



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

**RAPPORTO TEMATICO SULLE VISITE ALLE STRUTTURE DIVERSE E IDONEE
UTILIZZATE DALL'AUTORITÀ DI PUBBLICA SICUREZZA PER IL TRATTENIMENTO DELLA PERSONA
STRANIERA AI SENSI DELL'ARTICOLO 13, COMMA 5 BIS T.U. IMM.
(dicembre 2020 – gennaio 2021)**

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e alle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, il Garante nazionale ha effettuato alcune visite alle *strutture diverse e idonee* utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento delle persone straniere ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis Testo unico sull'immigrazione (T.U. Imm.) presso le Questure di Parma e Bologna. I monitoraggi sono stati realizzati nell'ambito di una visita regionale che ha riguardato un più ampio ventaglio di strutture che saranno esaminate, come di consueto, in un apposito Rapporto.

Il presente Rapporto sulle *strutture diverse e idonee* prende in considerazione anche gli elementi emersi in occasione di una visita effettuata alla Questura di Trieste, che ha pianificato l'utilizzo delle camere di sicurezza, oggetto di ristrutturazione al momento dell'accesso, anche quali *strutture diverse e idonee* ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm..

1. PREMESSA

Evoluzione normativa

Nello stendere questo primo Rapporto tematico sulle visite realizzate dal Garante in *strutture diverse e idonee* adibite per il trattenimento del cittadino straniero in fase di esecuzione dell'espulsione, appare opportuno fare una breve premessa relativamente all'evoluzione normativa dell'istituto e alle aree di valutazione prese in considerazione nell'attività di monitoraggio.

Come è noto, la possibilità di utilizzare «strutture diverse [dai Centri di cui all'articolo 14] e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato» per trattenere temporaneamente lo straniero espulso destinatario di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera è stata introdotta con il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113¹.

Fin da subito il Garante nazionale, con il parere espresso nell'ambito dell'iter di conversione dell'atto governativo, ha rilevato che la fattispecie detentiva sollevava numerosi profili di criticità relativi, in particolare, all'assenza esplicita di una disciplina delle condizioni di trattenimento e alla formulazione eccessivamente generica della norma, che oltre a non individuare in maniera puntuale i nuovi luoghi di privazione della libertà, rinvia a una vaga nozione di 'idoneità' per la loro determinazione.

¹ Nel presente Rapporto si fa diretto riferimento alle *strutture diverse e idonee* utilizzabili dall'Autorità di Pubblica sicurezza per il trattenimento del cittadino straniero fino all'udienza di convalida, ma le considerazioni espresse sono ugualmente riferibili, *ove compatibili*, ai *locali idonei* presso l'Ufficio di frontiera ove, sempre ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm., la persona straniera può essere trattenuta sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida.



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

In seguito alla conversione in legge della disposizione normativa, su richiesta del Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, in data 15 febbraio 2019, il Garante nazionale ha formulato, infatti, un articolato parere² sugli aspetti materiali, procedurali e gestionali da considerare per garantire in tali strutture «condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona», come stabilito dall'articolo 4 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113. Gli orientamenti applicativi offerti sono stati elaborati sulla base degli standard europei e internazionali, sia prodotti specificatamente in materia di detenzione amministrativa delle persone straniere, sia formulati in linea generale per tutti i casi in cui una persona sia privata della libertà personale anche per un breve periodo di tempo³. In tale ambito devono, inoltre, essere considerate le indicazioni contenute in materia di trattenimento nel "Manuale sul rimpatrio" allegato alla Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017⁴ e nelle linee guida sul rimpatrio forzato adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005⁵.

Nel suo parere questa Autorità di garanzia, pur ravvisando sotto il profilo delle condizioni materiali un'analogia con le "camere di sicurezza", ha messo in risalto la necessità che, qualora queste ultime siano ritenute dall'Autorità di Pubblica sicurezza e dall'Autorità giudiziaria idonee al trattenimento dello straniero, trovino completa e compiuta attuazione tutti i diritti riconosciuti a chi sia sottoposto a una misura di detenzione amministrativa. Tale principio è stato ribadito nella Relazione al Parlamento del 2019, affermando che «Sotto il profilo degli aspetti gestionali correlati alle modalità di trattamento, il giudizio di idoneità dovrà basarsi sul livello di protezione offerto in tali luoghi ai diritti fondamentali riconosciuti dalla legge alle persone in detenzione amministrativa. [...] L'ipotesi di trattenimento in strutture o locali idonei viene infatti disposta esclusivamente sulla base della circostanza che non vi siano posti disponibili nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr). Ne consegue che da tale situazione oggettiva di saturazione delle strutture dedicate alla detenzione amministrativa, del tutto indipendente dalla condotta del soggetto, non possa conseguire alcuna compressione dei diritti stabiliti a tutela di chi sia sottoposto a una misura di trattenimento amministrativo (in qualunque luogo la persona sia chiamato a scontarla). In via interpretativa, devono quindi ritenersi applicabili le medesime modalità di trattenimento previste per i Cpr, con l'unico limite della loro compatibilità rispetto alle temporaneità della misura»⁶.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 il Legislatore ha considerato le criticità espresse dal Garante nazionale attenuando quel carattere di eccessiva indeterminazione dell'iniziale dettato normativo attraverso la specificazione di alcuni elementi costitutivi della fattispecie. Disponendo esplicitamente l'applicabilità delle norme sulle condizioni di trattenimento nei Cpr indicate nell'articolo 14, comma 2 T. U. Imm.⁷ è stata pienamente condivisa l'opinione dell'Autorità di garanzia in base alla quale «tali luoghi [...] debbano essere

2

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6fecb3664615e424b5726b38b597df4a.pdf>

³ In particolare, standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa contenuti in *CPT/Inf(2017)3*, *CPT/Inf(2002)15-part*, *CPT/Inf(2009)27-part*.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_it.pdf

⁵ https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

⁶ Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79.

