L'APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO DEL RECLAMO AI CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO

CLINICA LEGALE
CARCERE E DIRITTI
II

INDICE

INTRODUZIONE

1. IL DIRITTO DI RECLAMO: RIFERIMENTI NORMATIVI E INQUADRAMENTO DELLO STRUMENTO
§ 1.1 IL DETTATO NORMATIVO.
§ 1.2 LA GENESI DELL'ISTITUTO I MODELLI DI RIFERIMENTO.
§ 1.3 L'AUTORITA' COMPETENTE A RICEVERE IL RECLAMO
§ 1.4. I DIRITTI OGGETTO DI RECLAMO.

2. LA NECESSITA' DEL RECLAMO: BREVE PANORAMICA DEI "DIRITTI A RISCHIO" NEI CPR
§ 2.1 L'IMPORTANZA DI RIMEDI EFFETTIVI.
§ 2.2 UNA DISAMINA DEI "DIRITTI A RISCHIO".
§ 2.3 IL CONTESTO TERRITORIALE: IL CENTRO DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO DI TORINO.

3. IMPLEMENTAZIONE DEL DIRITTO DI RECLAMO
§ 3.1 UNA PROPOSTA DI MODELLO
§ 3.2 DISTRIBUZIONE DEL MODELLO, COMPILAZIONE E CONSEGNA DEL RECLAMO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

ALLEGATO 1: MODELLO A
ALLEGATO 2: MODELLO B

INTRODUZIONE

L'elaborato proposto si inserisce nel percorso della Clinica legale - Carcere e Diritti II dell'Università degli studi di Torino e si presenta come il **risultato di una ricerca sull'istituto del reclamo e sulle sue possibili applicazioni concrete** svolto dalle studentesse coinvolte nel progetto (1). La scelta di focalizzarsi su questo tema nasce dall'esigenza di approfondire una normativa di recente emanazione e ancora di ridotta attuazione, nell'ambito di un panorama legislativo poco coeso come quello che regola la detenzione amministrativa e i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (di seguito, CPR).

L'introduzione della possibilità per i trattenuti nei CPR di rivolgere reclami agli organi di garanzia per i diritti delle persone private della libertà appare fondamentale, specie se si considera che il contesto in cui si inserisce è quello di *"realtà detentive gravemente e fisiologicamente problematiche non sempre in grado di proteggere e tutelare la sicurezza e la vita delle persone poste sotto custodia"* (2).

Interessarsi del passaggio dalla astratta previsione normativa alla concreta implementazione dello strumento introdotto appare tuttavia altrettanto fondamentale, **in particolare alla luce del fatto che la nuova normativa non contiene indicazioni dettagliate circa le modalità attraverso cui è possibile esercitare il diritto al reclamo.**

Con il presente lavoro si è tentato dunque da un lato di ricostruire sinteticamente il quadro normativo riguardante lo strumento del reclamo e di offrire una panoramica circa le violazioni dei diritti maggiormente lamentate all'interno dei Centri (utilizzando a tal fine le testimonianze offerte dagli Uffici del Garante regionale del Piemonte e della Garante comunale di Torino, nonché di interviste ad operatori giuridici del settore e ad ex-dipendenti del CPR Brunelleschi di Torino); dall'altro di individuare tutte le circostanze che potrebbero, in concreto, minare l'effettività dello strumento di nuova introduzione.

Per **tentare di offrire soluzioni pratiche che consentano di superare eventuali criticità di attuazione,** nella parte conclusiva del lavoro ci si è concentrati sulla **costruzione di un possibile modello di reclamo,** con l'auspicio che possa essere utilizzato quale strumento di riflessione e stimolo per lo sviluppo di buone prassi a livello locale e nazionale.

(1) La ricerca è frutto del lavoro delle studentesse Giulia Carlino, Chiara Fiore, Erin O'Neil, con la supervisione della *tutor* della Clinica Legale Carcere e Diritti II, Avv. Eleonora Celoria.

(2) Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020) del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, consultabile al link: https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf.

1. IL DIRITTO DI RECLAMO: RIFERIMENTI NORMATIVI E INQUADRAMENTO DELLO STRUMENTO

1.1. Il dettato normativo.

Il d.l. 21 ottobre 2020 n. 130, conv. con modif. dalla l. 18 dicembre 2020 n. 73, ha introdotto nel sistema italiano la possibilità, per gli stranieri trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio, di **presentare reclamo per lamentare la violazione dei propri diritti durante e in relazione alle condizioni di trattenimento**. Il decreto ha modificato l'art. 14 d. lgs. 286/98, riformulandone il comma 2 e introducendo il comma 2 bis. Il nuovo articolo recita dunque:

«2. Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono 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. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno.

2-bis) Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale» (3).

Il d.l. 130 del 2020 è poi intervenuto sul testo di legge istitutivo del Garante Nazionale, aggiungendo, tra i poteri dell'organo, anche quello di formulare *«specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni»* (4).

(3) D.L. 130/2020, art. 3, co 4.
(4) D.L. 130/2020, art. 3, co 5.

1.2. La genesi della riforma e i modelli di riferimento.

L'introduzione dello strumento del reclamo pare rispondere alle **sollecitazioni pervenute dalla Grande Camera della Corte Europea dei Diritti Umani nella sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*** del 2016 (5), che aveva condannato l'Italia per l'assenza di un rimedio effettivo a tutela dei ricorrenti trattenuti dapprima nella struttura di prima accoglienza (oggi *hotspot*) di Lampedusa e in seguito nelle navi in cui erano stati trasferiti. Per quanto qui interessa, merita evidenziare che i ricorrenti avevano rappresentato ai giudici di Strasburgo l'impossibilità di accedere a rimedi effettivi per far valere le proprie doglianze di fronte ad un giudice interno, non avendo avuto modo di esporre all'autorità italiana le condizioni degradanti alle quali erano stati sottoposti durante la loro privazione di libertà.
La Corte Europea, accogliendo il ricorso, ha riconosciuto che **lo Stato italiano aveva violato il diritto ad un rimedio effettivo di cui all'art. 13 CEDU** e che, anche se l'autorità competente ad esaminare il reclamo «non deve necessariamente essere una istituzione giudiziaria [...] i suoi poteri e le garanzie che essa presenta devono essere presi in considerazione per valutare l'effettività del ricorso che viene esercitato dinanzi ad essa» (6).

