



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

Presidente

**Audizione del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* sul Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 recante “Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione per il rilancio dell’economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”**

Il Decreto-legge 19 settembre 2023 n. 124 contiene disposizioni in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione.

Queste ultime sono quelle che maggiormente e direttamente coinvolgono l’azione di monitoraggio e tutela da parte del Garante Nazionale.

Le misure oggetto di parere del Garante Nazionale concernono tutti gli aspetti che possono direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa può attuarsi e sull’effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette. Tale parere risulta quindi essere non solo opportuno per via della natura di Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale del Garante nazionale, ma anche obbligatorio ai sensi dell’articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (ratificato dall’Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195) per via della sua designazione quale Meccanismo nazionale di prevenzione.

Nello specifico, l’articolo 20 del Decreto-legge in esame modifica i termini massimi di trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e la disciplina delle proroghe, con effetto sia rispetto alla loro cadenza periodica sia ai relativi parametri giustificativi.

L’articolo 21 estende la disciplina delle opere destinate alla difesa nazionale di cui all’articolo 233 del Codice dell’ordinamento militare, così qualificando i Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr), gli *hotspot*, i Centri governativi di prima accoglienza, le strutture analoghe sul territorio nazionale destinate allo svolgimento delle procedure di frontiera con trattenimento (introdotte dal Decreto-legge. 10 marzo 2023, n. 20), i Centri



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

Presidente

di accoglienza per richiedenti asilo di cui agli articoli 9 e 11 del Decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142 quali ex Cara e Cas.

Prima di esaminare nel dettaglio gli interventi normativi, il Garante Nazionale intende esprimere tre considerazioni di carattere generale.

1. Centri per il trattenimento e per l'accoglienza delle persone migranti dichiarati di diritto opere destinate alla difesa e alla sicurezza nazionale

Al di là delle considerazioni tecniche, la norma in esame sottende e legittima il preconetto della persona migrante quale elemento di potenziale pericolo per la sicurezza nazionale e per l'integrità dei suoi confini; contiene così un intrinseco quanto pericoloso messaggio culturale che si basa sulla falsa percezione dell'altro da sé come un nemico da cui difendersi.

Il ricorso a queste categorie semantiche è stato già evidenziato nella sua negatività dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento dello scorso anno (2022), a cui faccio riferimento.

Suscita forti perplessità la stessa tecnica normativa utilizzata: si sceglie di modificare direttamente l'articolo 233 del codice dell'ordinamento militare, non avendo valutato la possibilità di avvalersi della Protezione civile per corrispondere alle dichiarate esigenze di celerità e urgenza alla base del provvedimento approvato.

2. Ampliamento del trattenimento e perdurante inadeguatezza del quadro normativo

La novella determina una significativa estensione temporale del campo di applicazione del trattenimento nei Cpr.

Ricordo che "trattenere" implica "custodire" e quindi non solo impedire che la persona non si allontani da un determinato luogo ma anche assumersi la responsabilità di proteggerne l'integrità fisica e psichica e di preservarne la dignità di persona. Tale attenzione risulta ancor più necessaria in un contesto detentivo dedicato a persone che chiedono rifugio al nostro Paese.

Un simile intreccio di obblighi e responsabilità richiede risorse, tempo, personale specializzato, la definizione di procedure, il raccordo con i soggetti territoriali e l'organizzazione di un apparato articolato di attori.



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

Presidente

In continuità con numerosi altri precedenti interventi normativi che a partire dal 2017 hanno stabilito un incremento della detenzione amministrativa, anche il presente non considera il problema strutturale delle lacune dell'assetto regolativo, che da sempre connota l'istituto del trattenimento e le ricorrenti criticità gestionali che si pongono come ostacoli di natura sostanziale alla tutela dei diritti fondamentali di chi vi transita. Questo tema è stato ampiamente illustrato nell'ultima (2023) Relazione al Parlamento del Garante nazionale.

Tale indeterminatezza regolativa si somma agli aspetti critici di carattere gestionale ampiamente descritti nei Rapporti sulle visite effettuate alle strutture.

Nel dettaglio dell'esame del provvedimento, il Garante nazionale osserva quanto segue.

