



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

## **ASGI AL MINISTERO DELL'INTERNO:**

**Modificare subito le prassi amministrative per garantire sempre i diritti di ogni straniero soccorso in mare e sbarcato: ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua condizione giuridica, manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, non essere respinto o espulso soltanto per la sua nazionalità, non essere trattenuto soltanto per identificazione**

*Documento del Consiglio direttivo del 21/10/2015*

Dopo che il Consiglio europeo ha approvato nel settembre 2015 le decisioni sulla ricollocazione dei richiedenti asilo dall'Italia verso altri Stati dell'Unione europea, in Italia le forze di polizia e le autorità di pubblica sicurezza sembrano avere modificato le prassi circa il soccorso, l'identificazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei migranti stranieri soccorsi e sbarcati.

Le nuove prassi paiono motivate anche dall'obiettivo imposto dal Ministero dell'Interno di attuare in Italia gli *Hot Spot* (metodi o luoghi, la cui istituzione e attività è di per sé priva di alcuna efficacia giuridicamente vincolante in Italia perché nessuna norma italiana o dell'UE li precisa) e gli impegni presi dal Governo italiano nella *Italy's road map* inviata il 15 settembre alla Commissione europea per poter fruire della ricollocazione dei richiedenti asilo sbarcati in Italia (impegni privi di qualsiasi efficacia giuridica diretta nel diritto nazionale perché sono inseriti in un mero documento di lavoro riservato).

Tali nuove prassi adottate spesso comportano atti illegittimi e lesivi dei diritti di cui godono i migranti e i richiedenti asilo soccorsi in mare e sbarcati sul suolo italiano.

In particolare si segnalano molti casi di provvedimenti di respingimento adottati dai Questori nei confronti di stranieri soccorsi in mare e sbarcati sul territorio italiano, attuati prima che potessero effettivamente manifestare la loro volontà di presentare domanda di asilo. Tali provvedimenti sono stati adottati soprattutto in Sicilia e nell'ambito dei cd. "*Hotspot*" di recente attivazione (a Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa), che sembrano configurati come luoghi chiusi nei quali operano le forze di polizia italiane, supportate dai rappresentanti delle agenzie europee (Frontex, Europol, Eurojust ed EASO, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), in cui gli stranieri appena sbarcati in Italia sono sottoposti a rilievi fotodattiloscopici ai fini della loro identificazione e sarebbero poi distinti e qualificati come richiedenti asilo o migranti economici e a seconda di questo tipo di "catalogazione" sommaria sarebbero poi inviati alle strutture di accoglienza per richiedenti asilo oppure sarebbero destinatari di un provvedimento di respingimento per ingresso illegale e poi lasciati sul territorio italiano senza alcuna misura di accoglienza non essendo comunque possibile alcun rimpatrio.

In proposito occorre ribadire l'esigenza di garantire sempre i diritti fondamentali degli stranieri soccorsi e sbarcati, nei cui confronti invece talvolta si adottano atti illegittimi e perciò si chiede al Ministero dell'Interno di intervenire subito per farli cessare immediatamente e per provvedere in modo generale a colmare eventuali lacune e a prevenire interpretazioni o prassi non conformi alle

norme vigenti in modo da evitare discrezionalità eccessiva e il ripetersi di atti illegittimi, anche impartendo precise direttive o circolari o predisponendo norme regolamentari.

**1. Ogni straniero soccorso in mare e sbarcato ha il diritto di ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua situazione giuridica e ha il diritto di manifestare in qualsiasi momento (anche quando già si trova da tempo in Italia) la volontà di presentare domanda di asilo.**

A tale fine le autorità che provvedono al soccorso e allo sbarco devono con la massima cautela e comprensione (anche in rapporto alle condizioni di salute e ai traumi patiti nel viaggio e nel salvataggio) dedicare tempo per comprendere la situazione di ogni persona straniera soccorsa e la sua provenienza, la sua età, i suoi legami familiari, i motivi del viaggio verso l'Italia, la presenza di familiari in Italia o in altri Stati UE, le circostanze del viaggio e dell'eventuale naufragio.

Nel fare ciò è evidente che lo straniero deve potersi esprimere nella sua lingua e deve ricevere informazioni precise e complete sulla sua condizione giuridica nella sua lingua.