Il "nuovo" reclamo ha poco a che vedere con l'omonimo strumento del reclamo generico previsto nell'ordinamento penitenziario, nel cui ambito esiste un insieme di norme molto articolato per disciplinare oneri e diritti delle persone detenute in carcere ed un apposito sistema di tutela giurisdizionale incentrato sulla figura del magistrato di sorveglianza.

Ben diversa è la condizione del trattenuto: **non esiste infatti una normativa che regoli specificamente le condizioni di trattenimento** (in apparente contrasto con la riserva di legge di cui all'articolo 13 Cost. relativamente ai "modi" di privazione della libertà) - il che rende sicuramente più complesso l'esercizio del diritto di reclamo - e, soprattutto, il magistrato di sorveglianza non ha alcuna giurisdizione sui trattenuti all'interno dei CPR.

L'unica figura competente a ricevere il reclamo di recente introduzione è dunque l'autorità di garanzia, organo terzo ed indipendente ma non giurisdizionale, che non dispone di alcun potere coercitivo nei confronti dell'amministrazione.

(5) Corte EDU, Grande Camera, sent. 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia.
(6) Corte EDU, GC, Khlaifia, par. 268.

1.3. L'autorità competente a ricevere il reclamo.

La nuova normativa prevede che il reclamo debba essere presentato *"al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"*.

I garanti sono figure indipendenti e di natura non giurisdizionale, che hanno la funzione di vigilare su tutte le diverse forme di privazione della libertà, attuate ad esempio negli istituti di pena, nei centri di detenzione dei migranti, nelle REMS, ecc.
Il Garante Nazionale è identificato quale national preventive mechanism (NPM) per la prevenzione della tortura ai sensi del protocollo OPCAT e agisce dunque come figura di monitoraggio dei luoghi sopracitati. A partire dal 2020, inoltre, *"il Garante [Nazionale] può delegare i garanti territoriali per lo svolgimento di specifici compiti"* .

Destinatari del reclamo possono essere indifferentemente il Garante Nazionale, quelli regionali e quelli locali.
Il Garante Nazionale può inoltre, secondo quanto previsto dal D.L. 130/2020 con specifico riferimento al reclamo del trattenuto in CPR, rivolgere *"specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti"*.

L'azione della figura di garanzia è dunque di stimolo e proposta: l'amministrazione interessata, *"in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di 30 giorni"*. Se dunque è previsto un onere di risposta in capo alla pubblica amministrazione, in relazione al nuovo reclamo la novella del 2020 non ha introdotto specifici meccanismi volti ad ottenere l'adempimento in caso di inerzia dell'amministrazione interessata.

Non può dubitarsi che **lo strumento di nuova introduzione sia, rispetto al panorama precedente, una novità positiva e attesa.** Laddove confrontato, però, ai rimedi di cui godono i soggetti detenuti nelle carceri, non può certo considerarsi pienamente soddisfacente: continuano infatti a mancare sia una specificazione dettagliata a livello legislativo dei diritti dei trattenuti, sia l'affiancamento, alla figura di garanzia, di un organo giurisdizionale competente a provvedere sui reclami.
Inoltre, il diritto al reclamo è stato attribuito ai soli trattenuti nei CPR, senza un'espressa estensione - che sarebbe stata senz'altro auspicabile - a coloro che si trovano all'interno dei c.d. *hotspots*.

1.4. I diritti oggetto di reclamo.

I diritti riconosciuti agli stranieri trattenuti nei CPR possono essere individuati richiamandosi, in primo luogo, all'art. 2 d. lgs. 286/98, che fa espresso riferimento ai *«diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai princìpi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».*

Dunque, **vengono in rilievo i diritti che, secondo la Costituzione, sono assicurati alla "persona"** e non solo al "cittadino", i diritti previsti dalle convenzioni internazionali direttamente vincolanti e quelli esplicitamente previsti dal Testo Unico Immigrazione, in particolare all'art. 14, co 2. Inoltre, nel Regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione, il d.P.R. 31 agosto 1999 n. 394, agli artt. 20 e 21 vengono richiamati espressamente alcuni diritti dello straniero trattenuto, tra cui il diritto di difesa ed la libertà di corrispondenza con l'esterno.

Inoltre, **va considerato il c.d. Regolamento CIE (7), nel quale sono esplicitamente richiamati i diritti e i doveri dello straniero trattenuto.**

Ad esempio, lo straniero ha il diritto di essere informato, in una lingua a lui comprensibile, circa i motivi del trattenimento, ha diritto alla tutela della propria salute psico-fisica e alla libertà di corrispondenza epistolare e telefonica. Di conseguenza, anche le disposizioni contenute all'interno del Regolamento fungono da fonte per l'individuazione dei diritti dei trattenuti e, coerentemente, degli obblighi dell'ente gestore nei confronti degli stessi, anche in relazione ai servizi che devono essere garantiti.

(7) Decreto del Ministero dell'Interno del 20 ottobre 2014, con il quale si istituisce il Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione".

