



OMBRE IN FRONTIERA

Politiche informali di detenzione e selezione dei cittadini stranieri

Report del Progetto InLimine

Rapporto a cura del **Progetto In Limine**

Autori: **Sami Aidoudi, Anna Paola Ammirati, Adelaide Massimi**

Chiusura rapporto: **Marzo 2020**

Il Progetto In Limine è stato realizzato con il sostegno di

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

In collaborazione con



SINTESI

Le zone di frontiera sono luoghi di capitale importanza per le politiche migratorie: grazie anche al loro isolamento strutturale, sono investite dalla sperimentazione di procedure informali volte a favorire il respingimento delle persone in ingresso. L'isolamento consente anche l'applicazione di ipotesi normative che presentano ampi profili di incompatibilità con le norme costituzionali e comunitarie.

Nel corso degli ultimi due anni il progetto In Limine ha analizzato quanto avviene in questi luoghi, con una particolare attenzione alle politiche informali di selezione e detenzione volte a ostacolare l'ingresso e l'eventuale acquisizione di un titolo di soggiorno da parte dei cittadini stranieri.

Il presente report propone una ricognizione critica delle sperimentazioni normative e delle prassi informali osservate alle frontiere e degli strumenti attivati per tutelare i cittadini stranieri nel nuovo contesto giuridico.

Le pratiche informali di contenimento dei flussi sono articolate e agiscono su più livelli. Il ricorso sistematico alla detenzione *de facto* e gli ostacoli, di diversa natura, all'accesso alla richiesta di asilo rappresentano i punti focali della strategia attuata in frontiera.

Negli ultimi anni si è assistito a un progressivo svilimento del diritto di asilo che rischia di rimanere un simulacro privo di effettive garanzie. La conversione in legge del cd. Decreto sicurezza (D.Lgs. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018), da ultimo, ha introdotto cambiamenti strutturali caratterizzati da limitatissime garanzie sostanziali e procedurali, con specifico riferimento alle nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera, all'introduzione della nozione di paese di origine sicuro e alla nuova configurazione della domanda reiterata¹. Il citato decreto ha inoltre introdotto nuove ipotesi di detenzione dei richiedenti asilo – arrivando a configurare il trattenimento di questi ultimi come misura potenzialmente generalizzata - e ha previsto la possibilità di trattenere i cittadini stranieri destinatari di espulsione in non meglio definiti luoghi "idonei", nel tentativo di dare parziale copertura normativa alle prassi di detenzione illegale in atto da diversi anni nei luoghi di frontiera.

I centri cd. hotspot, le zone di transito di porti e aeroporti, i centri di permanenza per il rimpatrio sono i luoghi in cui tali previsioni normative e prassi vengono sperimentate. Si tratta di luoghi caratterizzati da un elevato grado di invisibilità: costituiscono infatti delle zone d'ombra nella nostra società, situate ai margini delle città, in luoghi isolati, spesso degradati e sottoposti a sorveglianza militare. Le organizzazioni che si occupano di migrazioni e l'opinione pubblica generalmente non hanno consapevolezza della rilevanza delle procedure che vi si svolgono e le attività di orientamento legale e denuncia sviluppate in questi luoghi sono poche e parcellizzate. Inoltre, le procedure volte all'identificazione dei cittadini stranieri e alla determinazione del loro *status* giuridico sono complesse e avvengono in tempi tendenzialmente rapidi, rendendo difficile l'approccio a questi temi da parte delle organizzazioni. L'accesso della società civile ai luoghi di frontiera e di detenzione amministrativa è poi spesso ostacolato dalla pubblica amministrazione.

Le procedure e le normative attuate nelle zone di frontiera sono perciò generalmente percepite, anche dalle organizzazioni specializzate, come questioni tecniche e politicamente neutre. L'opinione pubblica si è mobilitata per opporsi a diverse norme introdotte, ad

¹ Per approfondimenti si veda *Richiesta di asilo reiterata dopo il DL 113/18: un primo approfondimento dell'ASGI. Le modifiche introdotte dal primo decreto sicurezza sul diritto a presentare una nuova domanda di asilo in Italia*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/richiesta-di-asilo-reiterata-dopo-il-dl-113-18-un-primo-approfondimento-dellasgi/>.

esempio, dal decreto sicurezza dell'ottobre del 2018: numerose battaglie sono state portate avanti, e alcune anche vinte, contro le modifiche relative all'iscrizione anagrafica e all'accoglienza dei richiedenti asilo, e in molti si sono mobilitati contro l'abolizione della protezione umanitaria. Al contrario, i rilevanti cambiamenti apportati alla disciplina dei luoghi e delle procedure che avvengono in frontiera non hanno suscitato la stessa indignazione, nonostante il grave impatto sui diritti dei cittadini stranieri e il portato politico in termini di gestione degli ingressi e di produzione di irregolarità.