⁷ In forza del novellato articolo 13, comma 5-bis del T. U. Imm., l'articolo 14, comma 2 è ora applicabile anche a *strutture/locali idonei*.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

considerati un surrogato dei Centri di permanenza per i rimpatri e quindi debbano avere gli stessi standard in termini di tutela dei diritti di chi vi è ospitato»⁸.

In particolare, al cittadino straniero trattenuto in *strutture diverse e idonee*, come a coloro che sono trattenuti in un Cpr, devono essere assicurati: «adeguati standard igienico-sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394», la traduzione degli atti in una lingua conoscibile come previsto dall'articolo 3, comma 6 del T. U. Imm. [...] e «la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno» (articolo 14, comma 2 richiamato dall'articolo 13, comma 5-bis⁹).

Pur permanendo sostanziali profili di criticità, come quello relativo all'assenza di una procedimentalizzazione del processo di identificazione di detti ambienti basato su criteri uniformi, predeterminati, trasparenti e che dia luogo a un elenco pubblico con l'indicazione della loro esatta ubicazione¹⁰, la specificazione delle garanzie e delle misure dirette a tutelare la dignità umana delle persone migranti trattenute in tali luoghi è stata chiaramente accolta molto favorevolmente dal Garante nazionale. A parere dell'Autorità di garanzia nelle *strutture diverse e idonee* devono, quindi, trovare applicazione tutte le tutele previste nei Cpr compatibili con una breve permanenza, inclusa la possibilità di visita da parte dei soggetti autorizzati ad accedere agli Istituti penitenziari e alle camere di sicurezza ai sensi degli articoli 67 e 67-bis op. Non solo ma, a parere del Garante nazionale, tale possibilità dovrebbe essere estesa a organizzazioni e organismi nazionali e internazionali competenti nella protezione dei diritti¹¹.

Ciò premesso, anche in vista del crescente campo di attuazione della norma¹², che, tuttavia, è bene ricordarlo, deve trovare applicazione esclusivamente nell'ipotesi residuale di mancata disponibilità di posti negli appositi Centri dedicati, è compito dell'Autorità di garanzia verificare se nella fase applicativa tali diritti e garanzie trovino concreta e puntuale realizzazione.

3

I parametri considerati

Gli elementi di valutazione presi in considerazione dal Garante nazionale sulla base delle disposizioni dell'ordinamento e degli standard europei e internazionali di settore si declinano sui seguenti aspetti: 1) condizioni materiali, 2) diritti e relativa informativa, 3) procedure ed effettività dello scrutinio in capo all'Autorità giudiziaria, 4) tenuta dei registri.

⁸ Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79.

⁹ Entrambi gli articoli sono stati modificati dal decreto-legge 21 ottobre n. 130.

¹⁰ A tale proposito si rammenta che l'articolo 14 del T.U. Imm. dispone che i Cpr siano «individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze».

¹¹ Si pensi, in particolare, all'essenziale apporto di Associazioni, Ong, Enti e Organismi di tutela delle vittime di tratta e sfruttamento.

¹² Nel corso del 2019 il Garante nazionale ha, altresì, avviato la mappatura delle strutture riportando gli esiti di una prima parziale ricognizione nella Relazione al Parlamento 2020 (p. 273). Alla data del 29 dicembre 2020 registrava il funzionamento di apposite *strutture idonee* presso 13 Questure, l'utilizzo di camere di sicurezza quali *strutture idonee* da parte di 17 Questure e l'avvio di specifiche progettualità per l'allestimento di *strutture idonee* da parte di 34 Questure.



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

Per quando riguarda l'adeguatezza strutturale, in linea generale, viene considerata l'idoneità degli ambienti a rispettare la dignità della persona privata della libertà per ragioni estranee a responsabilità di carattere penale (accertata o in corso di accertamento) e a tutelare la sua salute e incolumità. Nello specifico, sono oggetto di particolare attenzione: lo spazio disponibile, l'apporto di luce e aria naturali, le condizioni di mantenimento e di complessiva igiene, la disponibilità di servizi igienici (con doccia e acqua calda) e di un'area all'aperto ove potersi recare per almeno un'ora al giorno. In merito ad arredi e accessori è valutata, in particolare, la fornitura di prodotti e materiale per l'igiene personale, la presenza di armadiature/scaffalature per appoggiare gli effetti personali, nonché la disponibilità di attrezzature per il riposo nelle ore notturne: letto, materassi, cuscino, coperte.

È altresì essenziale che i locali siano dotati di un campanello di allarme attivabile in caso di necessità, soprattutto quando sia assente un sistema di videosorveglianza interna che permetta di tenere sotto controllo da posizione remota quanto avviene all'interno o quando l'ubicazione sia distante dal posto di guardia.

Infine, come previsto per i Cpr, deve essere considerata la previsione di uno spazio per l'eventuale incontro con familiari, ministri di culto, personale della rappresentanza diplomatica o consolare, appartenenti a Enti o Associazioni ammessi a svolgere attività di assistenza, nonché di locali per colloqui riservati con i difensori e gli organi di tutela impegnati nel contrasto alle vittime di tratta e sfruttamento.