CAPITOLO 2. LA NECESSITÀ DEL RECLAMO: BREVE PANORAMICA DEI "DIRITTI A RISCHIO" NEI CPR

2.1. L'importanza di rimedi effettivi.

La mancata predisposizione di strumenti per rappresentare, ad una autorità terza e indipendente, le criticità legate alle condizioni di trattenimento si colloca in un ambito, quello della detenzione amministrativa, in cui è difficile rinvenire una precisa ed univoca definizione dei diritti dei trattenuti, oltre che una chiara descrizione dei poteri e degli obblighi dei soggetti che intervengono nel contesto di privazione della libertà.

L'assenza di una legge organica che regoli tutti gli aspetti della vita all'interno dei CPR e definisca le "modalità" con le quali può attuarsi nel nostro sistema la detenzione amministrativa può inoltre contribuire alla **creazione di trattamenti differenziati e non omogenei tra le varie strutture del territorio italiano, nonché allo sviluppo di prassi informali** che possono amplificare il rischio di violazione dei diritti fondamentali delle persone trattenute.

Negli anni, avvocati e organi di garanzia hanno effettivamente denunciato in più occasioni violazioni dei diritti garantiti dal Testo Unico, dal Regolamento Attuativo e dal Regolamento CIE del 2014. Sebbene ogni struttura sia caratterizzata da specificità proprie, è tuttavia possibile evidenziare **criticità comuni a tutti i CPR sul territorio nazionale**.

Una breve disamina delle problematiche comuni ai CPR italiani e delle principali possibili violazioni dei diritti dei detenuti all'interno dei Centri può contribuire a confermare l'esigenza di implementazione di uno strumento di garanzia a tutela dei diritti delle persone trattenute ed ha rappresentato, nell'ambito della ricerca svolta, un importante punto di partenza per l'identificazione delle potenziali violazioni dei diritti da includere nei modelli di reclamo proposti (8).

(8) La maggior parte delle informazioni circa le strutture e le condizioni di vita provengono dai rapporti del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, elaborati in seguito alle visite tematiche effettuate all'interno dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio. Le informazioni che si riferiscono al CPR di Torino emergono altresì dalle interviste condotte nel corso dell'attività clinica e dal Rapporto della Garante Comunale della Città di Torino.

2.2. Una disamina dei "diritti a rischio".

Condizioni di vita e strutture di trattenimento

Per quanto riguarda le condizioni strutturali e di vita all'interno dei CPR si possono riscontrare varie criticità. Tutti i Centri presentano una struttura architettonica molto simile agli istituti penitenziari e sia il Centro nella sua interezza sia i moduli abitativi sono circondati da recinzioni particolarmente alte. Inoltre, non vi è possibilità di libero spostamento tra le varie aree, cosicché i trattenuti si ritrovano a dover trascorrere la maggior parte del tempo nei propri moduli abitativi o, al massimo, negli spazi posti al di fuori di questi, provvisti di alte ed opprimenti recinzioni.

In generale, nella maggior parte dei CPR sono lamentate le **scarsissime condizioni dei locali abitativi**. Le maggiori criticità sono state riscontrate nelle inadeguate condizioni igieniche dei bagni, spesso privi di porta, nel mediocre funzionamento del riscaldamento anche in inverno, nell'assenza di acqua calda e nella presenza di vetri e finestre danneggiati. In aggiunta, la fornitura di beni primari risulta particolarmente scadente: ad esempio viene spesso riscontrata la carenza di vestiario, la fornitura insufficiente di coperte, carta igienica, spazzolini, dentifricio e assorbenti igienici.

Un'altra grave problematica comune a tutti i CPR presenti sul territorio nazionale è la **massiccia carenza, se non la totale assenza, di attività ricreative e di spazi adibiti alla socialità.**

Nelle poche strutture dove sono state attivate iniziative in tal senso queste hanno incontrato significativi ostacoli in fase di avviamento, anche a causa della difficoltà di accesso nel Centro da parte di organizzazioni esterne, ed in ogni caso hanno avuto breve durata.

Assistenza sanitaria e psicologica

L'assistenza sanitaria all'interno dei CPR rappresenta uno degli ambiti maggiormente problematici. Nonostante sia prevista la definizione di un Protocollo d'intesa tra Prefetture ed ASL di riferimento con l'obiettivo, tra l'altro, di attivare adeguati percorsi di prevenzione, diagnosi e cura, **l'accesso all'assistenza sanitaria continua a essere ostacolato dalle difficoltà di invio dei pazienti verso le strutture esterne.**
Normalmente il personale ASL non ha accesso al Centro e per l'accompagnamento di un paziente presso presidi esterni è sempre necessaria la disponibilità di una scorta. Questa situazione rischia di compromettere la cura di patologie, anche gravi, ivi comprese quelle psichiatriche, che richiedono generalmente un'immediata presa in carico. Per i trattenuti provenienti dal circuito penitenziario, già sottoposti a cure mediche o trattamenti specialistici,

viene spesso segnalata **l'irreperibilità o la difficoltà di trasmissione delle cartelle cliniche dal carcere al CPR,** con la conseguenza di un'interruzione o di un ritardo nella prosecuzione delle cure (9).

Anche quando i trattenuti non provengono dal carcere, risulta comunque difficoltoso se non impossibile l'ingresso del medico curante e la prosecuzione delle terapie già in corso.

Una problematica meritevole di attenzione risulta inoltre la riferita tendenza del personale sanitario privato a ritenere che i trattenuti possano simulare la propria sintomatologia o esagerarne la gravità , con pregiudizio del rapporto tra medico e paziente.

Anche sul piano dell'assistenza psicologica lo scenario si presenta critico. Spesso, infatti, le condizioni mentali non vengono prese in considerazione nel momento in cui si accerta l'idoneità del soggetto al trattenimento. Nonostante le frequenti segnalazioni di atti di autolesionismo e di tentativi di suicidio provenienti dall'interno dei CPR, è difficile reperire dati ufficiali.