La marginalità della frontiera si accompagna alla spettacolarizzazione di alcuni eventi che vi avvengono: gli sbarchi, i naufragi, l'intervento umanitario, le procedure di redistribuzione in altri Stati europei dei richiedenti asilo. Altri aspetti, che appartengono alla quotidianità della frontiera, quali la detenzione arbitraria e la selezione informale dei cittadini in ingresso, vengono invece omessi dalla narrazione pubblica, nonostante la loro rilevanza politica e in termini di lesione dei diritti.

Infine, l'isolamento favorisce la nascita e la diffusione di saperi propri della frontiera, che vengono percepiti come dati tecnici ma che, viceversa, hanno una forte connotazione politica.

L'approccio hotspot, introdotto in Italia alla fine del 2015 con l'approvazione da parte del Governo della Roadmap italiana sulle migrazioni, è figlio di un processo politico nato in seno all'Unione europea al fine di sostenere Italia e Grecia nell'affrontare un numero cospicuo di flussi migratori c.d. misti. Scopo dell'approccio è creare "punti di crisi" nei quali - grazie alla collaborazione tra organizzazioni internazionali, agenzie europee e autorità nazionali - identificare tutte le persone in ingresso, classificarle in richiedenti asilo e non richiedenti asilo, rimpatriare i non richiedenti asilo. L'approccio viene quindi introdotto per gestire una "crisi". Tuttavia, come spesso accade nella governance delle migrazioni, è poi entrato nella gestione ordinaria degli arrivi. È un approccio che porta a una lesione sistematica dei diritti dei cittadini stranieri in ingresso, in primo luogo del diritto ad accedere alla procedura di asilo e del diritto alla libertà personale.

La logica di tale approccio è rinvenibile anche nella gestione degli arrivi nelle zone di transito aeroportuali: nelle aree di sicurezza che si trovano al loro interno i cittadini stranieri vengono detenuti arbitrariamente e sono diverse le pratiche finalizzate a negare l'accesso alla richiesta di protezione o ad altri titoli di soggiorno.

La detenzione, l'isolamento e le restrizioni all'accesso all'informazione e al diritto di difesa sono, quindi, gli strumenti normativi e informali utilizzati in primo luogo per restringere l'accesso al soggiorno legale nelle zone di frontiera.

Allo stesso modo, tali dispositivi di gestione delle migrazioni costituiscono parte integrante della modalità di esecuzione del trattenimento amministrativo presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), utilizzato in maniera generalizzata e strumentale all'allontanamento dei cittadini stranieri. Gli ostacoli posti all'accesso alle informazioni, le condizioni di trattenimento, le difficoltà di comunicazione con il mondo esterno, le prassi illegittime di detenzione nei confronti di soggetti vulnerabili o di richiedenti asilo, comportano una fortissima riduzione delle garanzie previste a tutela delle persone private della libertà personale con conseguenze concrete sul pieno esercizio del diritto di difesa da parte dei cittadini stranieri trattenuti e del diritto di soggiorno sul territorio italiano.

Infine, l'introduzione di procedure accelerate e di frontiera, che prevedono tempi contingentati e limitazioni del diritto a rimanere sul territorio nel corso dell'analisi delle domande di asilo, e di procedure specifiche per quanti provengono da paesi ritenuti sicuri, comporta un'ulteriore contrazione delle garanzie dei richiedenti asilo. L'istituto dell'asilo rischia di essere ridotto al diritto a presentarne la domanda, la cui analisi si conclude nell'arco di pochi giorni in zone di frontiera, con possibilità limitate per i cittadini stranieri di ricorrere contro la decisione dell'autorità amministrativa, con il rischio di essere immediatamente sottoposti al rimpatrio. La lettura di tali procedure alla luce della nuova ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo preannuncia scenari foschi.

Non sono state ancora predisposte le misure necessarie a individuare i luoghi idonei in cui trattenere i richiedenti asilo. Di fatto, fino ad oggi i centri hotspot sono stati luoghi di trattenimento informale, prevalentemente attuato nella fase precedente all'identificazione.

