m_dg.GNDDP01.28/12/2022.0006988.U

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

Presidente

Al Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
del Ministero della Giustizia

Ai Presidenti delle Giunte regionali e ai Presidenti delle giunte provinciali delle Province autonome di Trento e Bolzano

Al Direttore centrale per i Servizi Demografici
del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali
del Ministero dell'Interno

p.c. Al Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano

Ai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza

Ai componenti del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria

**Parere del Garante nazionale in ordine all'attuazione dell'articolo 45, comma 4, dell'Ordinamento penitenziario**

Il Garante nazionale ha ricevuto alcune segnalazioni relative all'impossibilità di iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente dei Comuni ove sono ubicate le strutture detentive per le persone straniere detenute o internate prive di permesso di soggiorno.

Malgrado il consolidato principio in base al quale il provvedimento del giudice penale di applicazione della misura privativa della libertà contenga in sé stesso l'autorizzazione a permanere sul territorio italiano, i cittadini stranieri ristretti privi di permesso di soggiorno rimangono senza identità anagrafica, invisibili ai Comuni nei cui territori si trovano costretti anche per anni a dimorare.

Da una rapida disamina condotta sul territorio, anche in collaborazione con alcuni Garanti territoriali che si sono trovati a fronteggiare la problematica, si tratterebbe di una situazione generalizzata basata sulla posizione amministrativa relativa al soggiorno del cittadino straniero.

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma*
*presidenza@garantenpl.it – (+39) 0687991741*

La prassi constatata ha un impatto determinante sui diritti fondamentali delle persone straniere interessate che private dello status di residenti vengono espropriate del diritto di essere viste e considerate come persone con una propria dignità sociale. Sconosciute al nucleo sociale di fattuale appartenenza e prossimità, rischiano di sprofondare in una dimensione di minorità e isolamento, senza possibilità di vedersi riconoscere prestazioni assistenziali indispensabili in presenza di determinate fragilità e più in generale di accedere a misure non detentive e di attivare di percorsi di vita esterni una volta riacquistata la libertà personale. L'esclusione anagrafica inibisce, infatti, qualsiasi possibilità di riconoscimento da parte della comunità nel cui territorio la persona, in forza del titolo detentivo, si trova costretta a permanere, pur essendo quella comunità chiamata a pianificare i servizi pubblici tenendo conto di tutti i propri membri. Può quindi accadere che a persone in condizione di vulnerabilità, al termine della pena o della misura di sicurezza, rimanga precluso l'accesso a prestazioni sanitarie e sociali di vitale importanza come, per esempio, la continuità di percorsi terapeutici avviati all'interno di una struttura penitenziaria o di una Rems o la possibilità di fruizione di programmi residenziali di accompagnamento e supporto all'esterno delle strutture detentive.

Si consideri, altresì, a titolo ulteriormente esemplificativo, l'impossibilità di ottenere la carta d'identità o altra documentazione identificativa equipollente. Si tratta di documenti elementari per la realizzazione di attività correlate all'attuazione di un proficuo reinserimento sociale, quale, per esempio, l'apertura di un conto corrente presso un istituto di credito, per il sostegno anche alla vita familiare, oppure richiesti dall'Autorità di Pubblica sicurezza per l'avvio di percorsi di regolarizzazione come la formalizzazione di istanze di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione speciale.

Ciò considerato, il Garante nazionale intende esprimere il proprio parere, in veste di Autorità di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, nonché quale Meccanismo nazionale di prevenzione, con potere di formulazione di pareri, ai sensi dell'articolo 19 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), sulle norme concernenti tutti gli aspetti che possano direttamente o indirettamente incidere sulla privazione della libertà delle persone, sulla sua legittimazione formale e sostanziale, sulle forme in cui essa possa attuarsi e sull'effettività dei diritti fondamentali delle persone ristrette.

La prassi delineata configura una situazione di illegittimità sostanziale e si pone in netto contrasto con le regole generali in materia di convivenze anagrafiche e con la disciplina specifica introdotta come quarto comma dell'articolo 45 dell'Ordinamento penitenziario con il decreto legislativo 2 ottobre 2018 n.123.

La previsione ha riconosciuto a favore del detenuto e dell'internato privi di residenza anagrafica il diritto di iscrizione, su segnalazione del Direttore, nei registri della popolazione residente del Comune ove è ubicata la struttura. La novella è finalizzata ad assicurare alle persone detenute e internate l'accesso a *tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale* e ad *alcune importanti prestazioni socio – sanitarie* (Relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo) ed è stata accolta dalla dottrina come il definitivo riconoscimento del diritto alla residenza anagrafica di tutte le persone sottoposte a una misura di privazione della libertà nell'ambito

penale, a prescindere dalla tipologia del titolo di trattenimento (una sentenza di condanna, una misura di sicurezza o una misura cautelare) e dalla nazionalità o dalla posizione di regolarità/irregolarità amministrativa. A tal riguardo, il medesimo T.U. Imm., nello stabilire la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri in materia di iscrizioni e variazioni anagrafiche, fa riferimento allo *straniero regolarmente soggiornante* (articolo 6, comma 7), senza esplicitamente escludere la possibilità che il titolo alla permanenza sul territorio nazionale sia individuato nella condizione di soggetto sottoposto all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza.