Nel 2011, unico anno per il quale sono disponibili, per il CPR di Torino, numeri precisi, risultano *«156 episodi di autolesionismo, 100 dei quali per ingestione di medicinali o di corpi estranei, 56 dei quali per ferite da arma da taglio»* (10).

Malgrado ciò, l'accesso al sostegno psicologico risulta difficoltoso se non impossibile. È fondamentale, inoltre, evidenziare che lo schema di capitolato di gara d'appalto riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio del 2018 ha ridotto significativamente il monte orario settimanale dedicato all'assistenza sanitaria e ai servizi alla persona. Ad esempio, per un Centro con 180 ospiti trattenuti, il medico responsabile è presente per 42 ore settimanali e lo psicologo solo per 24 (in precedenza erano rispettivamente 144 e 54 ore).

156 EPISODI DI AUTOLESIONISMO, 100 DEI QUALI PER INGESTIONE DI MEDICINALI O DI CORPI ESTRANEI, 56 DEI QUALI PER FERITE DA ARMA DA TAGLIO

(9) Human Rights and Migration Law Clinic, "Uscita di Emergenza, La tutela della salute dei trattenuti nel CPR di Torino", pag. 44-45.

(10) ASGI, Il Libro Nero del CPR di Torino, Torino, 2021, pag.14; sullo stesso argomento, Human Rights and Migration Law Clinic, Betwixt and Between-Turin's Cie, Un'indagine sui diritti umani all'interno del Centro di identificazione ed espulsione di Torino, Torino, 2012. L'elevato numero degli episodi di autolesionismo è stato registrato anche dal Garante Nazionale nell'ultimo rapporto sui CPR. Tuttavia, in assenza di un registro degli eventi critici, non vi sono dati ufficiali circa il numero esatti di tali atti.

"Il CPR è luogo per eccellenza di richieste non ascoltate e di domande senza risposta"
(M. Veglio, La Malapena, Ed.Seb27 2021)

Assistenza legale

L'accesso all'assistenza legale che dovrebbe essere garantito all'interno dei Centri è di fondamentale importanza: nella maggior parte dei casi i soggetti si ritrovano **trattenuti senza avere chiare le motivazioni che li hanno portati in quella situazione, o ignorano i rimedi** che possono essere messi in atto durante la loro permanenza.

Spesso accade che il trattenuto incontri per la prima volta il suo difensore solo durante l'udienza di convalida del trattenimento, senza aver avuto la possibilità di un preventivo confronto. Peraltro, le udienze sono mediamente caratterizzate da una durata di pochi minuti e le decisioni dei giudici di pace di Torino restituiscono, a questo proposito, l'immagine di una "giurisprudenza notarile": nel 2015 il tasso di accoglimento delle richieste della Questura di Torino è stato del 98%; negli anni successivi il valore oscilla tra il 96% (2016, 2018 e 2019) e il 98% (2017) (11).

Inoltre, è stata in diverse occasioni segnalata dagli avvocati la **difficoltà di mettersi in contatto con i propri assistiti, posto che i trattenuti non possono utilizzare i telefoni cellulari** e il funzionamento degli apparecchi telefonici fissi è spesso limitato. Anche in caso di colloqui in presenza, si riscontrano numerosi ostacoli.

Ad esempio, secondo alcune testimonianze non è presente alcun sistema di prenotazione dei colloqui, con il risultato che eventuali ritardi o l'affollamento della sala colloqui possono precludere o limitare i tempi dell'incontro con l'assistito. Inoltre, **l'assenza di un servizio di interpretariato** durante i colloqui con i difensori rende faticosa e a volte impossibile la comunicazione e l'adeguata comprensione della situazione del trattenuto.

Comunicazione con l'esterno

La natura impermeabile dei CPR risulta anche dall'estrema difficoltà di comunicazione tra gli individui soggetti a detenzione amministrativa e il mondo esterno. Nessuno può entrare nel Centro a meno che non sia autorizzato dalla Prefettura ed anche i familiari dei trattenuti segnalano spesso la propria difficoltà ad effettuare colloqui.

Contrariamente a quanto previsto dall'art. 14, comma 2, del Testo Unico Immigrazione rispetto alla libertà di comunicazione con l'esterno, nei CPR italiani ai trattenuti **non è consentito tenere con sé il telefono** cellulare e dunque neppure accedere ad internet, principale strumento di comunicazione e di informazione.

(11) ASGI, Il Libro Nero del CPR di Torino, pag. 28.

Le telefonate possono essere effettuate solo tramite linea fissa e a pagamento, con la conseguenza che, in considerazione dei costi, è estremamente difficile mantenere contatti con i parenti all'estero. La mancata disponibilità del proprio apparecchio cellulare rende particolarmente difficoltoso per i trattenuti ricevere chiamate dall'esterno, atteso che l'amministrazione non fornisce, di regola, le utenze dei telefoni installati nel Centro. In aggiunta, in alcuni CPR, i colloqui con i familiari e i conoscenti, già difficoltosi in condizioni normali, sono sospesi a causa della pandemia da Covid-19 e non è stato attivato alcun sistema di colloqui in videoconferenza.

Minore età

Per quanto riguarda gli stranieri minorenni **vige un divieto assoluto di trattenimento** (12).
Nel caso in cui vi siano fondati dubbi sulla minore età dello straniero, questi è sottoposto ad un procedimento di accertamento dell'età anagrafica e per tutta la durata del procedimento vige la presunzione di minore età, in virtù della quale la persona non può essere privata della libertà . Nel corso delle procedure di accertamento dell'età, il trattenimento deve essere immediatamente interrotto e deve essere disposto il trasferimento in apposite strutture di prima accoglienza.

All'esito delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, **il Garante Nazionale ha tuttavia denunciato la presenza di soggetti minori nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio** ed il protrarsi delle preesistenti prassi che vedevano l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria (13).

