma ha altresì evidenziato che resta aperta la questione relativa alla natura della permanenza negli *hotspot*.

Come indicato nella *Relazione al Parlamento 2018* presentata a giugno dello scorso anno «Malgrado la loro specifica previsione in un testo di legge, gli *hotspot* continuano a essere luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall’altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di polizia di pre-identificazione/fotosegnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato. Tali procedure implicano per gli ospiti rispettivamente il divieto di allontanarsi dal centro fino alla loro conclusione e la coercizione nell’esecuzione dei provvedimenti di respingimento differito. [...] Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l’estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l’eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d’ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell’Autorità di pubblica



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

Presidente

sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale. Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017<sup>17</sup> ha invitato le Autorità italiane a stabilire per legge i casi in cui i cittadini stranieri possano essere privati della libertà personale all'interno degli *hotspot*<sup>18</sup>.

**Il Garante nazionale ha pertanto indirizzato alle Autorità responsabili molteplici raccomandazioni<sup>19</sup> affinché fosse definita con una fonte normativa primaria la modalità di permanenza delle persone all'interno degli *hotspot* e, se del caso, fossero loro riconosciute le garanzie sostanziali e procedurali previste dalla legge nei casi di privazione della libertà personale; ha altresì raccomandato che, nelle more di adozione di una loro definizione giuridica la permanenza negli *hotspot* fosse limitata nel tempo e che, in caso di categorie vulnerabili, quali minori stranieri non accompagnati o donne in gravidanza, fosse assicurata la massima celerità di trasferimento.**

L'esigenza di chiarezza invocata dal Garante nazionale è stata, almeno in parte, condivisa dal Legislatore che, con il decreto-legge 4 ottobre 2018, ha esplicitamente stabilito che all'interno degli *hotspot* siano individuati appositi locali destinati al trattenimento a fini identificativi del richiedente asilo per un tempo non superiore a trenta giorni.

Pur permanendo il generale problema dell'indeterminatezza giuridica di questi luoghi, il Legislatore ha esplicitamente stabilito che ora gli *hotspot* possono, in parte, fungere anche da strutture detentive dovendo conseguentemente riconoscere a favore delle persone che subiscono una tale misura tutte le tutele e garanzie previste nei casi di privazione della libertà.

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.

---

<sup>17</sup> <https://rm.coe.int/16807b6d56>

<sup>18</sup> *Relazione al Parlamento 2018*, p. 231.

<sup>19</sup> Si vedano il *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)*, la *Relazione al Parlamento 2017* e la *Relazione al Parlamento 2018*.



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

Presidente

c) Diritto all'integrità fisica e bisogni primari delle persone migranti

Un ulteriore aspetto di criticità sollevato dal Garante nazionale attiene al bilanciamento tra le esigenze di celerità dell'Autorità di pubblica sicurezza di identificare e registrare i migranti condotti negli *hotspot* e la prevalente tutela della loro integrità fisica e dignità personale.

Come indicato nel *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)* «Le esigenze di identificazione dei migranti appena sbarcati debbono essere temperate con quelle di accoglienza e di ristoro da viaggi lunghi, pericolosi e, spesso, segnati da episodi drammatici. Le persone sottoposte agli adempimenti previsti dall'iter identificativo del c.d. approccio *hotspot* devono essere nelle condizioni di integrità fisica e psicologica tali da poter comprendere le procedure e gli effetti che le risposte date e/o l'atteggiamento assunto possono comportare rispetto alla loro posizione giuridica. **Il Garante Nazionale, a questo proposito, raccomanda: che le prassi in uso negli hotspot siano finalizzate prioritariamente a garantire ai migranti appena sbarcati condizioni essenziali di dignità personale (fornitura di un ricambio pulito, calzature, coperte per scaldarsi in caso di condizioni meteo avverse) e di soddisfazione di bisogni primari, quale la possibilità di lavarsi e rifocillarsi che precedono o, comunque, non possono essere sovvertite dalle esigenze di identificazione e fotosegnalamento.»**

Deve essere rilevato che una tale raccomandazione è stata, almeno in parte, tempestivamente accolta nel corso della visita all'*hotspot* di Lampedusa il 14 gennaio 2017, quando, in accoglimento delle osservazioni espresse dal Garante nazionale, allora presente alle procedure di ingresso, i responsabili hanno deciso di modificare la sequenza operativa delle operazioni consegnando ai migranti - prima della pre-identificazione e del fotosegnalamento - il kit personale contenente, tra le altre cose, una coperta, un paio di calzature e alcuni indumenti utili a coprirsi e ripararsi dal freddo.

d) Condizioni materiali

In linea generale le condizioni materiali e igieniche degli *hotspot* sono risultate bisognose di interventi urgenti di risanamento, ristrutturazione e manutenzione anche per quanto riguarda gli arredi, le suppellettili e le relative forniture (materassi, effetti lettereschi ecc).