In particolare deve comprendere modi e tempi per manifestare la volontà di presentare domanda di asilo e deve comprendere tempi e modi delle procedure di presentazione della domanda in Italia, incluse le procedure di identificazione, nonché delle possibilità (o impossibilità) di presentare domanda di asilo in altri Stati dell'UE e delle possibilità di essere ricollocato come richiedente asilo in altro Stato UE.

Si ricorda che il decreto legislativo n. 142/2015 (attuativo della Direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale e della Direttiva 2013/32/UE sulla qualifica della protezione internazionale) qualifica come richiedente asilo/protezione internazionale colui che ha "*manifestato la volontà di chiedere tale protezione*" (cioè prima ancora di avere verbalizzato la richiesta) e chiarisce che le misure di accoglienza si riferiscono ai "*richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale*" (art. 1, comma 1) e che le misure di accoglienza "*si applicano dal momento della manifestazione della volontà*" (art.1, comma 2).

In proposito si ricorda che le navi italiane in mare aperto sono comunque considerate territorio italiano dall'art. 4 del codice della navigazione, sicché di queste misure la persona deve potere fruire fin dal suo soccorso a bordo delle navi.

Nessuno può verificare con certezza se prima dell'adozione di provvedimenti di respingimento o di espulsione, lo straniero sia stato effettivamente informato in modo completo e in lingua a lui comprensibile del diritto di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, alla quale consegue il diritto ad avere tutte le informazioni sull'accoglienza e sulla possibilità di contattare le organizzazioni umanitarie, anche ai centri alle frontiere (come prescrive l'art. 10-*bis* d.lgs. n. 25/2008, introdotto dal d.lgs. n. 142/2015).

Nessuno sa, dunque, se lo straniero abbia potuto effettivamente manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale, in quanto non vi è alcun controllo né sulle navi, né negli uffici di polizia, né nei centri di accoglienza.

**2. Ogni straniero soccorso in mare e sbarcato in Italia e sprovvisto di titoli per il soggiorno non può essere respinto od espulso senza una valutazione completa della situazione della persona o soltanto perché le autorità di pubblica sicurezza presumono che la sua nazionalità o lo Stato di provenienza non abbia alcuna rilevanza ai fini di un'ipotetica domanda di asilo o sulla base di accordi bilaterali conclusi in forma semplificata con gli Stati di origine**

Non è possibile comprendere quali siano i criteri in base ai quali ogni straniero soccorso e sbarcato è poi distinto tra richiedente asilo o migrante economico e a tal fine non può essere sufficiente neppure ciò che dice lo straniero stesso senza un accertamento approfondito della sua situazione.

Anche la Cassazione ha ribadito il dovere della Pubblica amministrazione di informare tutti i cittadini stranieri al loro arrivo della possibilità e del significato di avanzare una domanda di protezione internazionale ed anzi ha espressamente affermato il principio secondo cui “qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per favorire l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento” (Cass., sez. VI civ., ord. 5926 del 25.03.2015).

Infatti i provvedimenti di respingimento disposti dai Questori sono motivati in modo assai sommario senza alcuna descrizione precisa e individualizzata della situazione dell'interessato che potrebbe essere comunque inespellibile a seguito di altre circostanze che le autorità devono rilevare d'ufficio anche a prescindere da una sua manifestazione di volontà di presentare domanda di asilo, perché p.es. nel suo Paese sarebbe oggetto di persecuzione (divieto di espulsione o respingimento previsto dall'art. 19, comma 1 del d. lgs. n. 286/1998) o di violenze o di conflitti o di torture o di trattamenti inumani o degradanti (divieto imposto ad ogni Stato dall'art. 3 CEDU).

In ogni caso una persona che entri irregolarmente nel territorio dello Stato, ma che manifesta la volontà di presentare domanda di asilo in via generale non può mai essere destinatario di un provvedimento di respingimento (art. 10, comma 4, e art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998).

Inoltre allorché una persona manifesti volontà di presentare domanda di asilo dopo che ha già ricevuto un provvedimento di respingimento ha comunque diritto di restare sul territorio dello Stato fino alla decisione definitiva sulla sua domanda (art. 7 d. lgs. n. 25/2008) e il Questore deve comunque revocare il provvedimento che in base all'art. 10, comma 4 d. lgs. n. 286/1998 cessa di avere efficacia in caso di applicazione delle norme sul diritto di asilo; in tali ipotesi va altresì revocato, perché privo di ogni base giuridica anche l'ordine di lasciare il territorio nazionale impartito dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis d. lgs. n. 286/1998 e dunque in tali casi non si può neppure disporre il trattenimento di questo straniero per il solo fatto che non ha ottemperato a tale ordine.