(12) D. Lgs. 142/15, art. 19-bis.
(13) Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020) del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, cit., p. 37 e ss.

2.3. Il contesto territoriale: il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Torino.

Il CPR di Torino è il Centro con più elevata capienza tra i dieci attualmente presenti sul territorio nazionale: secondo i dati disponibili, nel corso dell'anno 2020 è stato luogo di trattenimento di 791 persone (nel 2019 sono transitati dal Centro 857 migranti, nel 2018 ben 1388).

Nel "Libro Nero del CPR di Torino", redatto da ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) nel giugno 2021 in seguito ad un evento suicidario verificatosi nel Centro, sono state evidenziate le maggiori problematicità riscontrate nel corso del 2020, che rispecchiano però carenze e inadempienze strutturali e sistemiche e ricalcano quelle riscontrate a livello nazionale.

"Blindati all'interno dell'area di assegnazione in balia di se stessi, i reclusi nel CPR di Torino devono attendere il passaggio di un agente o di "Charlie" - come viene chiamato il personale civile del centro - per qualunque necessità, dall'accensione di una sigaretta a un intervento sanitario salvavita. E per combattere lo stato di abbandono servono polmoni e fiato, perché non esiste alcun mezzo di comunicazione dalle aree."

(Libro Nero del CPR di Torino, pag. 15)

Il diritto di reclamo per i trattenuti nel CPR torinese non è stato ancora stato pienamente implementato. Attualmente non sono infatti previste specifiche procedure di reclamo, ma soprattutto i trattenuti non hanno adeguata conoscenza dell'esistenza stessa dello strumento e continuano ad utilizzare i colloqui con il Garante, nelle occasioni di visita, o con il proprio difensore, per segnalare violazioni dei loro diritti o condizioni di trattenimento non dignitose.

Tuttavia, per quanto frequenti possano essere le visite dei Garanti, è evidente che esse non possono supplire ad una procedura istituzionalizzata di reclamo ad accesso generalizzato: l'audizione di tutti gli ospiti del Centro non sarebbe materialmente possibile ad ogni visita e i trattenuti non vengono informati in anticipo di quando la stessa avrà luogo, il che rende impossibile una denuncia tempestiva dei casi più gravi.

Quanto alla proposizione del reclamo per il tramite del difensore, questi potrà al più trasmettere le denunce registrate al Garante ma, come anticipato, l'accesso alla difesa è caratterizzato da numerosi ostacoli riguardanti sia i colloqui telefonici, sia quelli in presenza.

La situazione fin qui descritta **rende dunque per il trattenuto estremamente difficoltosa la segnalazione delle problematiche che lo riguardano** ed impellente la necessità di provvedere all'istituzione di una procedura che consenta di esercitare concretamente e pienamente il diritto di reclamo previsto dalla legge.

"L'abbandono, la sensazione di ingiustizia, la disperazione di chi finisce al CPR sono travolgenti, ma rimangono confinate nelle mura del centro. [...] qui dentro tutto tace: le autorità rifiutano di fornire le utenze telefoniche installate nelle aree, vietano le copie dei fascicoli sanitari dei trattenuti ed evitano accuratamente di tenere un registro degli eventi critici o di istituire una procedura di reclamo, garanzie minime di tutela e trasparenza. Ogni cosa, nel centro, è riservata alla gestione silenziosa della pubblica amministrazione."

(Libro Nero del CPR di Torino, p. 5)

CAPITOLO 3. L'IMPLEMENTAZIONE DEL DIRITTO DI RECLAMO

3.1. Una proposta di modello

La lentezza nella creazione di una prassi che renda concretamente esperibile il reclamo rischia di vanificare gli effetti della riforma: **i trattenuti nella maggior parte dei casi non sono a conoscenza del proprio diritto** e in ogni caso non hanno a disposizione strumenti per potersene agevolmente avvalere.

Per quanto la norma affermi che il reclamo al Garante può essere presentato in "forma scritta o orale", è indubbio che entrambe le opzioni possano presentare criticità. Quanto alla presentazione **in forma scritta,** non avendo accesso ad un apparecchio per l'invio di posta elettronica né, come si è già detto, al proprio telefono cellulare, il trattenuto dovrebbe ricorrere a carta e penna, anch'esse difficilmente reperibili. Non è poi da sottovalutare la questione linguistica: solo una minima parte dei trattenuti conosce l'italiano. Per quanto riguarda invece il reclamo **in forma orale**, l'assenza dei telefoni cellulari rende difficile garantire l'esercizio del diritto nel pieno rispetto della privacy, senza considerare i costi delle telefonate verso l'esterno attraverso gli apparecchi messi a disposizione dall'Ente gestore. Se, dunque, lo strumento più praticabile per il reclamo orale resta quello del colloquio in presenza con il Garante, si è già accennato all'estrema difficoltà di poter dare adeguato ascolto a tutti i trattenuti durante le visite.

Nella ricerca di risposte a questi inconvenienti, che rischiano di vanificare l'effettività del nuovo strumento, si intende dunque proporre all'attenzione degli *stakeholders* istituzionali un modello predefinito, che possa essere messo a disposizione dei trattenuti in formato cartaceo e dagli stessi compilato in uno spazio che garantisca adeguata riservatezza ed assenza di ingerenze da parte degli operatori del Centro o degli altri trattenuti. Per essere pienamente fruibili, i modelli dovranno essere tradotti in almeno quattro lingue differenti (inglese, francese, spagnolo e arabo).

I vantaggi dell'impiego di un modello sarebbero molteplici.

In primo luogo, questa modalità può **facilitare il trattenuto nella compilazione,** consentendogli di limitarsi a contrassegnare le caselle che si riferiscono alle situazioni da lui riscontrate all'interno del CPR e che ritiene lesive dei suoi diritti, senza dover redigere un testo di suo pugno; resta in ogni caso salva la possibilità di integrare le ipotesi predefinite o descriverne altre non contemplate nel modulo.

