



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



Il Progetto In Limine è stato realizzato grazie al coordinamento di Loredana Leo, al lavoro della referente per l'advocacy e il lavoro di rete Lucia Gennari e del referente del gruppo di esperti Salvatore Fachile.

Si ringraziano per la partecipazione attiva allo svolgimento delle attività del progetto, l'elaborazione di temi e analisi, la presentazione di cause strategiche dinanzi alle corti interne e internazionali, i soci ASGI: Giovanni Annaloro, Dario Belluccio, Luce Bonzano, Caterina Bove, Anna Brambilla, Riccardo Campochiaro, Valeria Capezio, Cristina Cecchini, Antonello Ciervo, Simona Conigliaro, Carmen Cordaro, Giulia Crescini, Chiara Favilli, Romina Gandolfo, Maria Giulia Giuffré, Ilenia Grottadaurea, Luca Masera, Roberto Majorini, Livio Neri, Daniele Papa, Ivo Passalacqua, Alberto Pasquero, Giulia Perin, Carmelo Picciotto, Cesare Pitea, Alessandro Praticò, Erminia Rizzi, Thomas Santangelo, Guido Savio, Andrea Spagnolo, Valentina Tortorella, Daniele Valeri, Maurizio Veglio, Giulia Vicini, Francesco Maria Sicilia, Nazzarena Zorzella.

Inoltre si ringraziano per il lavoro di rete, approfondimento scientifico e supporto: l'associazione A Buon Diritto, ActionAid, ARCI, l'Ambasciata dei Diritti di Ancona, l'associazione Borderline Sicilia, la Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (CILD), la Clinica del Diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università di Roma 3, la Clinica Legale per i Diritti Umani dell'Università degli Studi di Palermo, Escapes (laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate), l'International Human Rights Legal Clinic dell'Università degli Studi di Torino, Medici per i Diritti Umani, la piattaforma Mediterranea Saving Humans, l'associazione Naga, Oxfam, SOS Diritti Venezia, la campagna Welcome Taranto, l'organizzazione Sea-Watch.

INDICE

SINTESI	5
GLI STRUMENTI DEL PROGETTO	9
HOTSPOT: UN APPROCCIO LESIVO DEI DIRITTI DEI CITTADINI STRANIERI	11
BOX1 GLI ACCORDI DI REDISTRIBUZIONE COME ANTICAMERA DELLA NEGAZIONE DEI DIRITTI: IL RUOLO DEGLI HOTSPOT	18
LE ZONE DI TRANSITO INTERNAZIONALI COME LUOGHI DI DETENZIONE ARBITRARIA, RESPINGIMENTI ILLEGITTIMI E SOSPENSIONE DEL DIRITTO	23
BOX2 LE NUOVE IPOTESI DI TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI CITTADINI STRANIERI IN ATTESA DI ALLONTANAMENTO	31
BOX3 PROCEDURE ACCELERATE E DI FRONTIERA: LE PRINCIPALI NOVITÀ INTRODOTTE DALLA L. 132/2018	35
IL TRATTENIMENTO NEI CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO: PRASSI ILLEGITTIME E CONFINI GIURIDICI	39
BOX4 CPR, HOTSPOT E ZONE DI TRANSITO: ACCESSO DELLA SOCIETÀ CIVILE NEI LUOGHI DI TRATTENIMENTO E DI IDENTIFICAZIONE	43
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE POSSIBILI: LE EVOLUZIONI DEL CONTESTO EUROPEO	47

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.



HOTSPOT: UN APPROCCIO LESIVO DEI DIRITTI DEI CITTADINI STRANIERI

I centri hotspot sono generalmente collocati ai margini dei centri abitati o in aree portuali. Al loro interno sono spesso caratterizzati da condizioni di vita degradate: le persone sono costrette a vivere in condizioni di promiscuità, condividendo spazi inadeguati, utilizzando servizi igienici fatiscenti. Lampedusa è probabilmente il centro in cui negli ultimi anni si sono registrate le condizioni peggiori: in numerose occasioni i cittadini stranieri hanno dovuto dormire all'aperto, anche nei mesi invernali, per insufficienza di posti, su materassi di gommapiuma coperti da esili lenzuola usa e getta⁷. Il centro hotspot di Taranto, invece, è costituito da un insieme di tensostrutture adibite a mega dormitori ricoperte dalla patina rossastra delle polveri provenienti dall'ex Ilva. A Messina, le persone sono ospitate in container di zinco, in una zona periferica della città: di fronte al centro scorre un torrente urbano infestato dai topi.

Tali condizioni di vita sono la cornice in cui si attua il .cd. "approccio hotspot", pianificato all'interno dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015⁸ per sostenere l'Italia e la Grecia nella gestione delle migrazioni in entrata. Nei "punti di crisi" - il nome ufficiale degli hotspot nel lessico pubblico italiano - si realizza un'inedita collaborazione tra autorità nazionali, agenzie europee (EASO, Frontex, Europol) e organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR). La strategia hotspot persegue i seguenti obiettivi: l'identificazione attraverso i rilievi fotodattiloscopici di tutte le persone in ingresso; il controllo dei motivi dell'emigrazione e l'immediata classificazione dei cittadini stranieri in richiedenti protezione internazionale e immigrati irregolari; il rapido rimpatrio dei cittadini classificati come irregolari.

