



## **Il punto sulle **strutture idonee** nella disponibilità delle autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento dei cittadini stranieri in attesa dell'esecuzione del rimpatrio: **il monitoraggio di ASGI presso la Questura di Milano****

Rapporto a cura dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

Aggiornato al mese di novembre 2022.

Riproduzione autorizzata a fini non commerciali con citazione della fonte.

## 1. Il quadro normativo: idonei per chi?

La possibilità di utilizzare strutture diverse dai centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) di cui all'articolo 14 D.lgs. 286/1998, per trattenere temporaneamente lo straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento con accompagnamento forzato alla frontiera, è stata introdotta dal D.L. n. 113 del 4.10.2018, conv. in L. 132/2018. Ai sensi del primo comma dell'articolo 4 del D.L., "All'articolo 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo le parole «centri disponibili» sono inseriti i seguenti periodi: «, ovvero salvo nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 o in quelli ubicati nel circondario del Tribunale competente. In tale ultima ipotesi il giudice di pace, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza. Qualora le condizioni di cui al periodo precedente permangono anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida»".

L'introduzione di tale disposizione presenta diversi profili di criticità relativi in particolare all'**assenza di una disciplina delle condizioni di trattenimento e alla sua formulazione eccessivamente generica** 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. Tali criticità sono state in particolare sottolineate dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, dapprima in un [parere formulato su richiesta del Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere in data 15.2.2019](#) e poi nella [Relazione al Parlamento](#) dello stesso anno.

In ogni caso, dalla formulazione della nuova norma appare con chiarezza che il ricorso alle "strutture diverse e idonee" debba essere sussidiario all'utilizzo dei centri di permanenza per il rimpatrio, potendo il giudice di pace autorizzare il trattenimento in tali strutture solo qualora non vi sia disponibilità di posti nel CPR. Secondo l'opinione del Garante, tali luoghi devono essere considerati "**un surrogato dei Centri di permanenza per i rimpatri**" con la conseguenza che all'interno degli stessi debbano essere garantiti i medesimi standard in termini di tutela dei diritti di chi vi è ospitato (cfr. p. 79 della Relazione al Parlamento).

Il legislatore del 2020 ha quindi modificato la disciplina dei luoghi idonei prevedendo espressamente l'applicabilità agli stessi delle norme sulle condizioni di trattenimento nei CPR. Il D.L. n. 130 del 21.10.2020, conv. in L.173/2020 ha infatti introdotto, ad opera del suo articolo 3, comma 1, lett. b), un periodo nell'articolo 13 comma 5-bis ai sensi del quale "Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2". Con tale modifica legislativa, si è quindi inteso estendere alle strutture diverse e idonee, utilizzate dalle autorità di pubblica sicurezza per la detenzione degli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento, **tutte le garanzie che l'ordinamento riconosce agli stranieri trattenuti presso il CPR**, ivi incluse, come meglio si dirà nel prosieguo, quelle relative all'accessibilità a tali luoghi da parte della società civile e, in particolare, degli enti esponenziali di tutela dei cittadini di Paesi terzi e apolidi. Sebbene la modifica normativa abbia il positivo effetto di estendere le tutele previste dall'ordinamento per i cittadini stranieri trattenuti ai luoghi in questione, non è legislativamente previsto un sistema di monitoraggio di tali luoghi, né sembra che lo stesso sia effettuato dagli organi istituzionali a cui la legge attribuisce un ruolo nella procedura, primi tra tutti i Giudici di Pace.

Tale circostanza rende quanto mai importante il ruolo della società civile nel contribuire alla preservazione degli standard minimi di trattenimento.

## 2. Necessità di monitoraggio e il ruolo degli enti di tutela: la giurisprudenza amministrativa

Con l'obiettivo di sottolineare l'importanza del ruolo della società civile, appare opportuno ripercorrere l'attività svolta negli ultimi anni da ASGI, in particolare nel contesto del progetto Inlimine, al fine di promuovere il monitoraggio nei luoghi di privazione della libertà personale dei cittadini stranieri, attività per l'esercizio della quale si è reso necessario instaurare un contenzioso giudiziario volto ad affermare il diritto dell'associazione di "entrare e vedere" se e come adeguati standard di trattenimento vengano garantiti all'interno di tali luoghi.