In secondo luogo, l'elencazione delle violazioni contenuta nel modello – con le relative esemplificazioni – può agevolare il trattenuto anche sotto il profilo della consapevolezza, **dandogli maggior contezza dei suoi diritti**.

Infine, raccogliendo i moduli predefiniti, e dunque uniformi nel contenuto, i Garanti potranno più agevolmente, ed in maniera più sistematica, ricostruire le informazioni necessarie per tratteggiare un quadro completo delle situazioni di possibile irregolarità nei Centri. Lo schema di reclamo che viene qui presentato, nell'intento di coniugare semplicità ed efficacia, è articolato in due parti, rispettivamente il Modello A e il Modello B, che fanno riferimento a due macroambiti di possibili doglianze.

"Procedure efficaci di reclamo e di ispezione sono tutele fondamentali contro i maltrattamenti in tutti i luoghi di trattenimento, istituti minorili compresi. [Le persone interessate] dovrebbero avere a disposizione strumenti di ricorso interni al sistema amministrativo degli istituti e la possibilità di presentare i reclami in via confidenziale a un'autorità indipendente. Le procedure di reclamo dovrebbero essere semplici, efficaci e [gli interessati] dovrebbero avere la possibilità di ottenere una consulenza legale sui reclami e di usufruire di un'assistenza legale gratuita quando lo esigono gli interessi della giustizia."

(Commissione Europea, Manuale sul Rimpatrio)

La stuttura e il contenuto dei modelli segue questa impostazione:

- Il **Modello A attiene alle condizioni di vita all'interno del Centro**, nel cui ambito le diverse voci sono ulteriormente suddivise per aree tematiche: condizioni dei locali e servizi igienici; beni e servizi personali; mensa e alimentazione; luoghi di comunità, libertà di coscienza e attività ricreative.

- Il **Modello B si concentra invece sulla possibile violazione di specifici diritti.** In particolare, le previsioni riguardano: il diritto alla salute (assistenza medica e psicologica); il diritto alla difesa e all'informazione; il diritto alla comunicazione; il diritto a presentare domanda di asilo; i diritti delle persone minorenni.

- In entrambi i moduli è stata inserita una breve premessa volta a **chiarire la funzione del reclamo ed il ruolo del Garante,** affinché il trattenuto possa meglio comprendere che lo scopo dello strumento è consentire all'organo di garanzia di attivarsi per tentare di risolvere la situazione di pregiudizio, senza che ciò possa avere diretta influenza sul protrarsi del suo trattenimento.

3.2. Distribuzione del modello, compilazione e consegna del reclamo

Quanto alle modalità con cui i trattenuti possono effettuare il reclamo, al fine di garantire una migliore accessibilità dello strumento sarebbe necessario:

- **Distribuire un'informativa sui diritti e i doveri del trattenuto** (in cui sia indicata anche la possibilità di proporre reclamo), tradotta quantomeno in inglese, francese, arabo, spagnolo

- **Consentire ai trattenuti l'utilizzo del telefono cellulare**, almeno in orari predefiniti e all'interno di locali che garantiscano la privacy del trattenuto

- **Consentire ai trattenuti di accedere ad un computer – e dunque alla posta elettronica -** in orari determinati e all'interno di un ufficio a ciò predisposto

- **Mettere a disposizione dei trattenuti carta e penna** perché possano scrivere al Garante.

Poiché non tutte queste condizioni sono attualmente garantite in tutti i CPR, si è elaborata una proposta che tenga conto della situazione attuale dei Centri, con l'obiettivo di agevolare il più possibile il trattenuto quantomeno nella compilazione del reclamo.

La distribuzione

Il primo nodo da affrontare è quello della distribuzione del modello di reclamo. La nostra proposta è quella di **coinvolgere più soggetti nella distribuzione**. In primo luogo, **gli uffici dei Garanti regionali e comunali durante le loro visite ai CPR** potrebbero portare con sé la modulistica da consegnare ai soggetti con cui riescono ad interagire. Sarebbe auspicabile che anche l'Ente gestore fosse disponibile a mettere direttamente a disposizione la modulistica ai trattenuti. In ultima battuta, sarebbe opportuno proporre ai competenti **Consigli dell'Ordine degli Avvocati di fornire una copia del modello agli iscritti alle liste dei difensori d'ufficio del CPR,** in modo che ogni difensore possa metterlo a disposizione del proprio assistito, così da favorirne la diffusione.

La compilazione

Un'ulteriore problematica è rappresentata dal momento della compilazione. Le principali criticità consistono nelle difficoltà che il trattenuto può incontrare nell'esprimere in modo chiaro ed efficace la propria doglianza, nella carenza di cancelleria per compilare materialmente il modulo e nell'individuazione di un luogo consono in cui il trattenuto possa scrivere liberamente e in condizioni di sufficiente *privacy.*

Ferma l'esigenza di riservatezza, sarebbe auspicabile che i trattenuti potessero ottenere aiuto nella compilazione del modello da parte di alcuni soggetti che, in virtù del ruolo istituzionale ricoperto, sono in grado di offrire adeguato supporto:

- **il personale degli Uffici del Garante,** in occasione delle visite ai Centri;
- gli addetti al **servizio di informazione e orientamento legale, i mediatori culturali e gli psicologi** che operano all'interno del Centro, nonchè il **personale di associazioni esterne** eventualmente autorizzate ad accedervi per lo svolgimento di attività (quest'ultimo potrebbe anche supplire alla carenza di cancelleria); naturalmente, quando la compilazione avvenga con l'ausilio di tali soggetti, dovrà essere seguita dall'inserimento del modello in buste chiuse, messe a disposizione dall'Ente gestore;
- **gli avvocati,** in occasione dei colloqui con i propri assistiti.