Alcuna normativa ha legittimato l'introduzione di tale modello in Italia. Solo nel 2017 e poi nel 2018 le leggi n. 46/2017 e n. 132/2018 sono intervenute a disciplinare alcuni parziali profili inerenti al funzionamento dell'approccio hotspot⁹. Si è cercato di colmare il vuoto normativo con l'approvazione di documenti amministrativi, quindi privi di forza di legge,

7 Si veda "Lampedusa, dentro l'hotspot che va a pezzi tra rifiuti e sovraffollamento: "Condizioni disumane", il Fatto Quotidiano, 6 dicembre 2019, reperibile in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/12/06/lampedusa-dentro-lhotspot-che-va-a-pezzi-tra-rifiuti-e-sovrappollamento-condizioni-disumane/5596286/>.

8 Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>.

9 Per un approfondimento si veda, a cura del Progetto In Limine, *Scenari di frontiera: il caso Lampedusa. L'approccio hotspot e le sue possibili evoluzioni alla luce del Decreto legge n. 113/2018, cit.*

quali le Procedure Operative Standard per gli hotspot italiani (SOP)¹⁰ e la Roadmap italiana sull'immigrazione¹¹, nei quali sono contenute indicazioni circa il funzionamento di tali centri parzialmente in contrasto con la normativa vigente. Infine, informazioni sulla gestione concreta dei centri sono contenute nei regolamenti emanati dagli enti gestori¹².

Fin dalla loro prima implementazione, all'interno dei centri hotspot sono state rilevate due categorie di prassi illegittime: pratiche di classificazione informale dei cittadini stranieri in richiedenti protezione e non richiedenti protezione (definiti *migranti economici* o *irregolari*) in base alla nazionalità, e pratiche di detenzione illegale, suffragate queste ultime dal contenuto dei documenti amministrativi sopra citati.

Le due categorie di prassi illegittime descritte appaiono connaturate alla strategia hotspot e indispensabili al perseguimento degli obiettivi di identificazione, classificazione e allontanamento. Il trattenimento è finalizzato all'identificazione – che in alcuni casi necessita di alcune ore o giorni – delle persone in ingresso e all'allontanamento di quanti vengono considerati non richiedenti asilo e per i quali non emergerebbero, *prima facie*, altre cause di inespellibilità. Al contrario, il processo di emersione del bisogno di chiedere protezione internazionale o di emersione di fattori di inespellibilità necessita di tempi adeguati alla somministrazione di una informativa chiara e alla sua piena comprensione e alla ricostruzione di vissuti spesso traumatici. La prassi di condurre tali operazioni in poche ore porta a una semplificazione del processo tale da trasformarlo in una attribuzione dall'esterno dell'etichetta di richiedente asilo a coloro che hanno determinate caratteristiche evidenti quali la nazionalità, il sesso; al contrario, quanti non presentano tali tratti riconoscibili in base a presunti parametri "oggettivi", vengono considerati non richiedenti asilo. Pregiudizi, stereotipi e luoghi comuni sulle migrazioni di alcuni gruppi nazionali – si pensi ad esempio alla retorica secondo la quale tutti i cittadini nordafricani sarebbero *migranti economici* – orientano i comportamenti dei differenti attori della frontiera e degli stessi cittadini stranieri costituendo un disincentivo alla presentazione di domande di protezione. Il prodotto è la sistematica esclusione delle persone provenienti da determinati paesi dall'esercizio del diritto di asilo.

Nei prossimi paragrafi si cercherà di restituire le modalità attraverso le quali tali prassi vengono attuate.

10 Si fa riferimento alle Procedure Operative Standard (SOP) applicabili agli HOTSPOTS ITALIANI, redatte dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza come guida operativa per le attività organizzate all'interno degli Hotspots, reperibili in http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf. Per una disamina critica si veda il documento redatto da CILD, ASGI, Indiewatch, ActionAid, CLEDU Palermo, ARCI, *Dieci proposte a garanzia del rispetto del diritto d'asilo e dei diritti dei migranti negli hotspot*, reperibile in https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/07/Documento-SOP_versione-finale.pdf.

11 Cfr. <https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>.

12 Per un approfondimento circa i regolamenti adottati negli hotspot si veda Ferri F. e Gennari L., *Vietato girare in asciugamano: i regolamenti interni degli hotspot tra illegittimità e retoriche discriminanti in Questione giustizia*. Consultabile su: http://questionegiustizia.it/articolo/vietato-girare-in-asciugamano-i-regolamenti-interni-degli-hotspot-tra-illegittimita-e-retoriche-discriminanti_24-06-2019.php

La classificazione informale dei cittadini stranieri all'interno dei centri hotspot

La normativa prevede la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale in frontiera¹³ alle autorità di polizia. Queste devono limitarsi a ricevere l'istanza e a trasmetterla all'autorità accertante¹⁴. Perché un cittadino sia considerato richiedente asilo è sufficiente che esprima in qualsiasi modo il timore di subire un grave danno in caso di rientro nel paese di origine, non essendo richiesta alcuna forma specifica di presentazione della domanda¹⁵.