GLI STRUMENTI DEL PROGETTO

Il progetto nasce a seguito di un'azione pilota svolta a Lampedusa tra aprile e settembre del 2018 attraverso la collaborazione tra ASGI, CILD, IndieWatch e ActionAid, con l'obiettivo di indagare il funzionamento del c.d. approccio hotspot e di sperimentare forme di contenzioso strategico per contrastare le violazioni dei diritti dei cittadini stranieri in frontiera².

Nel novembre del 2018 ASGI avvia una fase di espansione del progetto impegnando un'équipe di operatori e mediatori nel lavoro di monitoraggio di hotspot, CPR, porti adriatici, zone di transito degli aeroporti internazionali, volto alla promozione di contenzioso e advocacy.

L'équipe è stata affiancata da un folto gruppo di esperti (giuristi, sociologi e antropologi espressione di diverse organizzazioni³) con il compito di analizzare le principali questioni giuridiche e prospettare le più avanzate azioni strategiche e da un gruppo mobile di avvocati, siciliani e non, in grado di intervenire tempestivamente sulle violazioni riscontrate.

Il lavoro di monitoraggio si è strutturato attraverso visite in hotspot, zone di sbarco e centri di prima accoglienza, nel corso delle quali è stato possibile raccogliere informazioni grazie a strumenti di rilevazione delle violazioni appositamente sviluppati⁴. Allo stesso tempo sono state fornite informazioni e tutela legale ai cittadini stranieri grazie alla predisposizione di materiale informativo in più lingue e allo svolgimento di colloqui personali⁵. Le istanze di accesso generalizzato agli atti⁶ e le richieste di informazioni alle autorità competenti hanno permesso di acquisire una importante mole di dati relativi agli arrivi, alle espulsioni, ai respingimenti e alle pratiche di determinazione degli *status* giuridici.

A partire dal lavoro di analisi, sono stati promossi ricorsi strategici su casi pilota volti all'ottenimento di un avanzamento nella tutela dei diritti attraverso pronunce giurisprudenziali delle corti interne e internazionali. Sono quindi stati presentati una serie di ricorsi alla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) e ai Tribunali domestici.

Inoltre, il progetto ha proposto una contro-narrazione delle politiche di frontiera e delle metodologie di contrasto delle violazioni. Questo sapere è stato diffuso attraverso molteplici azioni di comunicazione rivolte sia agli esperti del settore sia all'opinione pubblica e ha consentito lo sviluppo di interventi di advocacy finalizzati al contrasto delle conseguenze negative delle recenti modifiche normative sulla qualità dei diritti.

Infine, con lo scopo di moltiplicare le azioni di contrasto della normativa applicata in frontiera e delle prassi lesive dei diritti dei cittadini stranieri, il progetto ha sviluppato

2 Si veda il report del progetto pilota, Scenari di frontiera: il caso Lampedusa. L'approccio hotspot e le sue possibili evoluzioni alla luce del Decreto legge n. 113/2018, ottobre 2018, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/2018-Lampedusa_scenari_di_frontiera_versionecorretta.pdf.

3 Circa 50 professionisti di ASGI, ActionAid, A Buon Diritto, CILD, Clinica Legale di Roma 3.

4 Si vedano: Schemi per la rilevazione delle violazioni in hotspot, 22 febbraio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/schemi-per-la-rilevazione-delle-violazioni-in-hotspot/>; Schema per la rilevazione delle violazioni in CPR, 22 febbraio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/schema-per-larilevazione-delle-violazioni-in-cpr/>.

5 Il progetto ha effettuato visite di monitoraggio, autorizzate dalla pubblica amministrazione, all'interno di alcuni hotspot. Per quanto riguarda il lavoro di informazione e tutela dei cittadini stranieri, data la necessità di rimanere completamente indipendenti rispetto alle autorità, i colloqui si sono svolti nelle vicinanze degli hotspot, mentre con le persone trattenute nei CPR e nelle zone di transito si sono svolti colloqui telefonici e si è effettuato un lavoro di supporto degli avvocati nominati.

6 Secondo quanto disposto dall'art. 5 del decreto 33/2013 come modificato dal decreto 97/2016.

relazioni con organizzazioni e associazioni presenti sul territorio siciliano e in altre zone di frontiera e con realtà europee.