Numerose sono le pronunce che hanno annullato i dinieghi di accesso del Ministero e della Prefettura ad alcuni **CPR** presenti sul territorio italiano da parte dell'associazione (Tar Palermo, SEZ. III, sentenza n. 2169 del 21 ottobre 2020, Tar Piemonte, SEZ. I, sentenza n. 360 del 6 aprile 2021, nonché, da ultimo, Tar Sardegna, SEZ. I, sentenza 24 dicembre 2021, n. 838/2021)<sup>1</sup>. Il Tar Sicilia Palermo, (sentenza 24 agosto 2021, SEZ. III, n. 2473) ha confermato l'accessibilità della società civile ai luoghi di trattenimento anche con riferimento all'**hotspot** di Lampedusa<sup>2</sup>. Inoltre, con l'ordinanza n. 74, pubblicata il 14.1.2022, il Consiglio di Stato (Terza Sezione) ha riconosciuto l'estensibilità del principio di accesso ai luoghi di trattenimento da parte della società civile anche alle **zone di transito aeroportuali**<sup>3</sup>. È interessante che il Consiglio di Stato abbia considerato non dirimente l'accessibilità a tali zone da parte di autorità e soggetti pubblici "dal momento che **il ruolo dei soggetti del c.d. terzo settore non è evidentemente corrispondente a (e sostituito da) quello delle autorità pubbliche**".

La rilevanza delle pronunce sopra riportate risiede non tanto nell'aver affermato il diritto di ASGI ad accedere in virtù delle disposizioni statutarie e del suo curriculum quale ente esponenziale di tutela dei diritti dei cittadini di Paesi Terzi e apolidi, ma soprattutto nell'aver riconosciuto l'importanza del ruolo svolto dagli enti di tutela: **dal quadro normativo emerge infatti che, tra le garanzie minime degli stranieri trattenuti (sia in attesa di rimpatrio che richiedenti asilo), vi è il diritto di mettersi in contatto con organizzazioni e enti che tutelano i diritti dei cittadini di Paesi terzi e che a tale diritto corrisponde non solo la possibilità, ma il diritto/dovere delle associazioni di accedere a tutti i luoghi utilizzati per la detenzione amministrativa.**

---

<sup>1</sup> Si vedano: <https://inlimine.asgi.it/un-percorso-ad-ostacoli-il-diritto-di-accesso-ai-centri-per-il-rimpatrio-da-parte-della-societa-civile-e-le-resistenze-della-pubblica-amministrazione/>; <https://inlimine.asgi.it/cpr-di-macomer-il-tar-sardegna-conferma-laccessibilita-ai-luoghi-di-detenzione-amministrativa-da-parte-della-societa-civile/>; <https://inlimine.asgi.it/accesso-ai-cpr-il-tar-piemonte-accoglie-il-ricorso-di-asgi/>; <https://inlimine.asgi.it/accesso-ai-cpr-il-tar-sicilia-accoglie-il-ricorso-di-asgi/>; <https://inlimine.asgi.it/il-diritto-di-accesso-ai-cpr-da-parte-della-societa-civile-il-tar-sardegna-accoglie-listanza-cautelare-presentata-da-asgi/>; <https://inlimine.asgi.it/cpr-tar-piemonte-si-deve-motivare-il-diniego-di-accesso/>.

<sup>2</sup> Si vedano: <https://inlimine.asgi.it/la-sentenza-del-tar-sicilia-sul-centro-hotspot-di-lampedusa-unulteriore-conferma-del-principio-di-accessibilita-della-societa-civile-ai-luoghi-di-trattenimento/>; <https://inlimine.asgi.it/report-lampedusa-2022-le-criticita/>.

<sup>3</sup> Si veda: <https://inlimine.asgi.it/accesso-della-societa-civile-alle-zone-di-transito-aeroportuali-il-diniego-della-pubblica-amministrazione/>.

L'accesso non è solo funzionale ai primari diritti dei trattenuti, ma anche ad attività di monitoraggio e ricerca che rientrano nel più ampio concetto di accessibilità e trasparenza dell'azione amministrativa esercitata secondo i canoni costituzionali del buon andamento, come altresì confermato dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato sopra richiamata che riconosce agli enti di settore un ruolo ulteriore e aggiuntivo rispetto a quello delle autorità e organi pubblici nell'attività di monitoraggio dell'operato della PA.