Tuttavia, la classificazione dei cittadini stranieri in richiedenti protezione e non richiedenti protezione presso gli hotspot siciliani, in particolar modo presso il centro di Lampedusa, risente delle condotte consuetudinarie messe in atto dalle autorità di pubblica sicurezza e dagli altri attori che operano negli hotspot che vanno dalle limitazioni all'accesso a un'informazione piena e corretta, al rifiuto di registrare le domande di protezione.

Appare evidente come la possibilità di presentare domanda di asilo dipenda in prima battuta dalla ricezione di una informazione adeguata in merito alla possibilità stessa di chiedere protezione e alle modalità con cui farlo. Tuttavia, sebbene la normativa si limiti a prevedere che nei punti di crisi ai cittadini stranieri debba essere assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale¹⁶, nelle SOP è stabilito che, prima della pre-identificazione, i cittadini stranieri ricevono una informativa cartacea. Tale modalità può configurare un trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti che a vario titolo non hanno la possibilità di comprendere le informazioni trasmesse per iscritto e risulta ancor più preoccupante quando rappresenta l'unica occasione per il cittadino straniero di conoscere la normativa, ricevere informazioni sulla sua condizione giuridica e sulla possibilità di richiedere protezione internazionale prima del colloquio con le autorità, nell'ambito della compilazione del c.d. foglio notizie, attraverso il quale viene preliminarmente definita la sua posizione.

13 Il D.lgs 25/08 all'art. 26 dispone che la domanda di asilo può essere presentata alla "polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora".

14 Si richiama sul punto quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezione prima civile, nella sentenza n. 26253 del 15.12.09 che precisa come "dal predetto quadro normativo emerge incontestabilmente che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione ex art. 13 co.2 lettera A del d.lgs 286/98 abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al questore per le determinazioni di sua competenza) astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle commissioni designate in ossequio al dettato di legge".

15 La Direttiva 32/2013/UE afferma che "qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo." Il "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (Manuale Schengen) al paragrafo 10 prevede che [...] "Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese di origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola 'asilo' sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. In caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta esaminare le domande di protezione internazionale".

16 Si veda l'art. 17 della l. 46/2017.

In diverse occasioni, cittadini tunisini hanno riferito agli operatori del progetto In Limine di non aver avuto accesso alle informazioni o di aver ricevuto informazioni imprecise, e in alcune occasioni apertamente errate, in merito alla procedura di protezione¹⁷.

Sono inoltre posti ulteriori ostacoli alla presentazione o alla registrazione della domanda di asilo: sono richieste forme specifiche di presentazione della domanda, come la forma scritta, è reso impossibile l'accesso ai locali dell'Ufficio immigrazione per registrare la domanda, le autorità rifiutano di registrare le richieste di protezione¹⁸. È opinione diffusa che le autorità di polizia abbiano potere discrezionale nel consentire o meno l'accesso alla domanda di asilo, considerando la richiesta di protezione internazionale preclusa a determinate nazionalità. Tale retorica si accompagna all'idea che le prassi informali inerenti alla selezione per nazionalità siano state ratificate mediante l'introduzione della nozione di paese di origine sicuro¹⁹. Questa prospettiva appare incoerente e pericolosa: riaffermare quali sono i poteri delle autorità di polizia e quanto siano pericolosi i discorsi che attribuiscono informalmente poteri eccedenti rispetto al dettato normativo può essere, in questo momento storico, particolarmente utile.

A tale situazione si somma l'impossibilità a conoscere la propria situazione dovuta al mancato rilascio di copia del foglio notizie e della ricevuta di avvenuta manifestazione della volontà di chiedere protezione²⁰. Tale pratica non consente ai cittadini stranieri di verificare se la domanda di asilo sia stata presa in carico dalle autorità. In alcune circostanze, i cittadini tunisini sono stati indotti, dopo aver manifestato la volontà di richiedere asilo, a firmare una dichiarazione di "disinteresse" per la stessa, a seguito della quale si sono visti notificare provvedimenti di respingimento differito²¹.

17 Si veda *Esiti delle procedure attuate a Lampedusa per la determinazione della condizione giuridica dei cittadini stranieri*, 29 maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/esiti-delle-procedure-attuate-a-lampedusa-per-la-determinazione-della-condizione-giuridica-dei-cittadini-stranieri/>.