Una diversa lettura dell'articolo 45 O.P., che in combinato disposto con altre norme dell'ordinamento, portasse a escludere parte della popolazione detenuta e internata dall'alveo della sua applicazione non sarebbe conforme allo spirito della norma esplicitamente finalizzata a fornire tutela proprio a coloro che accedono alle strutture di trattenimento senza alcun radicamento anagrafico. Inoltre, si configurerebbe come una violazione del divieto di discriminazione censurabile in sede giudiziaria e si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della Carta costituzionale.

Le considerazioni di questa Autorità di garanzia si basano sui consolidati orientamenti espressi dalla giurisprudenza, che hanno garantito un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina penitenziaria e della normativa sugli stranieri.

In merito alla possibilità di prevedere trattamenti differenziati tra cittadini (e stranieri muniti di permesso di soggiorno) e stranieri in posizione di irregolarità, viene in rilievo l'indirizzo della Suprema Corte che in materia di misure alternative ha escluso la legittimità della discriminazione nel caso di disposizioni di legge dettate a tutela della dignità della persona umana, in sé considerata e protetta indipendentemente dalla liceità della permanenza sul territorio italiano[1]. L'assoluta e generalizzata preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione è stata, altresì, censurata dalla Corte costituzionale poiché in contrasto «con gli stessi principi ispiratori dell'ordinamento penitenziario che, sulla scorta dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione), non opera alcuna discriminazione in merito al trattamento sulla base della liceità della presenza del soggetto nel territorio nazionale» (sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 16 marzo 2007).

In materia di diritto di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri riveste, altresì, estrema importanza la pronuncia della Corte costituzionale n. 186 del 31 luglio 2020 che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo introdotto dall'articolo 13 del decreto-

[1] Nello specifico nella sentenza 28 marzo 2006-27 aprile 2006, n.7458 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno stabilito «Dall'analisi logico-sistematica e da una lettura costituzionalmente orientata della normativa penitenziaria e di quella in materia di immigrazione sembra dunque lecito desumere che, laddove il Tribunale di sorveglianza abbia accertato rigorosamente l'oggettiva sussistenza dei presupposti stabiliti per la concessione, a favore dello straniero condannato che ne abbia fatto richiesta e che ne sia "meritevole", di una delle misure alternative alla detenzione in carcere previste dagli artt. 47 e segg. ord. penit., è destinata a dispiegarsi nella sua pienezza ed effettività, per il rilievo costituzionale che rivestono, la forza precettiva dei principi in materia di pari dignità della persona umana e di funzione rieducativa della pena.»

legge n. 113/2018. In tale pronuncia la Corte ha qualificato la registrazione anagrafica come "presa d'atto" formale della presenza di una persona su un determinato territorio comunale e, valutando la portata e le conseguenze dell'esclusione anagrafica dei richiedenti asilo in termini di stigma sociale, ha dichiarato che la disposizione censurata incide irragionevolmente sul principio di pari dignità sociale di cui all'articolo 3 della Costituzione, riconosciuto alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano. Nel valutare l'argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo addotto a fondamento della previsione normativa, l'organo di garanzia costituzionale ha richiamato le varie norme che individuano in un arco temporale di tre mesi il periodo di tempo rilevante per far sorgere l'obbligo di iscrizione anagrafica delle persone straniere.

A parere del Garante nazionale, pertanto, l'iscrizione anagrafica di tutti i detenuti e internati che ne siano privi è un obbligo di legge diretto a garantire il regolare funzionamento del sistema anagrafico e un diritto delle persone poste sotto la responsabilità delle Autorità statali funzionale a tutelare l'ambito inviolabile della dignità umana.

La problematica sollevata interpella, innanzitutto, le responsabilità dei direttori delle strutture penitenziarie e di esecuzione delle misure di sicurezza detentive, chiamati ad attivare con tempestività i processi diretti ad assicurare a tutte le persone in custodia senza residenza l'iscrizione anagrafica.

Richiede, altresì, un cambio di passo da parte delle Autorità competenti in materia anagrafica nel garantire esatta attuazione e un'interpretazione conforme della legge penitenziaria.

Infine, è indispensabile l'intervento di tutti gli attori a vario titolo coinvolti, affinché nell'espletamento di compiti di tutela giurisdizionale o di coordinamento e formulazione di indirizzi uniformi dell'agire amministrativo, garantiscano l'effettività dei diritti riconosciuti alle persone private della libertà personale.

Mauro Palma