Peraltro, ogni provvedimento di respingimento deve ritenersi comunque nullo allorché lo straniero sia stato ammesso nel territorio dello Stato per necessità di pubblico soccorso quando è stato soccorso in acque internazionali ed è giunto in Italia soltanto perché trasportato in Italia da una nave che l'ha soccorso in virtù degli obblighi previsti dal diritto internazionale del mare.

In ogni caso, le persone salvate e sbarcate che sono oggetto di respingimento (ma ciò avviene anche in diversi aeroporti e porti italiani) sono stranieri che avrebbero dichiarato di essere migranti economici e che perciò consapevolmente dichiaravano di non volere protezione e di essere quindi migranti economici.

Tuttavia più probabilmente si è trattato di casi di *fraintendimento* derivante dal fatto che taluni stranieri sono analfabeti o non comprendono bene la lingua con cui si parla loro o i moduli che sono loro forniti, il che è stato verosimilmente favorito dalle forze di polizia, che (tra l'altro) in questi giorni hanno apprestato un formulario da sottoporre ai richiedenti al loro arrivo, strutturato in forma di risposta multipla relativa alle ragioni per le quali si è deciso di venire in Italia, in cui compaiono diverse possibili risposte legate a motivazioni economiche, ma non l'intenzione di richiedere protezione internazionale. Al contempo, è noto come nel corso dell'ultimo anno moltissimi cittadini egiziani e tunisini sbarcati in Sicilia siano stati rimpatriati forzatamente nell'immediatezza del loro arrivo, subito dopo una intervista condotta tramite un mediatore delle forze dell'ordine dalla quale emergeva che l'interessato non voleva avanzare domanda di protezione internazionale ma era giunto in Italia per ragioni esclusivamente economiche. L'intervista era condotta senza la presenza di un avvocato o di un organo di garanzia. Appare poco plausibile che nessuno di questi stranieri avesse voluto presentare la domanda di protezione internazionale, mentre è ragionevole supporre che le forze di polizia abbiano indotto lo straniero ad essere frainteso.

In definitiva, nessuna norma attribuisce alle forze di polizia la facoltà di distinguere tra richiedenti asilo (inespellibili) e migranti economici irregolari (espellibili), sicché i fatti che si ripetono con costanza in questi giorni sono realisticamente da imputare a una prassi illegittima delle forze dell'ordine contraria alla normativa italiana ed europea e configurante verosimilmente un comportamento illecito.

Occorre dunque cambiare fin da subito questa prassi, modificare i formulari di pre-identificazione prevedendo espressamente anche la richiesta di asilo e di protezione internazionale ed anzi fare in modo che in tutti i valichi di frontiera e nei luoghi preposti alla raccolta delle domande di asilo e/o all'identificazione degli stranieri giunti irregolarmente sia comunque previsto in modo chiaro e riconoscibile (anche scritto in varie lingue conoscibili agli stranieri) un canale o uno sportello che consenta sempre la presentazione delle domande di asilo.

In ogni caso è forte il dubbio che la selezione tra richiedenti asilo e “migranti economici” avvenga sulla base di affermazioni fatte nell'immediatezza del soccorso dagli stranieri che spesso si trovano in situazione di disorientamento o di impaurimento e che non sono completamente informati delle conseguenze delle loro affermazioni oppure sulla base della nazionalità dichiarata dagli stranieri sbarcati o meramente supposta, il che però viola sia il diritto d'asilo (che consente a chiunque di avere accesso alla procedura per l'esame della propria domanda da parte della competente autorità, cioè in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale), sia il divieto di espulsioni o respingimenti collettivi, previsto dall'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani, reso esecutivo in Italia con d.p.r. 14 aprile 1982, n. 217, la cui violazione da parte dell'Italia è già stata accertata più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che l'ha condannata perché sulle navi o nei centri di primo soccorso e accoglienza il respingimento è stato disposto senza alcuna forma di esame individuale di ogni straniero o da parte di personale impreparato per effettuare delle interviste a ciascuno e senza che i respinti abbiano avuto a disposizione degli interpreti o dei consulenti legali e ciò per la Corte è sufficiente per affermare l'assoluta assenza di garanzie sufficienti per valutare realmente ed individualmente la situazione dei migranti presi a bordo o soccorsi a terra. (si vedano le sentenze della Cedu 21.10.2014, caso 16643/09 Sharifi e altri contro Italia e Grecia, caso 27765/09 23.02.2012 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia).