18 *Ibid.*

19 Si veda il *BOX 3. Procedure accelerate e di frontiera: le principali novità introdotte dalla L. 132/2018*.

20 Nelle SOP è prescritto che all'interno dell'hotspot la volontà di richiedere protezione internazionale, manifestata dalla persona, deve essere annotata nel foglio notizie di cui viene rilasciata ricevuta. Inoltre risulta violato l'art. 4 del Decreto legge n. 142/2015, che prescrive, al comma 1, che al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

21 Per quanto concerne l'hotspot di Lampedusa si segnala l'attuazione di nuove strategie per impedire l'accesso alla protezione internazionale di alcuni gruppi nazionali, si veda per approfondimenti *Determinazione della condizione giuridica in hotspot. Nuove procedure osservate a Lampedusa*, 29 aprile 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/determinazione-della-condizione-giuridica-in-hotspot/>. Al fine di ottenere maggiori informazioni in merito all'utilizzo anche in termini quantitativi delle nuove strategie finalizzate al respingimento, ASGI, ha inviato istanza di accesso agli atti al fine di ottenere dati in merito al numero di respingimenti ex art. 10, co. 2, del D.lgs 286/98 notificati ai cittadini stranieri sbarcati a Lampedusa e al numero di "schede informative" atte a "dichiarare" di non avere intenzione di chiedere protezione internazionale sottoposte alla sottoscrizione dei cittadini stranieri. Dai dati ottenuti dalle autorità di frontiera si evince che nel periodo dal 01.01.2019 al 26.08.2019 in 505 casi i cittadini stranieri, di cui 391 cittadini tunisini, sono stati destinatari di provvedimenti di respingimento differito dopo la sottoscrizione di questa irrilevante documentazione.

Il trattenimento, tra prassi illegali e nuove ipotesi normative

Per quanto concerne la possibilità di trattenere i cittadini stranieri all'interno degli hotspot, le novità introdotte dalla l. 132/2018 sembravano suggerire, in un primo momento, una normalizzazione delle prassi di trattenimento in uso negli hotspot fin dalla loro introduzione.

Tuttavia, lungi dall'esaurire il problema dell'assenza di base legale per la privazione della libertà all'interno di tali centri, le ipotesi che disciplinano il trattenimento sollevano numerose criticità circa la loro compatibilità con il dettato costituzionale e con la normativa comunitaria.

Per una più approfondita analisi delle nuove ipotesi di trattenimento si rimanda al [BOX 2 - Le nuove ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e dei cittadini stranieri in attesa di allontanamento](#).

Ci limitiamo ora a descrivere brevemente le due fattispecie di trattenimento introdotte dalla l. 132/2018. La nuova normativa disciplina la possibilità di trattenere i richiedenti asilo all'interno degli hotspot, per un periodo massimo di 30 giorni al fine di determinarne o verificarne identità e cittadinanza, e la possibilità di trattenere i cittadini stranieri destinatari di espulsione, in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento e in caso di indisponibilità di posti in CPR, in luoghi "idonei" e di frontiera quali possono essere gli hotspot.

Dall'entrata in vigore delle modifiche legislative il trattenimento a fini identificativi dei richiedenti asilo negli hotspot non è stato attuato, e le Prefetture non hanno individuato le aree specifiche dedicate a tale forma di trattenimento²². Tuttavia, l'impatto di queste misure sulla qualità dei diritti dei cittadini stranieri potrebbe essere rilevante: il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale potrebbe infatti configurarsi come misura generalizzata. Del trattenimento in hotspot quale "luogo idoneo" in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento si ha notizia in un solo caso, presso l'hotspot di Taranto²³.

A fronte della mancata attuazione delle nuove ipotesi di trattenimento, all'interno degli hotspot i cittadini stranieri sono detenuti de facto nel corso delle procedure di identificazione, anche per diversi giorni, prima della definizione della loro posizione e in alcuni casi anche successivamente, senza che siano stabiliti termini massimi, in assenza di un provvedimento formale e di un controllo giurisdizionale, senza alcuna indicazione delle garanzie a disposizione delle persone trattenute in violazione delle riserve di legge e di giurisdizione contenute nell'articolo 13 della Costituzione e in contrasto con l'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) che attiene al diritto alla libertà e alla sicurezza. Una forma di privazione della libertà, quindi, tutt'ora priva di base giuridica.

Le aperte violazioni della normativa e la grave lesione dei diritti individuali che tali prassi di classificazione e detenzione comportano sembrano essere accettate da tutti gli attori coinvolti nella gestione degli hotspot - istituzioni competenti, enti di tutela, enti gestori - che tendono a ritenere gli hotspot come luoghi detentivi *tout court*.

Le ultime modifiche legislative, sebbene non abbiano, come sopra descritto, legalizzato le prassi illegittime, hanno fornito una legittimazione discorsiva alle pratiche di esclusione e confinamento. Si fa riferimento alle ipotesi di trattenimento ma anche all'introduzione di procedure di frontiera e accelerate e, soprattutto, all'introduzione della nozione di paese

²² Si veda *Il trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot tra previsioni normative e detenzione arbitraria. I dati ottenuti da ASGI dalle Prefetture competenti*, 30 settembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo-negli-hotspot-tra-previsioni-legali-e-detenzione-arbitraria/>

²³ Si veda il resoconto della visita presso l'hotspot di Taranto effettuata nel mese di maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/visita-allhotspot-di-taranto/>.

di origine sicuro e della relativa lista di paesi, dalla quale deriva una sorta di presunzione di infondatezza della domanda di asilo presentata dai cittadini di tali paesi a cui consegue una procedura a garanzie estremamente limitate. Per maggiori approfondimenti circa le procedure accelerate si rimanda al *[BOX 3 - Procedure accelerate e di frontiera: le principali novità introdotte dalla L. 132/2018](#)*.