Con specifico riferimento alle strutture idonee nella disponibilità delle autorità di pubblica sicurezza, il TAR Lombardia (Milano) ha ritenuto sussistente in fase cautelare il *fumus boni iuris* "non potendosi ritenere il diniego opposto adeguatamente motivato in relazione all'attività svolta dall'Associazione in favore dei soggetti trattenuti nelle strutture di cui trattasi, come reputato dalla giurisprudenza in fattispecie analoghe a quella per cui è in causa, nell'ambito di giudizi instaurati dalla stessa ricorrente" (ordinanza n. 246 del 25 febbraio 2022). Nel merito, con la [sentenza n. 2322/2022, pubblicata in data 24 ottobre 2022](#), ha chiarito che **"l'assimilazione, effettuata dal garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tra i centri per il rimpatrio e le camere di sicurezza deve essere intesa in funzione costruens, quale ampliamento delle garanzie riconosciute alle persone la cui libertà personale è oggetto di limitazioni, e non in funzione destruens, quale limitazione delle persone autorizzate a farvi ingresso. Tale interpretazione è coerente con la disciplina contenuta nell'articolo 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il quale, nel richiamare espressamente l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14, comma 2, del medesimo testo unico, si propone di garantire agli stranieri trattenuti temporaneamente nelle strutture di ricovero che sono nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza la necessaria informazione e la libertà di corrispondenza con l'esterno, le quali possono essere efficacemente realizzate dalle associazioni di promozione sociale aventi ad oggetto la tutela dei diritti degli immigrati"**<sup>4</sup>. In realtà - come meglio si dirà nel seguente paragrafo - la visita alle strutture idonee presso la Questura di Milano si è svolta in data 17.5.2022 in attuazione dell'ordinanza cautelare che aveva ordinato il riesame, circostanza che ha spinto il Tribunale a dichiarare il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ravvisando comunque la "soccumbenza virtuale" delle amministrazioni resistenti in ragione della "errata" motivazione posta a fondamento del rigetto dell'istanza.

### 3. La situazione emersa dal sopralluogo effettuato presso la Questura di Milano

Appare infine opportuno condividere la prima esperienza di sopralluogo svolta dall'associazione in una struttura utilizzata per il trattenimento dei cittadini stranieri ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis D.Lgs. 286/1998, e le risultanze della stessa, che confermano la necessità di continuare a monitorare il rispetto di standard minimi trattenimento<sup>5</sup>.

In data 7 ottobre 2021, l'associazione ha formulato istanza al fine di accedere ai luoghi idonei nella disponibilità della Questura di Milano. Il 20 novembre 2021, la Questura di Milano, sulla scorta del parere

---

<sup>4</sup> Per un commento della sentenza si veda: <https://inlimine.asgi.it/il-diritto-di-accesso-ai-luoghi-idonei-di-trattenimento-la-sentenza-del-tar-milano/>.

<sup>5</sup> Si veda anche: <https://inlimine.asgi.it/i-locali-idonei-al-trattenimento-dei-cittadini-stranieri-le-criticita-del-dettato-normativo-i-rilievi-mossi-dalle-autorita-di-garanzia-e-i-dati-raccolti-da-asgi/>.

negativo del Ministero dell'Interno - Dipartimento di pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere (nota n. 400/B/14.54.6 prot. n. 007691 del 22 ottobre 2021), ha emesso un provvedimento di rigetto. Il suddetto parere, asseritamente richiamandosi all'interpretazione fornita dal Garante nazionale, riteneva insussistente il diritto di ASGI all'accesso e alla visita in quanto alle strutture di cui all'art. 13, comma 5 bis, d.lgs. 286/1998 dovrebbe trovare applicazione il regime giuridico previsto per le camere di sicurezza. Come si è detto sopra, in sede cautelare il TAR ha riconosciuto l'infondatezza prima facie del provvedimento di diniego ordinando alla Questura il riesame dello stesso.

In seguito al riesame intervenuto, la visita si è svolta in data 17.5.2022 e si è articolata in due fasi, la prima presso l'ufficio della Dirigente della sezione immigrazione, la seconda presso i locali utilizzati per il trattenimento.

Durante la prima parte del sopralluogo, la dirigente ha risposto alle domande formulate dai membri della delegazione, da anticipare anche a mezzo pec ovvero successivamente alla visita come accesso civico generalizzato<sup>6</sup>.

È emerso, in primo luogo, che si tratta di locali dove vengono collocati tutti i cittadini stranieri rintracciati sul territorio di competenza della Questura di Milano in condizione di irregolarità dalle varie forze dell'ordine, che si differenziano dalle c.d. camere di sicurezza e che sono - in base a quanto riferito - gli unici locali idonei diversi dai CPR usati per il trattenimento a Milano.