Sotto il profilo dei diritti, è fondamentale considerare lo status delle persone trattenute in tali luoghi: oltre alle salvaguardie stabilite a tutela di chiunque sia privato della libertà personale, bisogna tener conto delle garanzie specifiche correlate alle condizioni di trattenimento previste per la detenzione amministrativa e alle particolari vulnerabilità di cui sono portatrici le persone migranti.

Fatti salvi i diritti correlati ai bisogni primari¹³ e agli standard materiali sopra considerati, la legge esplicitamente attribuisce alla persona straniera trattenuta il diritto di difesa ed eventualmente di patrocinio gratuito a spese dello Stato¹⁴, di ricevere gli atti in una lingua a lei comprensibile, di essere informata relativamente alla sua posizione giuridica, alla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, di richiedere in qualsiasi momento protezione internazionale, di ricevere assistenza sanitaria e quindi di accedere a un medico. A tale proposito, deve essere considerato che in base agli orientamenti contenuti nell'Allegato alla Decisione 573/2004/CE¹⁵ e agli standard internazionali di settore¹⁶, prima dell'operazione di rimpatrio forzato le persone trattenute dovrebbero essere sottoposte a visita medica.

¹³ «Le persone in custodia di polizia [...] devono avere facile accesso all'acqua potabile e ricevere cibo ad orari appropriati e almeno un pasto completo (per esempio qualcosa di più sostanzioso di un panino) ogni giorno.» (CPT/Inf(2002)15-part).

¹⁴ Più nel dettaglio, alla persona deve essere data la possibilità di accedere a un avvocato di sua scelta, eventualmente consultando le liste predisposte dall'Ordine degli avvocati, che devono essere disponibili presso gli Uffici della *struttura idonea*.

¹⁵ Si rammenta che in forza dell'espresso richiamo contenuto nel paragrafo 5 dell'articolo 8 della Direttiva rimpatri, la Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 ha effetto vincolante per gli Stati membri e, come indicato nel Manuale comune sul rimpatrio, deve ritenersi applicabile nel contesto di tutti gli allontanamenti per via aerea

¹⁶ *Venti linee guida sul rimpatrio forzato* adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 e standard CPT *Allontanamento di stranieri con mezzo aereo* (2003) <https://rm.coe.int/16806cd166>.



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

Un'attenzione particolare deve essere poi riservata al diritto di comunicazione con l'esterno, poiché con il riconoscimento esplicito della libertà di corrispondenza anche telefonica, il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 ha tracciato una netta linea di demarcazione tra le *strutture diverse e idonee* e le camere di sicurezza. Nelle prime non si tratta più soltanto di riconoscere il diritto di contattare una persona di riferimento per informarla dell'applicazione della misura restrittiva, ma di assicurare la rimozione di ogni impedimento che ostacoli o comunque limiti il pieno e illimitato esercizio della facoltà di utilizzo del telefono, sia per effettuare che per ricevere telefonate.

A tale proposito, è recentemente intervenuta una pronuncia del Tribunale di Milano che, anche sulla base degli standard elaborati dal Garante nazionale per la detenzione amministrativa, ha definito l'ambito entro il quale la persona trattenuta ha diritto di esercitare la propria libertà di corrispondenza telefonica riconoscendo, entro certi limiti, la possibilità di disporre e utilizzare il telefono cellulare personale (ordinanza del Tribunale di Milano 23 febbraio 2021)¹⁷.

Deve, altresì, essere considerato che sotto il profilo del rispetto della dignità della persona, la particolare situazione di chi è appena stato rintracciato e si trova nell'imminenza del rimpatrio impone una maggiore attenzione alle esigenze di comunicazione con l'esterno (con il difensore, le persone di riferimento nel Paese che si sta per abbandonare, con le persone presenti nel Paese di rimpatrio).

Infine, l'effettivo accesso ai diritti presuppone una completa e comprensibile informativa rispetto alla loro possibilità di esercizio, ai tempi e alle condizioni di trattenimento e del rimpatrio nonché delle regole della struttura, anche attraverso l'intervento di mediatori linguistici e culturali, pannelli multilingua affissi negli ambienti dove la persona è alloggiata o tramite un foglio informativo, anch'esso in più lingue, consegnato all'interessata.

Particolare rilevanza assumono, altresì, gli aspetti procedurali della fattispecie, connotati da una sorta di duplice scrutinio assegnato all'Autorità giudiziaria incaricata di verificare non solo i requisiti per il trattenimento *tout court*, ma altresì quelli riferiti al trattenimento in *strutture diverse e idonee*. La possibilità riconosciuta all'Autorità di Pubblica sicurezza di derogare alla regola generale di trattenimento negli appositi centri dedicati (i Cpr) dei cittadini stranieri da rimpatriare è infatti temperata dalla previsione di una specifica autorizzazione rilasciata di volta in volta dal Giudice della convalida. Pur trattandosi di un'autorizzazione che interviene quando la misura è già in corso, dal punto di vista del Garante nazionale costituisce una garanzia fondamentale posta ad argine dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'Amministrazione nel caso di specie¹⁸. Appare pertanto cruciale verificare che l'autorizzazione vi sia e sia basata sulla valutazione di elementi di conoscenza del luogo e della persona.