In particolare, la Corte, proprio a proposito di respingimenti disposti dal Questore nei confronti di stranieri (tunisini) soccorsi e ospitati in un centro di primo soccorso e accoglienza, ha affermato che il divieto di espulsioni collettive è violato ogniqualvolta decreti di respingimento siano disposti nei confronti di stranieri della medesima nazionalità che si trovino in analoghe circostanze e non contengano alcun riferimento alla situazione personale degli interessati ovvero non si possa provare che i colloqui individuali sulla situazione specifica di ogni straniero si siano svolti prima dell'adozione di questi decreti, ovvero allorché gli accordi bilaterali con i loro Stati di provenienza

non sono stati resi pubblici e prevedano il rimpatrio dei migranti irregolari tramite procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari (si veda la sentenza della CEDU 1.09.2015 Khlaifia e altri c. Italia nella causa n. 16483/12).

In proposito è inquietante che nel documento *Italy's Roadmap* si affermi che il Ministero dell'Interno sta cercando di stipulare Accordi veloci con alcuni paesi per agevolare i rimpatri forzati; tra essi vi sono Paesi dai quali provengono gran parte dei richiedenti asilo in Italia (Gambia, Costa d'Avorio, Pakistan, Bangladesh) e che hanno diritto di accesso alla procedura per l'esame della domanda ed eventualmente a rivolgersi all'Autorità giudiziaria in caso di esito negativo.

Si tratta, in ogni caso, di accordi che comportano atti di natura politica (trattandosi spesso di accordi con regimi non democratici) o che incidono su materia coperta da riserva di legge e perciò devono essere comunque sottoposti a legge di autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere ai sensi dell'art. 80 Cost., in mancanza della quale la loro applicazione è del tutto illegittima.

### **3. Ogni straniero soccorso in mare e sbarcato può essere sottoposto ad identificazione soltanto nei casi, nei modi e nei termini previsti dalle norme UE e dalle norme italiane, ma in generale non può essere sottoposto a misure coercitive per i rilievi fotodattiloscopici, né può essere trattenuto con misure coercitive al solo fine di essere identificato**

Il regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (entrato in vigore il 20 luglio 2015) istituisce il sistema EURODAC e prescrive di effettuare i rilievi fotodattiloscopici nei confronti di stranieri di età non inferiore a 14 anni che abbiano presentato domanda di protezione internazionale (art. 9), o che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti, o che rimangano fisicamente nel territorio e che non siano in stato di custodia, reclusione o trattenimento per tutto il periodo che va dal fermo all'allontanamento sulla base di una decisione di respingimento (art. 14) e in entrambi i casi i rilevamenti devono essere effettuati quanto prima e devono essere trasmessi al sistema centrale EURODAC entro 72 ore.

In presenza di tali obblighi identificativi da parte delle autorità la legislazione italiana consente agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza al più di accompagnare gli stranieri per l'identificazione (art. 4 testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, art. 6, comma 4 d. lgs. n. 286/1998) e in particolare l'identificazione del richiedente asilo può essere effettuata presso luoghi aperti e non già presso luoghi "chiusi", cioè deve avvenire presso i centri di primo soccorso e accoglienza (art. 8, comma 2 d. lgs. n. 142/2015) o presso i centri governativi di prima accoglienza (art. 9 d. lgs. n. 142/2015) o presso le questure (art. 11, comma 4 d. lgs. n. 142/2015), salve le ipotesi di richiedente asilo che sia trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione.