In buona sostanza, tutti i cittadini stranieri rintracciati sul territorio di competenza della Questura e privi di documenti vengono condotti nel settore "prevenzione e controllo" e vi rimangono per tutta la durata delle verifiche sulla loro identità e regolarità. In alcuni casi il cittadino straniero rimane sino alla notifica del decreto di espulsione. Durante il colloquio è anche emerso che esiste un registro, ma che non è possibile desumere dal registro il numero delle persone rimpatriate a seguito del trattenimento in loco. Su quest'ultimo punto, sembra che la Questura abbia solo il numero dei rimpatri eseguiti senza che il dato sia differenziato a seconda del luogo di trattenimento. È emerso altresì che i locali non sono mai stati usati per i richiedenti asilo. Secondo quanto riferito dalla Questura, non appena lo straniero manifesta la volontà di chiedere la protezione internazionale, lo stesso viene trasferito all'ufficio competente. Non è tuttavia disponibile alcuna informativa scritta con riferimento al diritto di chiedere protezione, né vi è alcun ente incaricato di svolgerla.

In base alle informazioni riferite, la durata massima di trattenimento è di 48 ore ed è trattenuto nel settore solo chi riceve il decreto di espulsione con accompagnamento mediante la forza pubblica, mentre i destinatari di decreti di espulsione per cui viene disposto il trattenimento vengono immediatamente trasferiti presso il CPR.

Lo straniero con accompagnamento forzato resta quindi nei locali fino all'udienza di convalida dello stesso, che generalmente si svolge il giorno successivo, e poi fino alla effettiva esecuzione che nella maggior parte dei casi, secondo quanto riferito, avviene in giornata.

Nessun giudice di pace si è recato presso i locali per accertarne l'idoneità. Le udienze si svolgono principalmente da remoto; il colloquio con il difensore si svolge sempre da remoto qualche minuto prima dell'udienza. Il dirigente della sezione riferisce che è consentito ai familiari e ai legali di incontrare gli stranieri trattenuti in tali luoghi; tuttavia, in base alle esperienze dei casi seguiti, tale possibilità non risulta

---

<sup>6</sup> Con riferimento ai dati e alle informazioni raccolte in periodi precedenti relativamente a varie Questura sul territorio si veda: <https://inlimine.asgi.it/il-trattenimento-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-allontanamento-in-luoghi-idonei-le-risposte-della-pubblica-amministrazione/>

essere realmente garantita non essendo ammesso l'accesso di familiari, accompagnatori, né tantomeno dei legali.

### 3.1. I locali

I locali sono collocati presso gli uffici della Questura di via Montebello, al secondo piano, in un'area dedicata e composta da una **sala di attesa** abbastanza capiente, lunga e relativamente stretta, con delle panchine ai lati, delle finestre sbarrate su un solo lato e delle vetrate comunicanti su un lato con il corridoio e sull'altro con una **sala di controllo**, dove sono ubicati gli schermi collegati alle telecamere. Tutta l'area è videosorvegliata. Ci sono delle finestrelle da cui è possibile passare i documenti agli agenti nella sala di controllo. Adiacente alla sala grande ma non direttamente comunicante (si accede solo dal corridoio) vi è una **stanza** molto piccola (circa 3 metri di lunghezza e 1,5 di larghezza) con due soli letti, senza armadietti; anche questa stanza è videosorvegliata.

Alla domanda se non sia mai capitato che più di due persone trascorressero la notte nei locali in attesa dell'udienza di convalida, la dirigente e gli agenti dicono di non sapere rispondere. Non è escluso - e anzi appare verosimile - che molti passino la notte nella sala di attesa, in cui sono presenti soltanto delle panchine di metallo. Questo corrisponde altresì a quanto riferito da alcuni assistiti.

Alla domanda se le donne rimangano nello stesso locale degli uomini in pendenza delle verifiche viene risposto che, in caso di presenza di molti uomini, le stesse vengono fatte attendere altrove. È quindi verosimile che la normalità sia una situazione di promiscuità, quantomeno nelle ore diurne di attesa.

Nel **corridoio** che collega i tre spazi ci sono degli armadietti dove sarebbero custoditi gli effetti personali dei trattenuti (oltre a cellulare, accendini e denaro, vengono sottratti anche i lacci delle scarpe). Il corridoio si conclude con tre scalini che portano ai **servizi igienici**. Questi ultimi sono gli unici luoghi a non essere sottoposti a videosorveglianza.

L'intera zona ha luce naturale, che entra da enormi finestre - poste su un solo lato - che però appaiono chiuse in modo ermetico.

I bagni sono divisi in maschile e femmine, non ci sono specchi e le docce non sono presenti.

Nel bagno femminile non vi è alcuna attenzione particolare all'igiene: non sono presenti gli assorbenti, che in caso di necessità devono essere richiesti all'operatore.