Da ultimo, specifica attenzione è rivolta ai registri quali mezzi di legalità e trasparenza a tutela sia delle persone private della libertà sia di coloro che hanno la responsabilità della loro custodia. Sono oggetto di valutazione la tenuta ordinata e la completezza delle annotazioni contemplate, che dovranno almeno

¹⁷ Va, peraltro, osservato che le limitazioni individuate dal Giudice poco rilevano in ambienti destinati al trattenimento di una persona per volta, attenendo per lo più alla necessità di assicurare la riservatezza dei soggetti presenti nel Centro nel caso, molto comune, di dispositivi dotati di telecamera.

¹⁸ Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, paragrafo 17, p. 79: «[...] va evidenziato il ruolo fondamentale del Giudice di pace che, nel disporre l'autorizzazione al trattenimento dello straniero anche al di fuori di un Centro di permanenza per i rimpatri sarà necessariamente chiamato a considerare – come in tutti gli altri casi – le condizioni individuali della persona e la loro compatibilità con la specifica misura richiesta».



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

includere l'orario e la data di ingresso e uscita della persona trattenuta, l'informativa fornita, le comunicazioni del e all'Autorità giudiziaria, l'avviso al difensore, i pasti serviti con indicazione degli orari di somministrazione, gli effetti personali eventualmente trattenuti, le visite mediche, gli eventi critici, le attività compiute con indicazione degli orari nonché l'indicazione del personale operante e del responsabile o capo turno.

Tenuto conto delle opportune annotazioni sui diritti e sulle tutele inerenti alle diverse posizioni giuridiche, nei casi di utilizzo promiscuo dei locali (fermo restando il divieto di utilizzo contestuale) è necessaria l'adozione nelle strutture spesso polifunzionali che ospitano tali *locali idonei* di registri differenti per a) persone accompagnate per fini diversi dall'arresto o fermo di Polizia giudiziaria, b) persone straniere da rimpatriare, c) persone fermate o arrestate.

2. LE STRUTTURE VISITATE¹⁹

Le visite sono state realizzate nelle date di seguito indicate:

- Questura di Parma, 2 dicembre 2020
- Questura di Trieste, 14 dicembre 2020
- Questura di Bologna, 27 gennaio 2021

Il Garante nazionale ringrazia il Questore di Parma Massimo Macera, il Questore di Bologna Gianfranco Bernabei e il Questore di Trieste Giuseppe Petronzi per gli incontri o comunque l'interlocuzione intercorsa e l'ottima collaborazione assicurata nel corso delle visite attraverso i vari responsabili dei rispettivi Uffici. In particolare, le delegazioni sono state accolte a Parma dal Capo di Gabinetto David Barbaro e dal vicario del Questore Santi Allegra, a Trieste dal vicario del Questore Aldo Mannella e dal dirigente dell'ufficio logistico Michele Amatulli, a Bologna dalla dott.ssa Donati e dalla dott.ssa Arcioni. A tutti il Garante nazionale esprime il proprio ringraziamento.

Informazioni generali

La Questura di Parma dispone di due ambienti classificati come «camere di stazionamento/contenimento», considerate idonee al trattamento temporaneo del cittadino straniero sottoposto a una misura di rimpatrio. Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 venivano utilizzati esclusivamente nei casi in cui un soggetto fosse accompagnato in Questura per fini diversi dall'arresto o fermo di P.G.²⁰. Ora tali ambienti sono adibiti sia alla permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica, sia al trattenimento dei cittadini stranieri in vista del loro rimpatrio forzato ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm..

In base ai dati trasmessi dal Garante nazionale per la stesura della Relazione al Parlamento 2020, nel corso del 2019 in tali *strutture diverse e idonee* sono stati realizzati 38 trattenimenti ex T.U. Imm., tutti convalidati dall'Autorità giudiziaria (37 di competenza del Giudice di pace e una del Tribunale di Bologna). Non si sono verificati eventi critici.

¹⁹ Tutte le informazioni qui prodotte e le relative valutazioni si riferiscono alle rispettive date delle verifiche.

²⁰ Generalmente, per esigenze di identificazione ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 o dell'articolo 349 cpp.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Dalla disamina dei registri nel corso della visita, dal 1° gennaio 2020 al 2 dicembre 2020 è stato rilevato il transito a vario titolo di 59 persone.

Anche la Questura di Bologna ha adottato quali ambienti idonei al trattenimento temporaneo del cittadino straniero sottoposto a una misura di rimpatrio le cosiddette ‘sale accompagnati’ allestite per la permanenza delle persone in fase di identificazione o definizione della loro posizione giuridica. Spiace constatare che l’avvio del loro funzionamento per le finalità di cui all’articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm. sia avvenuto senza gli interventi di adeguamento strutturale indicati in una specifica ipotesi progettuale elaborata dal competente Ufficio tecnico logistico e presentata a maggio 2019 alla Direzione centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere.

Nel corso del 2019 in tali *strutture diverse e idonee* sono stati effettuati 73 trattenimenti, tutti convalidati dall’Autorità giudiziaria²¹.

Nel 2020 sono stati invece realizzati 17 trattenimenti ai sensi dell’articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm.. Tra questi, sei hanno implicato il pernottamento per due notti, quattro per tre e due per quattro notti.

Per quanto riguarda invece l’ulteriore modalità di utilizzo, viene rilevato un numero elevato di transiti di persone accompagnate in Questura per necessità identificative. Per esempio, dall’11 gennaio 2021 al giorno della visita (27 gennaio 2021) le persone trattenute per finalità identificative sono state 62, di cui 14 anche nelle ore notturne.