Preso atto che in base ai dati statistici del Ministero dell'Interno e alle informazioni rilevate nel corso dell'attività di monitoraggio alle strutture, gli *hotspot* sono luoghi ove, anche successivamente all'identificazione e al fotosegnalamento, le persone possono permanere anche per periodi superiori alla settimana, in particolare minori non accompagnati e richiedenti asilo, nel *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)* **il Garante nazionale ha raccomandato che siano eseguiti con urgenza tutti i necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture al fine di accrescerne gli standard di vivibilità.**



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

Presidente

Tale raccomandazione acquisisce particolare valore alla luce della nuova destinazione funzionale degli *hotspot* a luoghi di trattenimento fino a 30 giorni per richiedenti protezione internazionale. Con il parere sopracitato, presentato al Senato lo scorso 15 ottobre, il Garante nazionale ha quindi ribadito l'attuale inadeguatezza di tali strutture a trattenere persone per un periodo prolungato di tempo, sia sotto il profilo delle condizioni materiali di accoglienza, che rispetto alla qualità e quantità dei servizi erogati, evidenziando la necessità di interventi strutturali specifici.

e) Tutela della minore età e identificazione delle vulnerabilità

Le misure messe in atto per l'identificazione delle vulnerabilità e la conseguente presa in carico sono apparse carenti e non tempestive.

In relazione ad alcuni casi specifici rilevati nel corso delle visite effettuate, il Garante nazionale ha immediatamente avviato un'interlocuzione con i soggetti responsabili che, come accaduto rispetto alle situazioni di vulnerabilità individuate all'interno dell'*hotspot* di Trapani nel corso della visita realizzata il 15 gennaio 2017<sup>20</sup>, hanno determinato un'immediata presa in carico da parte delle Autorità.

Tale problema riguarda in particolare i minori stranieri non accompagnati, nei cui confronti vengono messe in atto prassi non conformi alla legge che, a partire dal mese di aprile 2017, ha introdotto garanzie essenziali in tema di accertamento dell'età (legge 7 aprile 2017 n. 47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati").

Nel corso delle visite realizzate il Garante nazionale ha, infatti, rilevato un grave deficit di attuazione di tale normativa riscontrando la reiterazione delle prassi preesistenti all'entrata in vigore della norma a scapito delle tutele introdotte e del principio di presunzione della minore età.

**Il Garante nazionale ha pertanto raccomandato esatta applicazione della legge citata al fine di assicurare piena tutela ai minori non accompagnati o presunti tali, secondo il principio del *favor minoris*, così come definito dalla legge che all'articolo 5 comma 2 stabilisce che «nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge»; ha inoltre raccomandato di procedere all'accertamento dell'età conformemente alla disciplina di nuovo**

---

<sup>20</sup> Durante la visita del 15 gennaio nell'*hotspot* di Trapani il Garante aveva rilevato la presenza di due donne in una situazione di grave vulnerabilità individuale (una donna al nono mese di gravidanza, e un'altra, che a quanto dichiarato dalla direttrice P., era risultata minorenni, incinta e vittima di abusi) Tutte e due, nonostante gli evidenti fattori di vulnerabilità, soggiornavano nell'*hotspot* da almeno 10 giorni. A seguito della segnalazione immediata ai responsabili da parte del Garante nazionale le due donne sono state trasferite in strutture idonee alle loro esigenze.



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

Presidente

**conio, che stabilisce una procedura uniforme, specifiche disposizioni in caso di esami socio-sanitari e puntuali garanzie a tutela di chi sia a esso sottoposto.**

f) Diritto all'informazione

Il Garante nazionale ha rilevato una generale carenza del flusso informativo verso i cittadini stranieri all'interno degli *hotspot*, sia per quanto riguarda la quantità delle informazioni, sia per quanto concerne l'effettiva comprensione delle comunicazioni date. L'informativa di gruppo effettuata dai mediatori culturali immediatamente dopo lo sbarco, quando le persone si trovano in una situazione di forte stress e disagio, non basta ad assicurare la comprensione delle procedure attuate nei loro confronti e dell'impatto che esse hanno sui loro diritti fondamentali.

**Il Garante Nazionale ha pertanto indirizzato la raccomandazione alle Autorità responsabili di intensificare gli sforzi per aumentare la quantità e la qualità delle informazioni ai cittadini stranieri, rendendo disponibili moduli informativi in un numero più ampio di lingue, prevedendo un congruo numero di colloqui individuali e di gruppo finalizzati ad accrescere la comprensione e la consapevolezza circa il complesso dei diritti e dei doveri a loro riferibili.**

g) Diritto di reclamo

In molteplici occasioni<sup>21</sup> il Garante nazionale ha posto la questione relativa all'assenza di un meccanismo di reclamo che consenta alle persone migranti *de iure* o *de facto* private della libertà personale di far valere, innanzi a un'Autorità indipendente, maltrattamenti e condizioni inumane e degradanti subiti nel corso del trattenimento.

Ha pertanto invitato il Legislatore a prevedere una tale possibilità di ricorso anche al fine di prevenire nuove condanne da parte della Corte Edu per violazione dell'articolo 13 della Cedu, con riferimento all'articolo 3.