La consegna all'Autorità di garanzia

I moduli compilati – laddove non consegnati al Garante, direttamente o tramite il difensore – potranno essere **raccolti in una apposita cassetta, da collocarsi nei locali deputati all'assistenza legale e/o psicologica** per un invio tempestivo a cura dell'Ente gestore agli uffici del Garante (nazionale, regionale o locale, a seconda delle indicazioni del reclamante o delle rispettive attribuzioni), che dovranno coordinarsi adeguatamente per mettere in atto le strategie di intervento più efficaci.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La proposta qui elaborata mira a fornire ai trattenuti uno strumento che possa garantire l'**attuazione della recente riforma legislativa.**

La sua implementazione non può naturalmente prescindere dal coinvolgimento di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel trattenimento amministrativo degli stranieri. Se, infatti, il sistema dei Garanti è il destinatario finale delle doglianze che possono essere espresse tramite il reclamo, la piena operatività dell'istituto può essere raggiunta solo con **interventi sinergici e strategie condivise.**

Accanto al ruolo che gli operatori sono chiamati a svolgere per consentire concretamente ai trattenuti di procedere alla redazione ed all'inoltro dei reclami, particolarmente prezioso per una capillare diffusione del modello potrebbe rivelarsi l'apporto degli Ordini forensi.

I contenuti del modello ed i suggerimenti per la sua distribuzione e compilazione all'interno dei Centri sono frutto di un'interlocuzione con alcuni attori istituzionali del territorio piemontese e dell'osservazione del contesto locale, ma potrebbero costituire un utile punto di partenza per l'avvio di un dialogo sul tema con l'Ufficio del Garante nazionale e la Rete dei Garanti territoriali.

Un meccanismo di reclamo efficace ed omogeneo sull'intero territorio nazionale potrebbe infatti **da un lato contribuire a ridurre le differenze di implementazione** che inevitabilmente si determinano nelle fasi di prima applicazione di un istituto innovativo, dall'altro consentirebbe di **raccogliere e sistematizzare, attraverso un'analisi successiva,** le diverse criticità che vengono lamentate dai trattenuti all'interno dei CPR italiani, anche al fine di meglio coordinare ed ottimizzare gli interventi delle diverse Autorità di garanzia.

IL DIRITTO DI RECLAMO

Se pensi che durante il tuo trattenimento presso il CPR:

- hai subito una **violazione dei tuoi diritti** (ad esempio diritto alla salute, alla comunicazione, ad avere rapporti con i tuoi familiari, a chiedere asilo, ecc.) oppure
- le **condizioni in cui vivi non sono dignitose ed adeguate**

hai il diritto di presentare una istanza/reclamo al "**Garante per i diritti delle persone private della libertà personale**", per spiegare i problemi che hai avuto.
Il "Garante" è una **istituzione indipendente** che si occupa di controllare i luoghi di detenzione, le condizioni e i diritti delle persone trattenute. Il Garante non è un giudice, ma può segnalare i problemi alle autorità (Prefettura, Questura ed Ente Gestore), per **cercare di migliorare le condizioni di trattenimento e mettere fine alle violazioni dei diritti.**
Quello che scrivi è privato e verrà letto SOLO dal Garante.

RECLAMO
(Modello A – CONDIZIONI DI VITA)

Io sottoscritto
NOME .....COGNOME .....Telefono.....
e-mail.....
Contatto di un parente/amico fuori dal CPR.....
Attualmente mi trovo nel CPR di .....
A partire dal ..... per un totale di .....giorni

VOGLIO COMUNICARE AL GARANTE LE CATTIVE CONDIZIONI DI VITA NEL CENTRO
(Puoi barrare una o più delle seguenti criticità e, in fondo, spiegare meglio la tua situazione)

Mi trovo nell'area ..... ◻ da solo // ◻ con altre persone (numero persone .....)

<u>Condizioni dei locali</u>
o Ho spesso troppo freddo o troppo caldo (il riscaldamento non funziona bene);
o Non ho mobilio essenziale (letto, armadietto/altro per riporre effetti personali);
o Manca la luce durante il giorno;
o C'è troppa luce di notte/ la luce è accesa tutta la notte
o Non c'è alcuno strumento (es. pulsante) per attirare l'attenzione degli operatori del centro per emergenze/comunicazioni/informazioni;
<u>Servizi igienici (bagni)</u>
o Non sono separati dal resto della cella o non c'è abbastanza privacy;
o Non c'è ricambio dell'aria;
o Non hanno i sanitari essenziali, come lavandino/doccia;
o Non sono sufficienti per tutti i trattenuti;
o Non c'è di acqua calda o non in quantità sufficiente/modo continuativo;

ALTRO .....

<u>Mensa e alimentazione</u>

o La quantità o la qualità del cibo sono scarse/ insufficienti;
o Non ho possibilità di scelta che assicuri il rispetto della mia dieta per necessità mediche, convinzioni religiose o etiche;
o Non ho le stoviglie necessarie e/o una postazione adeguata (tavolo/sedie) alla consumazione del pasto;

<u>Luoghi di comunità, libertà di coscienza e attività ricreative.</u>

o Manca uno spazio in cui poter pregare senza essere disturbato;
o Manca uno spazio in cui fare attività sportiva;
o Ci sono gli spazi per fare sport, ma non possiamo usarli;
o Vorrei poter svolgere delle attività come:

- navigare in internet
- leggere libri o giornali o vedere film (indicare in quale lingua)
- ascoltare la radio o musica
- giocare a giochi di società (es. carte, backgammon, scacchi)
- altro .....