Infatti, i rilievi fotodattiloscopici non possono avvenire con misure limitative della libertà personale fuori delle ipotesi previste dalla legge di trattenimento in un centro di identificazione e di espulsione disposto nei confronti di straniero già espulso (art. 14 d. lgs. n. 286/1998), o nei confronti di richiedenti asilo che abbiano presentato la domanda di asilo quando erano già destinatari di provvedimenti di espulsione o sottoposti a provvedimento di trattenimento (cioè che chiedano asilo dopo quei provvedimenti), o che siano ritenuti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica (avendo subito condanne per determinati reati) o se pericolosi socialmente o sospetti terroristi, o nel caso di rischio di fuga (se il richiedente asilo ha, precedentemente alla domanda di asilo, fornito sistematicamente false generalità al solo scopo di impedire l'esecuzione o l'adozione del provvedimento di espulsione) (art. 6 d. lgs. n. 142/2015).

Al di fuori di quelle ipotesi, dunque, non è legittimo alcun trattenimento dei richiedenti asilo.

Anche il regolamento UE che istituisce EURODAC ingiunge di effettuare i rilievi quanto prima, mentre il termine di 72 ore riguarda soltanto la trasmissione dei rilievi già fatti agli organismi europei e non autorizza di per sé alcuna forma di trattenimento.

Inoltre ogni eventuale imposizione al richiedente asilo a non lasciare un determinato luogo o a soggiornare in un altro determinato luogo può derivare soltanto dagli obblighi di permanenza notturna nei centri governativi di accoglienza (art. 10 d. lgs. n. 142/2015), mentre in tutti gli altri casi altri vincoli non sono previsti e al singolo richiedente asilo non trattenuto in un CIE può essere al più soltanto imposto l'obbligo di un determinato luogo di residenza o di una area geografica in cui circolare, ma tali eventuali restrizioni devono essere prescritte volta per volta dal Prefetto del luogo in cui la domanda è stata presentata o in cui si trova il centro con atto scritto e motivato e comunicato ad ogni richiedente asilo (art. 5, comma 4, d. lgs. n. 142/2015).

Perciò, qualsiasi altra forma di privazione della libertà in questa fase è da considerarsi illegittima per violazione dell'art. 13 Cost. (probabilmente configurando un reato di sequestro di persona) al di fuori delle ipotesi di accompagnamento presso gli uffici di polizia previsti per tutti coloro (italiani o stranieri) che rifiutino di farsi identificare (art. 11 d.l. 21.03.1978, n. 59, conv. in legge n. 191/1978) e al di fuori del fermo identificativo previste per tutti i cittadini (anche italiani), ipotesi nelle quali l'accompagnamento e il fermo sono da effettuarsi sotto il controllo costante della magistratura penale e con la possibile partecipazione di un difensore e comunque per un periodo non superiore alle 24 ore. Non sono previste, in altre termini, nuove forme di detenzione o di trattenimento. Conseguentemente, sono da ritenersi illegittime le pratiche occasionalmente utilizzate nel centro di Pozzallo nel recente passato (e testimoniate da importanti organizzazioni no profit) e soprattutto sono illegittime le intenzioni del Governo italiano che nella *RoadMap* ha assicurato alle istituzioni europee che in questi centri di primo soccorso i cittadini stranieri saranno privati della loro libertà fino al momento della identificazione.

La normativa italiana non consente in alcun modo di utilizzare la forza per vincere la resistenza passiva dei cittadini stranieri che si rifiutano di farsi identificare. L'Asgi ha già avuto modo di stilare un documento in cui dettagliatamente si evidenzia l'impossibilità da parte delle forze dell'ordine di fare uso della forza per costringere i cittadini stranieri a sottoporsi al rilevamento delle impronte. I comportamenti contrari a tale divieto assumono un rilievo penale (maltrattamenti, lesioni o altro).

Pertanto si chiede che il Ministero dell'Interno provveda immediatamente e nelle apposite linee guida sui centri di accoglienza per richiedenti asilo chiarisca la natura giuridica degli *hotspot*, fermo in ogni caso il rispetto del diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. e delle riserve assolute di legge e delle riserve di giurisdizione per le misure restrittive della libertà personale previste dall'art. 13 Cost., e che negli "hotspot" sia consentita una immediata e completa informazione circa il diritto di chiedere la protezione internazionale, senza che in essi avvenga alcuna forma di artificiosa selezione tra richiedenti asilo e migranti economici senza discriminazioni basate su criteri vietati dalla legge e consentendo che in tali strutture sia sempre garantita la presenza dell'UNHCR e delle associazioni umanitarie.