Al momento della visita, la Questura di Trieste non aveva in uso *strutture diverse e idonee* ma, nelle more di dare avvio a una specifica progettazione²², aveva adottato un documento recante le “consegne per l’utilizzo delle camere di sicurezza” che dettava le indicazioni anche in merito all’utilizzo delle camere di sicurezza per il trattenimento di persone straniere destinatarie di una misura di rimpatrio ai sensi dell’articolo 13, comma 5-bis T.U. Imm.. Gli ambienti sono stati oggetto di recenti interventi di ristrutturazione e il giorno della visita non erano ancora entrati in funzione²³.

Condizioni materiali

I locali individuati dalle Questure di Parma e Bologna consistono in due ampie stanze situate al pianterreno simili tra loro e sotto molteplici aspetti non conformi alla normativa e agli standard di settore.

Entrambi sono dotati di finestre. Nel caso della Questura di Parma, tuttavia, sono schermate dall’imposta esterna che rimane sempre chiusa impedendo il passaggio di luce e aria naturali. Compensa in parte la presenza di un impianto di areazione.

Gli ambienti sono completamente vuoti e come unico elemento di arredo hanno una panca in muratura (Parma) o metallo (Bologna) lungo una delle pareti, che funge sia da seduta che da giaciglio per il riposo notturno. Anche solo valutando tale aspetto, appare difficile considerare tali locali come rispondenti ad

²¹ Secondo quanto riportato al Garante nazionale, in nove casi è stato richiesto l’intervento di personale sanitario, che tuttavia non ha ritenuto necessario il ricovero o ulteriori approfondimenti diagnostici.

²² Secondo quanto riferito, è già stato elaborato un progetto di adeguamento di un’area all’interno della Questura che verrà destinata all’allestimento di locali per il trattenimento di cittadini stranieri.

²³ L’attivazione era programmata per il mese di gennaio 2021.



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

«adeguati requisiti igienico-sanitari e abitativi», anche in considerazione dello stato di ammaloramento e di sporcizia delle pareti. Fatte salve le coperte, nessun ulteriore materiale, come effetti lettereschi e materasso, viene fornito per il pernottamento. Tale parametro deve, peraltro, essere considerato anche a tutela delle persone fermate a fini identificativi nei casi in cui siano costrette a trascorrere la notte in Questura.

Risultano, altresì, completamente assenti tavoli e sedute per la consumazione dei pasti; i bagni (privi di doccia) sono esterni, fruibili pertanto solo con l'intervento del personale di Polizia.

Un ulteriore disallineamento dagli standard internazionali è rappresentato dall'assenza di un pulsante di chiamata azionabile dall'interno per eventuali necessità. I locali sono, tuttavia, videosorvegliati sia attraverso telecamere interne ai locali, sia tramite una telecamera posta in corridoio.

Nei locali della Questura di Bologna, inoltre, le persone sono sottoposte a una continua sorveglianza a vista da parte del personale situato nel locale adiacente: le stanze hanno infatti una parete a vetro che consente una visione completa dell'ambiente da parte di chi si trovi nella sala di controllo contigua posta tra le due stanze. Nel caso di contestuale utilizzo dei due locali disponibili, una simile configurazione determina, pertanto, una violazione della *privacy* delle persone trattenute, particolarmente grave nel caso di permanenza di cittadini stranieri di sesso diverso, che possono vedersi attraverso le pareti divisorie in vetro. Secondo quanto riferito, la capienza massima per stanza è pari a due persone, ma dalla disamina dei registri è emersa in qualche caso la presenza complessiva contemporanea, tra i due locali, di cinque persone.

Una particolarità positiva nei locali della Questura di Bologna è rappresentata dalla presenza di una stanza per le udienze del Giudice di pace che può essere adibita a sala colloqui con i familiari²⁴.

Alla Questura di Trieste, invece, le camere misurano circa 10 metri quadri e come unico elemento di arredo sono provviste di un letto di ferro ancorato a terra, che, secondo quanto riferito, in caso di utilizzo viene dotato di materasso, lenzuola, coperte e cuscino. È presente un sistema di allarme sonoro e un interfono che si trova, tuttavia, all'interno dell'area di custodia ed è pertanto azionabile dall'operatore e non direttamente dalla persona trattenuta. Anche in questo caso è comunque funzionante un sistema di videosorveglianza, le cui immagini vengono registrate e rimangono conservate per una settimana sul server della Questura.

In tutte le Questure visitate non è presente un'area esterna in cui la persona trattenuta possa trascorrere almeno un'ora al giorno all'aria aperta. Al riguardo, il Garante nazionale è consapevole che tale carenza è correlata alla configurazione degli spazi dove si trovano i locali e riguarda da sempre le camere di sicurezza. Spiace, tuttavia, constatare che, malgrado le numerose segnalazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (Cpt) alle Autorità italiane, non si sia ancora trovata una soddisfacente soluzione e che la criticità ora riguardi anche le *strutture diverse e idonee* utilizzate in caso di rimpatrio. Rivolge pertanto l'invito ad adeguare le progettualità in corso in modo da prevedere cortili all'aperto per i nuovi locali in fase di allestimento e, in generale, di considerare soluzioni per risolvere tale carenza.