**L'ulteriore attività di visita del Garante nei luoghi di privazione de facto della libertà delle persone migranti**

Nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti, nel corso del 2018 la questione della privazione della libertà *de facto* si è imposta in particolare nei casi di permanenza forzata dei naufraghi a bordo delle navi che li avevano soccorsi.

---

<sup>21</sup> Si vedano *Relazione al Parlamento 2017*, *Relazione al Parlamento 2018* e *Parere sul Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante titolo: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"* reso lo scorso 15 ottobre 2018 nell'ambito dell'audizione in Senato nel corso dell'iter di conversione in legge del decreto.



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

Presidente

Il Garante è intervenuto in vario modo nelle diverse vicende<sup>22</sup> che hanno coinvolto navi alla ricerca di un Pos (*place of safety*) in cui approdare e consentire alle persone salvate di essere identificate, accolte, assistite, e, solo successivamente, destinate a restare nel nostro Paese o a essere rimpatriate.

Nei casi considerati, sulla base del proprio compito preventivo e cooperativo, il Garante ha ritenuto di dover evidenziare alle diverse Autorità responsabili i rischi che il permanere della situazione poneva per i diritti delle persone così impropriamente trattenute a bordo nonché i simmetrici rischi di violazione in cui lo Stato poteva incorrere. In particolare: la situazione di privazione di fatto della libertà personale, in relazione agli obblighi fissati dall'articolo 13 della Costituzione e dall'articolo 5 della Cedu; il mancato avvio delle procedure individuali di identificazione e quindi la mancata considerazione delle posizioni individuali, rispetto all'articolo 4 del IV Protocollo aggiuntivo della Cedu che vieta espulsioni collettive; la mancata considerazione degli aspetti di vulnerabilità individuale, rispetto all'inderogabilità dell'articolo 3 della Cedu che, peraltro, pone problemi anche relativamente alle condizioni in cui sono costrette le persone migranti a bordo. Non solo, ma anche il connesso venir meno dell'assolutezza del divieto di *refoulement*, considerato che le persone soccorse provengono spesso dalla Libia, Paese verso cui non possono essere respinte e il rischio di violazione del diritto d'asilo regolato dalla Convenzione di Ginevra.

Il Garante ha ritenuto e ritiene che questa doppia funzione preventiva – rispetto alle persone che subiscono la privazione della libertà e rispetto allo Stato che rischia di contravvenire ai propri obblighi interni e internazionali – costituisca il fulcro del proprio mandato e che possa essere lo strumento di intervento preventivo specifico affinché le situazioni in essere non evolvano in modo ancor più negativo e preventivo generale affinché analoghe situazioni non si ripropongano.

Nel noto caso 'Diciotti', il pattugliatore della Guardia costiera italiana che a partire dal 16 agosto 2018 è divenuto lo spazio di vita di 177 migranti privi di autorizzazione allo sbarco, il Garante nazionale, dopo aver inviato numerose comunicazioni alle Autorità responsabili affinché maturassero consapevolezza rispetto all'impatto che le scelte in atto determinavano sui diritti fondamentali delle persone trattate in salvo e intervenissero quindi per interrompere la situazione

---

<sup>22</sup> I casi considerati dal Garante nazionale sono stati diversi fra loro e hanno configurato situazioni differenti: la "Alexander Maersk" era una nave container danese che aveva preso a bordo 113 migranti tratti in salvo dalla nave della Ong tedesca "Lifeline", su indicazione, e sotto il coordinamento, della Guardia costiera italiana; la "Asso 28" era una nave italiana che aveva soccorso dei migranti in acque internazionali, in zona Sar libica, per poi riportarli in Libia; la "Ubaldo Diciotti" era una nave italiana della Guardia costiera che aveva soccorso dei migranti in acque territoriali italiane; infine, la "Sea-Watch 3" era una nave dell'omonima Ong, battente bandiera nederlandese, che aveva recuperato dei migranti in acque internazionali, quindi era stata fatta entrare nel porto di Catania per motivi di sicurezza.



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

Presidente

che si era venuta creare, ha esercitato il proprio potere di visita salendo a bordo dell'imbarcazione il 23 agosto 2018. La visita a bordo della nave ha sancito il potere di accesso del Garante nazionale anche a quelle strutture (siano esse navi, aerei o luoghi definiti presuntivamente "idonei") in cui la privazione della libertà non ha una definizione "formale", ma è il risultato della situazione che si è di fatto determinata per scelte contingenti, per mancanza di adempimenti o per decisioni assunte in modo informale.

Gli esiti della visita effettuata sono stati resi immediatamente disponibili alle Autorità inquirenti mediante due apposite informative pubblicate sul sito del Garante nazionale<sup>23</sup>.

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

Roma, 27 aprile 2019

Per il Collegio del Garante nazionale,  
il Presidente  
Mauro Palma

---

<sup>23</sup> Informative alle Procure di Agrigento e Catania,  
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/pareri.page>