Gli strumenti di contrasto sperimentati

Per quanto attiene agli strumenti di classificazione informale dei cittadini stranieri, gli operatori del progetto In limine hanno potuto constatare le prassi in atto e sperimentare strumenti di tutela. I cittadini stranieri che hanno incontrato ostacoli alla presentazione della richiesta di protezione internazionale sono stati presi in carico, informati ed ascoltati singolarmente alla presenza di un mediatore culturale, ed è stata poi inviata a mezzo pec la loro manifestazione di volontà di chiedere protezione. Nei casi in cui questo non sia stato possibile, le autorità non hanno tenuto in considerazione le domande di protezione o i cittadini stranieri hanno firmato dichiarazioni di "rinuncia" alla richiesta di protezione e sono quindi stati tradotti in CPR, gli operatori del progetto hanno collaborato con gli avvocati nominati per far emergere, in sede di convalida del trattenimento, l'avvenuta presentazione della domanda di asilo²⁴.

Oltre al lavoro di tutela dei singoli cittadini, le prassi osservate sono state portate all'attenzione delle autorità competenti, degli enti di tutela e del Garante nazionale per i diritti dei detenuti e sono state rese pubbliche, al fine di stigmatizzare quanto osservato e sollecitare un cambiamento delle prassi a garanzia dei diritti dei richiedenti protezione.

Relativamente alle pratiche di trattenimento illegale, il lavoro di osservazione e approfondimento scientifico ha permesso ad ASGI di intervenire nel processo di supervisione dell'attuazione della sentenza *Khlaifia c. Italia* con cui la Corte EDU nel 2016 ha condannato il paese per la detenzione arbitraria dei cittadini stranieri all'interno del centro di Lampedusa e su due navi nel porto di Palermo e per l'assenza di mezzi di ricorso effettivi contro tale trattenimento e le sue condizioni. Il processo di supervisione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa è volto ad assicurare che l'Italia adotti tutte le misure necessarie ad evitare il ripetersi di violazioni simili a quelle riscontrate dalla Corte. ASGI ha potuto quindi inviare tre comunicazioni in collaborazione con A Buon Diritto, CILD, ECRE, AIRE centre e European Implementation Network (EIN)²⁵, al fine di sottoporre all'attenzione del Comitato i profili di sostanziale continuità delle procedure attuali rispetto alle prassi lesive dei diritti sanzionate dalla Corte²⁶.

Accanto al lavoro volto a diffondere un sapere critico sul trattenimento nei centri hotspot, sono stati presentati sei ricorsi alla Corte EDU, tuttora in trattazione, per illegittima privazione della libertà personale, soprattutto con riferimento alla permanenza presso il

24 Si veda *Esiti delle procedure attuate a Lampedusa per la determinazione della condizione giuridica dei cittadini stranieri*, cit.

25 Si vedano per approfondimenti *Hotspot: l'Italia continua a violare il diritto alla libertà personale dei migranti. ASGI invia una nota al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: si continui a monitorare l'operato del governo*, 15 marzo 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/hotspot-litalia-continua-a-violare-il-diritto-alla-liberta-personale-dei-migranti/>; Comunicazione del 13 agosto 2019 reperibile in [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECLIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)906E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECLIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)906E%22%5D%7D).

26 Si rimanda a MASSIMI A., FERRI F., *L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua*, in *Questione Giustizia*, reperibile in <http://questionegiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc-12-06-2019.php>.

centro hotspot di Lampedusa, trattandosi di luogo di fatto e inequivocabilmente chiuso e presidiato da polizia e militari, non esistendo alcuna forma di regolamentazione di ingresso e uscita dalla struttura ed essendo le persone costrette ad avvalersi di modalità informali di uscita dai fori nella rete perimetrale²⁷. Nel mese di dicembre 2019, la presentazione di ricorsi di urgenza alla Corte EDU²⁸ per le condizioni di trattenimento di cittadini stranieri nell'hotspot di Lampedusa ha portato all'immediato trasferimento di tutti i ricorrenti²⁹.

27 In merito a tale prassi si vedano *Il teatro di Lampedusa. Dalla spettacolarizzazione degli sbarchi delle ONG al silenzio sulla gestione ordinaria degli arrivi*, 17 luglio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-teatro-di-lampedusa/>; *Hotspot di Lampedusa: nuovi riscontri sulla detenzione arbitraria dei cittadini stranieri*, 13 giugno 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/hotspot-di-lampedusa-nuovi-riscontri-sulla-detenzione-arbitraria-dei-cittadini-stranieri/>; *Hotspot di Lampedusa: si teme che i migranti della Mare Jonio siano detenuti arbitrariamente*, 22 marzo 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/hotspot-di-lampedusa-si-teme-che-i-migranti-della-mare-jonio-siano-detenuiti-arbitrariamente/>.