²⁴ Il Garante nazionale non ha tuttavia potuto verificare il numero degli accessi dei familiari poiché *in loco* non era disponibile un registro consultabile.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Complessivamente negli ambienti visitati il Garante nazionale ha rilevato una generale inadeguatezza, soprattutto relativamente al loro uso come luoghi di pernottamento e comunque per trattenimenti superiori ai limiti massimi stabiliti per il trattenimento per identificazione²⁵.

Il Garante nazionale raccomanda, pertanto:

- 1. al Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno di diramare alle Questure indirizzi progettuali o comunque indicazioni di allestimento di *strutture diverse e idonee* che tengano conto dei parametri di adeguatezza materiale degli ambienti indicati in premessa relativamente, in particolare, a: spazio disponibile, apporto di luce e aria naturali, condizioni di mantenimento e di complessiva igiene, disponibilità di servizi igienici (con doccia e acqua calda) senza limiti di accesso e di un'area all'aperto ove poter recarsi per almeno un'ora al giorno, predisposizione di un sistema di chiamata attivabile dall'interno in caso di necessità, presenza di armadiature o scaffalature per gli effetti personali, disponibilità di attrezzature per il riposo nelle ore notturne (letto, materassi, cuscino, coperte) e di prodotti e materiale per l'igiene personale;**
- 2. alle Questure visitate di:**
 - avviare con urgenza interventi di ristrutturazione dei locali al fine di garantire il passaggio di luce e aria naturali, l'accesso diretto a un bagno munito di doccia, l'allestimento di un campanello di chiamata attivabile dall'interno in caso di necessità;
 - allestire arredi quali un letto, scaffalature per gli effetti personali, tavoli e sedute per la consumazione dei pasti, nonché di assicurare la disponibilità di attrezzature per il riposo notturno (coperte, cuscini, effetti lettereci);
 - approntare modalità di trattamento che considerino se la persona sia di sesso maschile o femminile, al fine di assicurare tutte quelle forniture direttamente collegate alle specifiche esigenze igieniche femminili²⁶, secondo le indicazioni di cui alla regola 5 delle Bangkok Rules

Diritti

In linea generale, nel corso delle visite è emersa l'assenza di disposizioni operative specifiche rispetto al funzionamento e al regime applicabile nelle *strutture diverse e idonee*, per cui il personale addetto tende a seguire le indicazioni dettate per le camere di sicurezza. La non considerazione della particolare situazione giuridica della persona trattenuta a fini espulsivi comporta, inevitabilmente, il mancato riconoscimento di garanzie e diritti fondamentali correlati al suo status.

²⁵ I limiti prevedono un massimo di ventiquattro ore nel caso del fermo di carattere preventivo disciplinato dall'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 e di dodici ore, estensibili a ventiquattrore in determinate ipotesi, nel caso del trattenimento per fini identificativi di persona indagata o informata sui fatti ai sensi dell'articolo 349 cpp. In entrambe le situazioni vige l'obbligo di avviso al Pubblico ministero.

²⁶ *Bangkok Rules*, Regole delle Nazioni unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non privative della libertà per le donne che delinquono, adottate dall'Assemblea Generale dell'Onu il 22 dicembre 2010, Regola 5: «I locali che ospitano le detenute devono avere installazioni e dotazioni necessarie per rispondere ai bisogni specifici delle donne in materia di igiene, in particolare assorbenti igienici forniti gratuitamente, e ricevere regolare fornitura d'acqua per la cura personale e dei propri bambini, in particolare per le donne che devono cucinare, per le donne incinte, per le madri in allattamento e per le donne nel periodo del ciclo mestruale». https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Nello specifico, a Parma e Bologna particolarmente critica è apparsa la prassi di trattenere all'ingresso il telefono personale della persona interessata. All'interno dei locali di trattenimento il cittadino straniero non ha pertanto alcuna possibilità di esercizio della libertà di corrispondenza telefonica con l'esterno prevista dalla legge.

A Bologna è stato assicurato che, in caso di richiesta, il dispositivo personale viene riconsegnato per il temporaneo utilizzo, anche se, come è stato fatto notare nel corso della visita, la mancanza di una specifica informativa rispetto a tale possibilità ne vanifica di fatto l'esercizio.

In generale, suscita perplessità l'effettività dell'informazione assicurata alle persone trattenute: a Parma è stata osservata l'assenza di fogli informativi e pannelli esplicativi affissi alle pareti; a Bologna è stato adottato un modulo standard multilingua contenente però informazioni relative esclusivamente alla procedura di trattenimento nei *locali idonei* e al diritto di nominare un avvocato di fiducia. Per quanto riguarda la Questura di Trieste, nel documento esaminato, nel caso del trattenimento di stranieri, viene data solo l'indicazione di consegnare il Foglio dei diritti, disponibile in più lingue.

Il Garante nazionale raccomanda:

- 3. al Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno di adottare disposizioni operative specifiche per il personale addetto alle *strutture diverse e idonee* e di predisporre un modulo da consegnare allo straniero all'ingresso, che contenga l'elenco dei diritti e delle garanzie che l'ordinamento riconosce alle persone sottoposte a una misura di trattenimento ai sensi del T.U. Imm.;**
- 4. alle Questure visitate di assicurare alle persone trattenute all'interno delle *strutture/locali idonee/i*:**
 - **effettiva libertà di corrispondenza telefonica, intesa come possibilità sia di effettuare che di ricevere telefonate;**
 - **completa e tempestiva informativa in una lingua comprensibile alle persone trattenute²⁷ sulle regole della struttura, sui loro diritti e obblighi, inclusi il diritto di difesa²⁸ e quelli relativi alla propria posizione giuridica, alla libertà di comunicazione con l'esterno, alla possibilità di richiedere protezione internazionale e di ricevere assistenza sanitaria²⁹.**

²⁷ A tale proposito, si veda anche il *Manuale comune sul rimpatrio* curato dalla Commissione per garantire uniformità nell'attuazione delle norme e delle procedure adottato nel 2015 e aggiornato con Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/IT/C-2017-6505-F1-IT-ANNEX1-PART-1.PDF>).