**Articolo 20 - Modifiche all'articolo 14 T. U. Imm. in materia di trattenimento di stranieri**

Le modifiche riguardano: a) l'estensione dei termini massimi del trattenimento ai fini dell'allontanamento fino a 18 mesi; b) la nuova disciplina delle proroghe.

a) Estensione dei termini massimi del trattenimento ai fini dell'allontanamento fino a 18 mesi

In base alle modifiche introdotte dall'articolo 20 del presente decreto, l'articolo 14 (comma 5) del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 stabilisce che la convalida comporta la permanenza nel centro per complessivi tre mesi, prorogabili per altri tre mesi *qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà*. Tale termine complessivo di sei mesi può essere prorogato per una durata complessiva non superiore ad altri dodici mesi, nei casi in cui, *nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento sia durata più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte dello straniero o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi*.

Su tale disposizione il Garante nazionale rileva:

*a.1) Inefficacia della misura di trattenimento rispetto allo scopo cui è preordinata e rischio di portata meramente afflittiva*



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

Presidente

La norma interviene nuovamente in tema di durata del trattenimento e come aveva già disposto il Decreto-legge del 23 giugno 2011 n. 89, poi modificato dalla Legge 30 ottobre 2014 n. 161, introduce nell'ordinamento i termini massimi di trattenimento stabiliti dalla Direttiva rimpatri 2008/115/CE pari a diciotto mesi.

Questa Autorità di garanzia ha già portato all'attenzione del Legislatore i dati relativi al funzionamento del sistema dei centri che indicano come la sua efficacia non sia direttamente correlata all'estensione dei termini massimi di permanenza. Le statistiche continuano a confermare che la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute si attesta attorno al 50% e non segue un andamento proporzionale alla durata massima del trattenimento (si veda la tabella allegata).

Lo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione del 17 dicembre 2020 sull'attuazione della Direttiva rimpatri «ribadisce che un trattenimento più lungo non aumenta automaticamente le possibilità di rimpatrio ed è generalmente più costoso rispetto alle alternative e aggiunge che gli Stati non dovrebbero fare automaticamente affidamento sul periodo massimo consentito dalla direttiva rimpatri e dovrebbero altresì garantire che siano soddisfatte tutte le condizioni per un trattenimento legittimo durante tutto il periodo detentivo».

L'organo europeo ha basato le proprie osservazioni su una molteplicità di documenti, giurisprudenza, standard internazionali e studi, tra cui: la relazione speciale n. 24/2019 della Corte dei conti europea; la deliberazione del 12 maggio 2022 della Corte dei Conti italiana; due documenti del proprio Servizio di ricerca (EPRS) in cui si dà atto di come non sia dimostrato che lunghi periodi di trattenimento accrescano le possibilità di rimpatrio mentre, al contrario, dell'indicazione proveniente dai dati della tendenziale realizzazione dei rimpatri entro il venticinquesimo giorno dall'applicazione della misura restrittiva.

Anche l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE (*Fundamental Rights Agency - FRA*) nel parere reso il 10 gennaio 2019 sulla rifusione della direttiva, osserva che non vi è prova di una diretta correlazione tra la previsione legale di termini massimi di trattenimento e il tasso di rimpatrio.

L'estensione proposta, fortemente incidente sui diritti fondamentali della persona, non risulta idonea, quindi, al raggiungimento dello scopo che il trattenimento si prefigge. Né sembra trovare giustificazione e un adeguato bilanciamento in effettive, concrete e



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

Presidente

urgenti esigenze di sistema. Inoltre, risulta inutilmente dispendiosa perché estende il trattenimento di persone, con relativi alti costi di gestione, pur sapendo che, statisticamente e documentatamente, l'obiettivo su cui esso si fonda sarà raggiunto solo al 50 per cento.

Di più, senza corrispondere al fine dell'allontanamento, la previsione rischia di travolgere la natura giuridica del trattenimento attribuendole una funzione spuria e una connotazione esclusivamente afflittiva, punitiva e segregativa in pieno contrasto con i principi costituzionali e convenzionali.

Aprire quindi al rischio di un utilizzo non conforme del dispositivo detentivo in esame che, come indicato dalla legge e dalla consolidata giurisprudenza delle Corti sovranazionali è una misura di *extrema ratio*, la quale deve avere durata quanto più breve possibile e non deve mai protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per raggiungere lo scopo dell'allontanamento.

*a.2) Accentuazione dei profili di inadeguatezza del sistema a fronte del possibile prolungamento dei tempi di permanenza all'interno dei Cpr e di applicazione del dispositivo detentivo a un numero più ampio di persone*

Il prolungamento dei tempi di permanenza per un periodo che può arrivare fino a 18 mesi introduce un ulteriore elemento di difficoltà e di rischio in un contesto detentivo già ampiamente problematico sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali delle persone trattenute nelle pratiche quotidiane.