28 Si veda ASGI, *La Corte EDU chiede chiarimenti all'Italia sull'hotspot di Lampedusa*, 12 dicembre 2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/lampedusa-migranti-cedu/>. Inoltre sono state effettuate denunce pubbliche sulle condizioni materiali del centro hotspot di Lampedusa che sono state riprese da giornali e reti televisive nazionali, si vedano BOVA M., *Lampedusa, dentro l'hotspot che va a pezzi tra rifiuti e sovraffollamento: "Condizioni disumane"*, il Fatto Quotidiano, 6 dicembre 2019, reperibile in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/12/06/lampedusa-dentro-lhotspot-che-va-a-pezzi-tra-rifiuti-e-sovrappollamento-condizioni-disumane/5596286/>; TGR Sicilia, *Lampedusa, video denuncia dall'hotspot sovraffollato tra degrado e rifiuti*, 6 dicembre 2019, reperibile in https://www.rainews.it/tgr/sicilia/video/2019/12/sic-Lampedusa-migranti-video-ba909fc1-998b-41f9-af3e-b66d688afa4b.html?fbclid=IwAR3zUiv7dqqCy78aEYACGzyU_89NKgerdsLETM7VCLrQF1j-Q18td56rYso.

29 Cfr. ASGI, *Trasferiti da Lampedusa i migranti che avevano proposto ricorso alla Corte EDU*, 20 dicembre 2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/lampedusa-trasferimento-migranti-cedu/>.

BOX1

GLI ACCORDI DI REDISTRIBUZIONE COME ANTICAMERA DELLA NEGAZIONE DEI DIRITTI: IL RUOLO DEGLI HOTSPOT

La politica europea in materia di asilo e migrazione si è caratterizzata, nell'ultimo anno, per la tendenza a derogare il diritto comunitario attraverso accordi bilaterali o negoziati ad hoc con l'obiettivo di contenere e selezionare la mobilità interna³⁰. Il governo italiano ha utilizzato la cd. politica dei porti chiusi al fine di negoziare il trasferimento dei richiedenti asilo in altri paesi dell'Unione. Questo approccio, fortemente mediatizzato, ha dato avvio a intense trattative diplomatiche riguardo la sorte di poche centinaia di cittadini stranieri³¹ che hanno portato alla "stipula" di accordi informali tra i governi europei per la "redistribuzione" delle persone soccorse in Stati diversi da quello di arrivo³².

L'implementazione di tali accordi è stata possibile grazie al ruolo assunto dalla Commissione europea, che ne ha preso il coordinamento, e di EASO che, al di fuori del proprio mandato, ha fornito sostegno alle autorità degli Stati membri nelle attività di informazione, formalizzazione della richiesta di asilo e nelle procedure di selezione propedeutiche al trasferimento, eseguendo il *matching* tra i richiedenti asilo e gli Stati membri disponibili ad accoglierli. Le linee guida pubblicate dal Consiglio dell'Unione europea a giugno del 2019³³ e gli impegni assunti da Francia, Germania, Italia, Finlandia e Malta, in occasione del Summit tenutosi a La Valletta il

30 ECRE, *ECRE Policy Paper: Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation?*, dicembre 2018, reperibile in <https://www.ecre.org/ecre-policy-paper-bilateral-agreements-implementing-or-bypassing-the-dublin-regulation/>.

31 A tal proposito, avverso tale prassi si sottolinea che contro il trattamento inumano e degradante cui sono stati sottoposti i richiedenti asilo, compresi dei minori, soccorsi dall'imbarcazione SeaWatch III nei mesi di gennaio e giugno 2019 come conseguenza del divieto di ingresso nelle acque territoriali notificato dal Governo italiano e dei ritardi nell'espletamento delle procedure di sbarco, sono stati presentati dagli avvocati del progetto cinque ricorsi alla Corte EDU, in trattazione. Inoltre appare utile sottolineare che le persone sbarcate dalla SeaWatch il 29 giugno, sono state soggette a una condizione di trattenimento de facto dal 5 al 12 luglio 2019 presso il centro hotspot di Messina. Si veda per maggiori dettagli: *Da un confinamento all'altro. Il trattenimento illegittimo nell'hotspot di Messina dei migranti sbarcati dalla Sea-Watch*, 12 luglio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/da-un-confinamento-allaltro-il-trattenimento-illegittimo-nellhotspot-di-messina-dei-migranti-sbarcati-dalla-sea-watch/>.

32 Fra tutti si veda il caso Diciotti dell'agosto 2018, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/02/18/diciotti-matteo-salvini>, ma anche quello più recente della nave della Marina Militare italiana Cigala Fulgosi, <https://www.ilpost.it/2019/06/02/migranti-nave-cigala-fulgosi/>.

33 Council of the EU, *Guidelines on Temporary Arrangements for Disembarkation*, WK 7219/2019 INIT, Brussels, 12 June 2019, reperibile in <http://statewatch.org/news/2019/jun/eu-council-wk-guidelines-on-temporary-arrangement-disembarkation.pdf>.