²⁸ A Bologna è stato constatato che alle persone straniere trattenute non viene resa disponibile la lista degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato.

²⁹ In merito al diritto di accesso a un medico si veda lo standard n. 40 del Cpt in <https://rm.coe.int/16806cd1e1>.



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

Procedure e autorizzazione dell'Autorità giudiziaria

Trattandosi di stanze multifunzionali, utilizzate sia in caso di fermo identificativo che di esecuzione di espulsione, non tutte le collocazioni sono sottoposte a convalida dell'Autorità giudiziaria³⁰.

Anche nell'ipotesi di trattenimento a fini espulsivi il vaglio dell'Autorità giudiziaria nel corso delle visite è risultato, tuttavia, talvolta omesso. Dalla consultazione della documentazione presso la Questura di Parma è infatti emerso che spesso l'autorizzazione giudiziaria al trattenimento in *strutture diverse e idonee* del cittadino straniero destinatario di una misura di rimpatrio non è richiesta poiché la persona è in realtà destinata al trattenimento in un Cpr (solitamente quello di Torino o di Gradisca) ed è alloggiata nei locali della Questura nell'attesa del trasferimento. Pur trattandosi, in base ai fascicoli consultati, di permanenze inferiori alle 24 ore, nei casi esaminati le persone hanno trascorso la notte senza alcuna autorizzazione dell'Autorità giudiziaria in ordine al trattenimento in luoghi diversi dai Centri dedicati³¹.

L'utilizzo flessibile del dispositivo da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza è emerso anche nel caso particolare di un cittadino moldavo D.I.³²: sottoposto inizialmente alle misure alternative della consegna del passaporto e dell'obbligo di presentazione, il Giudice di pace, in assenza di nuovi elementi di valutazione, ne ha successivamente autorizzato il trattenimento ex articolo 13, comma 5 T.U. Imm. sino a effettiva espulsione, realizzata con volo di rimpatrio il 14 novembre 2020.

In base ai dati forniti al Garante nazionale dalla Questura di Bologna, in due dei 17 casi di trattenimento compiuti nel 2020 ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm. non è stata effettuata l'udienza di convalida da parte del Giudice di pace. Ciò è emerso in occasione della permanenza di due cittadini tunisini che per ragioni diverse venivano rilasciati con ordine di allontanamento del Questore rispettivamente dopo 22 e 45 ore dall'ingresso nel locale.

Quand'anche presente, comunque, il vaglio del Giudice della convalida negli atti consultati è apparso essenzialmente ristretto a un'attività meramente cartolare, priva di iniziativa istruttoria. Si è per esempio analizzato un provvedimento con cui il Tribunale di Bologna ha convalidato il trattenimento di un cittadino comunitario senza indicare alcun elemento di conoscenza delle condizioni dei locali e della persona alla base del proprio provvedimento autorizzativo³³.

³⁰ A Parma nei fascicoli non è nemmeno stata reperita, laddove applicabile, traccia di avviso del fermo identificativo al Pubblico ministero: per esempio il cittadino nigeriano D. O. è rimasto nei locali della Questura di Parma dalle ore 22 del 1 novembre 2020 fino alle ore 13.50 del 2 novembre 2020 quando gli è stato notificato il foglio di via. Nel fascicolo non risulta né il provvedimento di trattenimento né l'avviso al Pubblico ministero.

³¹ Ciò è stato verificato in relazione a: 1) K. M. trattenuto dalla ore 17.20 del 5 novembre 2020 fino alle ore 10.30 del 6 novembre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Torino, 2) S. M. trattenuto dalle ore 19.45 del 30 novembre 2020 fino alle ore 11.00 dell'1 dicembre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Gradisca d'Isonzo, 3) M. A. trattenuto dalle ore 21.00 del 30 ottobre 2020 fino al 31 ottobre 2020 quando in forza del provvedimento di trattenimento del Questore di Parma in pari data è stato trasferito al Cpr di Gradisca d'Isonzo

³² D. I..

³³ A Bologna è, d'altra parte, emerso come, a memoria del funzionario responsabile che ha supportato il Garante nazionale nel corso della visita, il Giudice di pace non abbia mai fatto accesso ai locali, malgrado la sala utilizzata per le convalide sia all'interno della Questura a poca distanza dai medesimi.



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

I casi esaminati rilevano come lo strumento sia utilizzato con estrema flessibilità dall’Autorità di Pubblica Sicurezza per rispondere a esigenze restrittive determinate da necessità di carattere organizzativo e come talvolta il coinvolgimento dell’Autorità giudiziaria sia particolarmente carente.

Il Garante nazionale osserva con preoccupazione come l’uso promiscuo dei locali senza attenta considerazione delle diverse posizioni giuridiche possa creare confusione e rischi di comportare un appiattimento al ribasso delle garanzie procedurali e dei diritti che devono essere riconosciuti ai titolari di differenti status.