Qui **puoi spiegare** quello che è successo, i problemi che ci sono e **se ci sono altri motivi che rendono la vita nel centro non dignitosa**

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tutto quanto sopra premesso, presento questo reclamo per segnalare al Garante le situazioni che rendono le mie condizioni di vita non dignitose e per chiedere il suo intervento

Luogo, data .....

Firma.....

IL DIRITTO DI RECLAMO

Se pensi che durante il tuo trattenimento presso il CPR:

- hai subito una **violazione dei tuoi diritti** (ad esempio diritto alla salute, alla comunicazione, ad avere rapporti con i tuoi familiari, a chiedere asilo, ecc.) oppure
- le **condizioni in cui vivi non sono dignitose ed adeguate**

hai il diritto di presentare una istanza/reclamo al "**Garante per i diritti delle persone private della libertà personale**", per spiegare i problemi che hai avuto.
Il "Garante" è una **istituzione indipendente** che si occupa di controllare i luoghi di detenzione, le condizioni e i diritti delle persone trattenute. Il Garante non è un giudice, ma può segnalare i problemi alle autorità (Prefettura, Questura ed Ente Gestore), per **cercare di migliorare le condizioni di trattenimento e mettere fine alle violazioni dei diritti.**
Quello che scrivi è privato e verrà letto SOLO dal Garante.

RECLAMO
(Modello B – Diritti)

Io sottoscritto
NOME ..... COGNOME .....Telefono.....
e-mail.....
Contatto di un parente/amico fuori dal CPR.....
Attualmente mi trovo nel CPR di .....
A partire dal ..... per un totale di .....giorni
Ho trascorso .....giorni dalla data come trattenuto nell'istituto.

VOGLIO ESPORRE AL GARANTE I SEGUENTI PROBLEMI E/O VIOLAZIONI DEI MIEI DIRITTI

(Puoi barrare una o più delle seguenti criticità e, in fondo, spiegare meglio la tua situazione)

<u>Diritto alla salute: Assistenza medica e psicologica</u>

o Ho un grave problema di salute (spiega quale .....)
o All'ingresso non sono stato visitato da un medico della ASL (solo dal medico del centro)
o Ho chiesto di poter essere portato in ospedale, ma non mi hanno ascoltato;
o Non vengono effettuate visite periodiche;
o Ho chiesto una visita specialistica (es. TAC) e non mi è stata concessa;
o Le visite in infermeria vengono fatte senza interprete;
o Le visite in infermeria vengono fatte con la polizia presente;
o Mi vengono somministrati farmaci ma non so cosa sono e/o non sono d'accordo;
o Prima di entrare ricevevo delle medicine e ora non me le danno più o mi danno delle medicine diverse da quelle che prendevo prima;
o Vorrei assumere farmaci specifici (ho la ricetta), ma non me li danno;
o Ho chiesto di parlare con lo psicologo ma non mi hanno lasciato;

o Vorrei incontrare il medico / lo psicologo che mi seguiva fuori ma non posso contattarlo / vederlo;
o Non mi sento tranquillo a parlare con lo psicologo del centro perchè.....
o Altri motivi: .....

Diritto alla difesa e diritto all' informazione

o Quando sono entrato non mi hanno spiegato/non mi hanno dato una scheda scritta in una lingua comprensibile dove sono spiegati i miei diritti e doveri;
o Non ho avuto la possibilità di parlare con un avvocato prima delle udienze;
o Volevo andare in udienza, ma non mi hanno dato questa possibilità;
o Volevo farmi mandare dei documenti da parenti/conoscenti sulla mia situazione, ma non ho potuto comunicare con loro;
o Il Centro non mi da la possibilità di parlare con l'avvocato via telefono, via mail o con video chiamata;
o Quando parlo con l'avvocato non c'è un interprete, quindi non ci capiamo;
o Quando parlo con il medico/lo psicologo/gli operatori dell'ente gestore non c'è un interprete, quindi non ci capiamo;
o Non ho potuto comunicare i miei bisogni perché non c'era nessuno che capiva bene la mia lingua in quel momento;
o Altri problemi legati a assistenza legale o linguistica.....

Diritto alla comunicazione con l'esterno

o Non ho potuto effettuare colloqui con i miei familiari (di persona/telematici)
o L'utilizzo del cellulare personale non mi è consentito/è consentito SOLO con dei limiti;
o Non posso chiedere e ottenere un colloquio con l'avvocato in tempi brevi (1/2 giorni);
o Chi è fuori dal Centro non mi può chiamare, neanche i miei familiari o il mio avvocato;
o I mezzi telefonici nel Centro non sono abbastanza/non funzionano sempre;
o Non posso fare visite con i miei familiari;
o Le visite con i miei familiari non avvengono in spazi riservati.

Diritto a fare domanda di asilo

o Ho detto di voler fare domanda di asilo, ma non registrano la mia domanda
o Ho fatto domanda di asilo in data ....., ma non ho ancora fatto il colloquio con la Commissione Territoriale e sono passati ..... giorni

Diritti della persona minorenne (Se hai meno di 18 anni non puoi essere trattenuto)

o Ho una età inferiore ai 18 anni. Sono nato il ....., a .....
o Non sono stato ascoltato/non ho potuto parlare con un avvocato;
o Vorrei contattare i miei genitori/familiari, ma non mi hanno lasciato;
o Le autorità non hanno guardato i miei documenti/ non hanno fatto un accertamento dell'età;
o Non ho visto un medico, e/o un operatore e/o psicologo;
o C'è un procedimento di accertamento dell'età in corso, ma mi tengono comunque dentro il Centro.

(Qui puoi spiegare meglio cosa è successo, qual è la violazione, quale problema hai avuto):
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tutto quanto sopra premesso e ritenuto, presento questo reclamo per segnalare al Garante l'assenza di assistenza/la violazione di un mio diritto e chiedo il suo intervento

Luogo, data .....

Firma.....