23 settembre 2019³⁴ e presentati agli altri Ministri dell'interno dell'UE in occasione del vertice tenutosi a Lussemburgo nel mese di ottobre 2019³⁵, rappresentano una prima formalizzazione del ruolo dei diversi attori.

Le procedure volte alla redistribuzione osservate sono state caratterizzate da una serie di violazioni dei diritti dei cittadini stranieri. In primo luogo, le persone sono state trattate illegalmente negli hotspot per diversi giorni e non è stato garantito loro un adeguato diritto all'informazione e alla difesa: nessun verbale relativo ai colloqui da loro sostenuti è stato consegnato ai cittadini stranieri; sui provvedimenti recanti la decisione di trasferimento, a cui la persona deve dare il consenso, non sono indicati eventuali mezzi di impugnazione né sono chiare le conseguenze in caso di mancato consenso al trasferimento, possibilità più formale che sostanziale, non avendo i cittadini stranieri nell'ambito della selezione alcun potere di contrattazione. I trasferimenti sono stati decretati in base all'art. 17 (clausole discrezionali) del Regolamento Dublino III³⁶ in base al quale il singolo stato può invocare la competenza sul caso, sebbene le garanzie contenute nel Regolamento in materia di diritto ad una informazione completa, diritto di difesa, diritto di accesso a rimedi effettivi e in caso di detenzione, appaiano al contempo neutralizzate dal contenuto di questi accordi. Altre criticità sono riscontrabili in relazione al contenuto dei colloqui sostenuti dai cittadini stranieri con le delegazioni degli Stati membri che hanno riguardato aspetti inerenti alle ragioni dell'emigrazione dal paese di origine, alla vita personale e, in alcuni casi, hanno riguardato questioni relative a una presunta "compatibilità culturale", con specifico riferimento alla posizione rispetto all'uso del velo, alle mutilazioni o modificazioni genitali femminili, al rapporto con la religione e il lavoro.

Le procedure di *matching* - condotte da EASO - e di selezione - effettuate dalle delegazioni degli stati membri - sono finalizzate alla selezione dei "profili" che, per ragioni culturali, linguistiche o lavorative, o legate ai tassi di riconoscimento, rispondono alle esigenze, presumibilmente anche economiche, dei diversi Stati "volenterosi"³⁷. Un genere di selezione che, evidentemente, non è prevista dalla normativa europea in materia di protezione internazionale.

34 Si vedano: <https://download.repubblica.it/pdf/2019/politica/joint-declaration.pdf>; <https://www.internazionale.it/bloc-notes/2019/09/23/accordo-migranti-malta>. Per una analisi organica di tale accordo si veda: *Forced Mobility and the Hotspot Approach: The Case of the Informal Disembarkation Agreements, in Border Criminologies*, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/02/forced-mobility>.

35 Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/vertice-dei-ministri-dellinterno-ue-lussemburgo>; <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2019/10/07-08/>; <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/08/migranti-il-consiglio-ue-sulla-redistribuzione-francia-in-10-paesi-pronti-a-farne-parte-lamorgese-spero-accordo-entro-dicembre/5504981/>.

36 ECRE, Germany: Court Finds German-Greek Bilateral Agreement Violates European Law, agosto 2019, reperibile in <https://www.ecre.org/germany-court-finds-german-greek-bilateral-agreement-violates-european-law/>.

37 Per quanto concerne i paesi di destinazione e lo scenario che si prospetta successivamente al trasferimento si veda: *M.: trasferito in Romania e denegato*, 6 agosto 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/m-trasferito-in-romania-e-denegato/>.

Il *working paper* predisposto il 12 giugno dal Consiglio dell'Unione europea circa tali procedure³⁸ da un lato richiede a EASO di sviluppare i criteri di *matching* sulla base di una metodologia trasparente e di criteri oggettivi, dall'altro lascia gli stati membri liberi di definire i profili delle persone che sono disponibili ad accogliere. La decisione su chi, dove e quando deve essere ricollocati, è discrezione ed è nei fatti nella disponibilità, discrezionalità e volontà degli Stati.

Tali procedure, attuate negli hotspot, rappresentano un ulteriore dispositivo di classificazione dei richiedenti asilo operato nell'ambito di tali centri. Infine, occorre sottolineare il limitato accesso ai diritti e all'accoglienza sperimentato dai cittadini stranieri nel corso delle procedure: è stata infatti osservata una situazione estremamente critica con riferimento soprattutto all'accesso alle cure mediche e psicologiche, alla tutela legale e agli standard minimi di accoglienza che dovrebbero essere garantiti³⁹.

Si ritiene che lo sforzo messo in campo da alcuni Stati membri e dalle istituzioni europee al fine di creare nuovi meccanismi di redistribuzione possa dare luogo a procedure scarsamente formalizzate e gravate delle criticità sopra esposte, tali da configurare un'applicazione distorta del Regolamento Dublino.