Fatta salva l’opportunità di avviare un’interlocuzione con l’Autorità giudiziaria in merito all’effettività della verifica di idoneità nel caso concreto,

5. il Garante nazionale raccomanda che la temporanea permanenza del cittadino straniero in strutture diverse e idonee dai Centri dedicati sia sempre sottoposta a convalida del Giudice come stabilito dall’articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm..

Sistema di registrazione delle presenze

In tutte le Questure visitate si è constatato l’utilizzo promiscuo dei registri per il transito di persone con differenti posizioni giuridiche.

Nello specifico, le Questure di Parma e Bologna utilizzano un registro unico per l’annotazione delle informazioni relative ai soggetti accompagnati e agli stranieri da rimpatriare. In entrambi i casi, il sistema di registrazione ha mostrato inadeguatezza sotto il profilo dell’esaustività delle informazioni da annotare, nonché sotto quello della correttezza della compilazione. Per quanto riguarda il primo aspetto, sono, in particolare, risultate mancanti le voci relative a: informativa data, somministrazione/fruizione pasti, esercizio del diritto di comunicare con l’esterno, avviso/colloquio con il difensore, interventi sanitari e in generale eventi critici (Parma), specificazione della stanza utilizzata (Bologna).

Inoltre, il modulo di registrazione degli effetti personali trattenuti deve essere realizzato in una lingua comprensibile alla persona, che vi appone la propria firma sia all’ingresso che all’uscita dalla struttura quando gli oggetti stessi vengono riconsegnati.

Sia a Parma³⁴ che a Bologna, sono, altresì, emerse imprecisioni – quali annotazioni confuse rispetto a date e persone – e carenze di compilazione che in qualche caso determinano l’impossibilità di stabilire la durata della permanenza nella camera detentiva.

Il Garante nazionale ricorda che la corretta registrazione di tutte le fasi che definiscono la privazione della libertà di una persona nonché l’annotazione dell’informazione sui suoi diritti e del loro effettivo esercizio non sono soltanto una garanzia per chi subisce la misura restrittiva, ma rappresentano anche un indispensabile strumento di trasparenza e *accountability* a tutela delle Forze di Polizia operanti.

Anche la Questura di Trieste ha dato disposizioni di utilizzare un unico Registro delle persone ristrette nelle Camere di sicurezza, siano esse arrestate, fermate o trattenute ai sensi del T. U. Imm..

³⁴ Relativamente alla registrazione di 22 persone transitate dal 6 settembre 2020 (data iniziale di utilizzo del registro in funzione) al giorno della visita per cinque di esse risultava assente la registrazione dell’ora e del giorno d’uscita.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Il Garante nazionale sottolinea la necessità di predisporre tutte le misure necessarie per evitare di assimilare la condizione di chi è trattenuto in forza di una misura restrittiva amministrativa adottata in vista dell'espulsione da chi è costretto a permanere in una camera di sicurezza o in un altro ambiente della Questura per una responsabilità penale, accertata o in corso di accertamento o per esigenze identificative.

Deve peraltro essere rilevato che a Parma presso gli uffici dello stabile ove si trovano le *strutture diverse e idonee* non sono disponibili i fascicoli personali delle persone trattenute ai sensi del T.U. Imm., essendo conservati in un'altra palazzina della città da un'articolazione della Questura³⁵. La mancata disponibilità dei provvedimenti restrittivi della libertà e degli ulteriori atti relativi alla condizione dello straniero nel luogo della detenzione incrementa il rischio di non assicurare le dovute garanzie riferite alle specifiche posizioni giuridiche. Al riguardo, il Cpt in un Rapporto su una visita condotta a Malta tra il 17 e il 22 settembre 2020 presso varie strutture di privazione della libertà per persone migranti ha evidenziato il principio secondo il quale al fine di poter considerare le condizioni di detenzione riferite a ciascuna specifica esigenza restrittiva «...registers and copies of every detention order should be kept in the establishments where persons are being deprived of their liberty»³⁶.

Il Garante nazionale raccomanda:

6. al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno di predisporre un modello separato specifico di registrazione per le *strutture diverse e idonee* (articolo 13 comma 5-bis T.U. Imm.), che preveda l'inserimento di tutti i dati relativi al periodo di permanenza dello straniero, compresi quelli relativi a: data/ora ingresso/uscita e luogo di trasferimento, informativa fornita e relativa sua comprensione, manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, somministrazione/fruizione pasti, esercizio del diritto di comunicare con l'esterno, avviso/colloquio con il difensore, comunicazioni all'Autorità giudiziaria, interventi sanitari e in generale eventi critici, eventuali lesioni e reclami espressi relativamente a maltrattamenti (anche antecedenti all'arrivo), in generale istanze e doglianze espresse, elenco beni requisiti;

7. alle Questure visitate di:

- **compilare in maniera precisa, sistematica e accurata i vari registri in uso tenendo separate le registrazioni relative a 1) persone accompagnate per esigenze identificative, 2) persone straniere da rimpatriare, 3) persone arrestate/fermate;**
- **prevedere che nel luogo di applicazione della misura restrittiva sia sempre presente almeno una copia del provvedimento di trattenimento.**

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

³⁵ Per visionarli il Garante nazionale ha infatti dovuto trasferirsi in un altro stabile.

³⁶ Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 22 September 2020, [1680a1b877 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/DocLdRef/LesDocuments/1680a1b877.pdf)



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

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 eventuali risposte pervenute.

Mauro Palma

Roma, 31 agosto 2021