Tra gli aspetti di maggiore impatto si considerino la tutela della salute, la qualità della vita detentiva, la libertà di comunicazione con l'esterno. Più volte sono state evidenziate le criticità che tali aspetti presentano. L'estensione della misura sia in termini temporali che di numero di soggetti destinatari impone il definitivo superamento di queste criticità e la complessiva riorganizzazione degli spazi, dell'infrastruttura e dei servizi e delle regole delle strutture anche attraverso la revisione dello schema generale di capitolato d'appalto utilizzato nelle procedure di affidamento dei servizi.

Tuttavia, per superare tutto ciò ed evitare di incorrere in sanzioni da parte di Organismi di controllo sovranazionale, occorrerebbero investimenti proporzionati alla durata



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

Presidente

prevista. Il tema torna al rapporto che la spesa deve avere con la sua ragione per non risultare del tutto incongrua e stanziata contro gli elementi fattuali della sua utilità.

b) La nuova disciplina delle proroghe

La novella incide sulla validità della convalida, delle successive proroghe e i presupposti che devono essere considerati per valutarne la fondatezza.

*b.1) La validità della convalida e delle proroghe*

L'impatto della misura in un quadro di tutele che risulta fragile sotto il profilo della riserva di giurisdizione e in generale dell'accesso alla giustizia

La disposizione in esame stabilisce che la verifica giudiziaria non debba più avvenire ogni 30 giorni ma a cadenza trimestrale. La triplicazione dei tempi della convalida e delle successive proroghe con il conseguente diradamento dei controlli giurisdizionali sulle misure applicate segna un preoccupante arretramento sul piano delle garanzie, già ampiamente attenuate nel quadro normativo di riferimento. Il riferimento è ai seguenti aspetti: l'affidamento alla magistratura onoraria di tale delicato compito; i limiti della disciplina processuale di ambito civilistico applicata in materia di *habeas corpus*; l'assenza di un'Autorità giudiziaria che svolga compiti di controllo sulle strutture; l'assenza di reclamo giurisdizionale in relazione alle condizioni di trattenimento; lo svolgimento a distanza delle udienze di convalida dell'accompagnamento e del trattenimento quale modalità ordinaria di celebrazione.

La diluizione dei controlli giurisdizionali determinata dall'estensione della validità dei provvedimenti di convalida si innesta, pertanto, in un quadro di tutele già fragile

Un ulteriore punto di fragilità risiede nella prassi di funzionamento della difesa d'ufficio garantita alle persone trattenute nei Cpr determinano la nomina di un difensore d'ufficio sempre diverso per l'udienza di convalida e in relazione a ogni successiva udienza di proroga della misura restrittiva.

Ai fini della valutazione dell'impatto della misura introdotta, si consideri altresì che, secondo quanto osservato da questa Autorità di garanzia, spesso situazioni ostative al trattenimento non riescono a emergere nell'udienza di convalida della misura per una serie di motivi e rischiano perciò di non essere considerate nella visita preliminare all'ingresso.



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

Presidente

Il differimento di tre mesi della prima verifica giudiziaria dopo la convalida della misura restrittiva svilisce di fatto la garanzia della tutela giurisdizionale in presenza di condizioni ostative al trattenimento o al rimpatrio non emerse nel corso della prima udienza.

**Articolo 21. Progettazione e realizzazione delle strutture di accoglienza, permanenza e rimpatrio.**

Il comma 1 lettera a) prevede una modificata formulazione all'art. 233 del Codice dell'Ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66): le strutture di cui agli articoli 10 ter e 14 del Testo unico immigrazione (d.lgs. 286/1998) e agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 142/2015.

Il comma 1 lettera b) aggiunge al citato art. 233 il comma 1 ter, [che] il Ministero della difesa è autorizzato ad avvalersi delle procedure "di somma urgenza e di protezione civile" di cui all'art. 140 del Codice dei contratti pubblici.

Il comma 2 prevede la procedura l'individuazione delle aree interessate alla realizzazione di un numero idoneo delle strutture citate.

Il comma 3 prevede che la progettazione e la realizzazione delle strutture individuate nel piano, dislocate sul territorio nazionale, sia affidato al Ministero della difesa. Tali opere sono dichiarate di diritto quali opere destinate alla difesa e sicurezza nazionale.

I commi dal 4 al 7 si occupano della previsione e allocazione degli oneri economici derivanti.

Fatte salve le considerazioni iniziali circa l'approccio al fenomeno dell'immigrazione che il Decreto-legge in esame esprime, il Garante nazionale esprime le seguenti riflessioni.