### 3.2. Diritto all'informazione e altri diritti dei trattenuti

Con riferimento al diritto di informazione, durante la visita è emerso che all'ingresso vengono consegnati un **modulo informativo sulla possibilità di chiedere la partenza volontaria** (in realtà recante ben poche informazioni circa questa possibilità, trattandosi più che altro di un modulo di richiesta) e il **foglio notizie**. Nessuna informazione specifica viene fornita sulla possibilità di accedere alla procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale.

Desta preoccupazione il fatto che diversi diritti espressamente riconosciuti dal Testo Unico Immigrazione vengano regrediti a mere concessioni. Il diritto di accedere a una visita medica di idoneità, il diritto di presentare reclami al Garante, il diritto di corrispondenza con l'esterno e perfino il diritto a un pasto caldo

sono di fatto condizionati alla disponibilità dell'operatore in quel momento di turno. Non vi è alcun regolamento della struttura.

Inoltre, non sono presenti **locali esterni** a cui il trattenuto può accedere. Sul punto viene riferito che gli agenti - al fine di assicurare un clima disteso - si rendono comunque disponibili ad accompagnare il cittadino straniero all'esterno della struttura se costui chiede di poter fumare una sigaretta.

Per quanto concerne il **diritto alla salute**, nessun protocollo è in essere con il servizio sanitario nazionale e i trattenuti non vengono sottoposti ad alcuna visita di idoneità prima di accedere alla struttura; questo perché, sostiene la Questura, non vi è alcuna prescrizione di legge in tal senso. Viene tuttavia riferito che qualora lo straniero ne faccia espressa richiesta - o quando le condizioni di quest'ultimo risultano palesemente incompatibili con il rimpatrio - viene contattato il medico del servizio sanitario nazionale. Desta in ogni caso perplessità che non vi sia personale qualificato ad individuare esigenze specifiche e incompatibilità con il trattenimento o il rimpatrio.

Quanto alla possibilità di **presentare reclami al Garante**, in forma orale o scritta, la Questura riferisce che, benché in riferimento a tali luoghi non vi sia un diritto espresso in tal senso, qualunque problematica può essere agevolmente a loro indirizzata. La Questura sostiene tuttavia che la disposizione sui reclami e le altre relative alle condizioni del trattenimento non trovino applicazione ai luoghi idonei.

Ai trattenuti viene requisito il **telefono cellulare**. Quest'ultimo verrebbe tuttavia concesso per il tempo strettamente necessario (e, verosimilmente, sotto sorveglianza) a coloro che richiedono di mettersi in contatto con familiari o legali. Secondo quanto riferito, coloro che non dispongono di un telefono personale - o qualora quest'ultimo sia privo di credito - possono utilizzare il dispositivo dell'operatore in servizio. Infine, per quanto riguarda i **pasti**, cittadini stranieri, se in possesso di denaro contante, possono acquistare bevande e snack presso la macchinetta presente al secondo piano. Tuttavia, a seguito di espressa domanda, viene riferito che agli stranieri trattenuti per diverse ore è offerto un pasto mediante lo stesso servizio mensa utilizzato dagli operatori della Questura. Non vi è tuttavia, anche sotto questo profilo, un servizio regolamentato.

**Nel contesto sopra descritto, appare necessario che gli enti di tutela esercitino un ruolo attivo nel controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.**

Ai seguenti link possono essere scaricati i modelli utilizzati da ASGI per chiedere l'accesso ai luoghi idonei e una lista di questioni/domande come base per un efficace svolgimento del sopralluogo:

- [Modello di richiesta di accesso e visita luoghi idonei trattenimento](#)
- [Linee guida monitoraggio luoghi idonei trattenimento](#)
- [Sentenza TAR Lombardia n. 2322/2022, pubblicata in data 24 ottobre 2022,](#)

Il report è realizzato nell'ambito del [Progetto InLimine](#) di ASGI che dal 2019, grazie al sostegno di Open Society Foundation, conduce attività di monitoraggio, advocacy e contenzioso strategico ai confini nazionali esterni e nei luoghi di trattenimento. InLimine quindi denuncia e contrasta le pratiche lesive che avvengono negli hotspot, nei CPR, nella gestione delle frontiere, con particolare attenzione alle pratiche illegittime **di allontanamento e di privazione della libertà personale**.

L'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, con oltre 500 soci tra avvocati, giuristi, studiosi e operatori legali, promuove dal 1990 la tutela dei diritti nei confronti degli stranieri nell'operato dei pubblici poteri e nel dibattito politico-parlamentare, svolge attività di formazione legale e di advocacy a livello internazionale.