*1) Incompatibilità del regime derogatorio con i requisiti delle strutture previsti dalla normativa*

La previsione di un sostanziale regime derogatorio alle norme e alle procedure abilitative ordinarie per la realizzazione di nuovi luoghi detentivi è un elemento di forte preoccupazione in un contesto connotato da indeterminatezza circa i requisiti che le strutture detentive dedicate dovrebbero garantire per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone che vi transitano. Si considerino, in particolare, le *strutture analoghe*, individuate genericamente per somiglianza – semplicemente quanto a funzioni – ad altre strutture, anch'esse carenti di definizione, e di disciplina, quali i *punti di crisi*. Analoga problematica viene da sempre sollevata da questo Garante nazionale in



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

Presidente

relazione alle *strutture diverse e idonee* e ai *locali idonei* di cui all'articolo 13, comma 5 *bis* del T. U. Imm.,

Tanto premesso, la mancanza di criteri predeterminati per la realizzazione e il funzionamento delle strutture, unita alla possibilità di derogare ai pochi parametri esistenti e comunque alle ordinarie procedure di conformità urbanistica ed edilizia, nonché all'assenza di un controllo giudiziario su tali luoghi detentivi, pur mancanti di una disciplina specifica circa i modi della restrizione che orienti coerentemente la conformazione degli stessi, rischia di lasciare ai pubblici poteri uno spazio di discrezionalità incompatibile con le garanzie che la nostra Costituzione e il nostro sistema democratico di valori prevede nell'ambito della privazione della libertà.

*2) Accessibilità, trasparenza e accountability*

Tutto ciò risulta ancora più problematico in considerazione della persistente mancanza di accessibilità, trasparenza e *accountability* che connota questi luoghi di privazione della libertà.

La qualificazione dei luoghi dedicati al trattenimento e all'accoglienza dei cittadini stranieri quali opere destinate alla sicurezza e difesa nazionale e quindi sottoposte alla disciplina particolare dell'ordinamento militare può aggravare tale situazione.

Garantirne effettività è essenziale anche per prevenire contenziosi con le collettività territoriali titolari del diritto alla tutela della propria identità cittadina da intendersi «come senso di essere qualcosa di specifico, quel qualcosa che consente di cambiare rimanendo sé stessi». Tale diritto può essere leso in conseguenza della negazione della dignità delle persone straniere trattenute in tali luoghi. Così ha statuito la Corte di Cassazione con la sentenza pubblicata il 19.09.2023, evidenziando le «concrete ripercussioni che una simile violazione ha prodotto effettivamente sul sentimento e sull'agire della comunità cittadina» in vista della determinazione del *quantum* e della conseguente liquidazione del danno a favore del Comune di Bari, attore in tale procedimento. La Corte ha confermato l'accertamento dei giudici di merito circa la lesione dell'identità storica, culturale, politica e sociale, costituzionalmente protetta (art. 114 Cost.), fondata su tutti quei valori, umanitari e solidaristici, rinvenibili nello Statuto comunale di quella città.





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

Presidente

La norma può avere effetti sul piano del risarcimento alle comunità territoriali e, quindi, rilevanza economica.

**Appendice**

Comparazione dei termini massimi di trattenimento con la percentuale di persone rimpatriate

Anno	Termini massimi di trattenimento	% persone trattenute nei Cpr rimpatriate
2011	(max 180 gg/18 mesi)	50%
2012	(max 18 mesi)	50,6%
2013	(max 18 mesi)	50%
2014	(max 18 mesi/90 gg))	55%
2015	(max 90 gg)	52%
2016	(max 90 gg)	44%
2017	(max 90 gg)	59%
2018	(max 90 gg/max 180 gg*)	43,2%
2019	(max 180 gg)	48,4%
2020	(max 180 gg/ max 90 gg**+ 30 gg***)	50,8%
2021	(max 90 gg+ 30 gg***)	49%
2022	(max 90 gg+ 30 gg***)	49,4%
1.1-31.8.2023	(max 90 gg+ 30 gg***)	47,1%

\*D.L. 4 ottobre 2018 n. 113, conv. in L. n.132/2018

\*\*D.L. 21 ottobre 2020 n.130, conv. in L. n.173/2020

\*\*\* art. 14 c. 5 T.u.i come mod. dal D.L. 130/2020: 90 giorni prorogabili di 30 giorni "qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri"

*Dati tratti dal Documento della Commissione diritti umani del Senato, dal Documento programmatico CIE del Ministero dell'Interno 2013, e dalle Relazioni al Parlamento del Garante nazionale*

Roma 2 ottobre 2023

Mauro Palma