38 Council of the EU, Guidelines on Temporary Arrangements for Disembarkation, WK 7219/2019 INIT, Brussels, 12 June 2019, reperibile in <http://statewatch.org/news/2019/jun/eu-council-wk-guidelines-on-temporary-arrangement-disembarkation.pdf>

39 Si consideri che il gruppo di richiedenti asilo dello sbarco della Seawatch del 29 giugno "assegnato" alla Germania è stato trasferito solo nel mese di dicembre 2019 dopo ben sei mesi di permanenza presso il centro hotspot. Si vedano: *Hotspot e redistribuzione dei migranti: troppe criticità. Le richieste di ASGI, Borderline e ActionAid*, 11 ottobre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/hotspot-e-redistribuzione-dei-migranti-troppe-criticita/>; *Le procedure di redistribuzione e i limiti dell'accoglienza. Resoconto da Messina*, reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/report-messina-pubblicazione-def-1.pdf>.



LE ZONE DI TRANSITO INTERNAZIONALI COME LUOGHI DI DETENZIONE ARBITRARIA, RESPINGIMENTI ILLEGITTIMI E SOSPENSIONE DEL DIRITTO

Le zone di transito degli aeroporti costituiscono, al pari degli hotspot, luoghi di particolare interesse al fine di comprendere le dinamiche di contenimento degli arrivi di cittadini stranieri nel territorio italiano. Sono infatti zone particolarmente interessate da procedure di rifiuto di ingresso⁴⁰: nel periodo dal primo gennaio al 31 maggio del 2019, 1108 persone sono state respinte alla frontiera aerea di Milano Malpensa⁴¹ e 1054 alla frontiera aerea di Roma Fiumicino⁴², e nel periodo dal primo giugno 2019 al 21 gennaio 2020, ben 1451 respingimenti sono stati eseguiti dal valico di frontiera di Roma Fiumicino⁴³ e 1885 presso la frontiera aeroportuale di Milano Malpensa⁴⁴.

L'ordinamento italiano non contiene una definizione né una disciplina specifica delle zone di transito. Si tratta fisicamente dell'area che si estende tra il punto di atterraggio dell'aereo e di attracco della nave dall'estero e i controlli doganali. In queste aree, attraverso una finzione giuridica di non ingresso, gli Stati permettono il transito di persone e merci diretti

40 L'art. 10, co. 1, del D.lgs n. 286/98, disciplina il respingimento diretto alla frontiera, prevedendo che la polizia di frontiera possa respingere i cittadini stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, stabiliti dal Codice Frontiere Schengen all'art.6, par. 1, e dal TUI all'art.4.

41 Dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in data 9 agosto 2019, tramite accesso civico generalizzato. Si veda: "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", reperibile in <https://inlimine.asgi.it/la-prassi-dei-respingimenti-diretti-ai-valichi-di-frontiera-aeroportuali-di-milano-malpensa-e-roma-fiumicino-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>.

42 Dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in data 11 luglio 2019, tramite accesso civico generalizzato. Si veda: "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", *cit*.

43 Dati forniti dall'Ufficio Polizia di frontiera aerea Fiumicino, in data primo febbraio 2020, tramite accesso civico generalizzato. Si veda *I respingimenti diretti dei cittadini stranieri presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino: uno strumento di selezione delle persone in ingresso sul territorio italiano. I dati ottenuti da ASGI dalle autorità competenti*, 4 febbraio 2020, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/i-respingimenti-diretti-dei-cittadini-stranieri-presso-il-valico-di-frontiera-aeroportuale-di-roma-fiumicino-uno-strumento-di-selezione-delle-persone-in-ingresso-sul-territorio-italiano/>.

44 Dati forniti dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, in data 14 febbraio 2020, tramite accesso civico generalizzato. Si veda: "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", *cit*.

in altri luoghi.

Nella gestione delle migrazioni la *fiction* di extraterritorialità viene utilizzata dalle autorità di frontiera al fine di semplificare le procedure di allontanamento dei cittadini stranieri. Queste procedure, tuttavia, spesso comportano gravi lesioni di diritti fondamentali, quali il diritto alla libertà personale, il principio di *non-refoulement*, il diritto alla difesa. Nella prassi adottata, l'utilizzo della nozione di extraterritorialità comporta una sorta di sospensione del diritto, la creazione di una zona franca - anche definita area sterile - sotto il controllo della Polizia di frontiera nella quale i cittadini stranieri non sembrano essere soggetti alle garanzie costituzionali, alle norme interne e internazionali di tutela dei diritti fondamentali. Questa prassi si colloca in chiaro contrasto, fra gli altri, con l'art. 2, co. 1, del D.lgs. n. 286/98, che espressamente prevede che tutti i cittadini stranieri, qualunque sia la loro condizione giuridica rispetto alle norme sull'ingresso e il soggiorno, debbono godere alla frontiera della tutela dei propri diritti fondamentali.

Infine, appare evidente che, poiché lo Stato italiano chiaramente esercita la giurisdizione sulle aree di transito, queste in nessun modo possono essere considerate al di fuori del territorio nazionale per quanto concerne la tutela dei diritti⁴⁵.

Le prassi illegittime relativamente ai respingimenti e ai rifiuti di ingresso

Sono numerosi, come sopra riferito, i respingimenti diretti che hanno luogo negli aeroporti, talvolta eseguiti in contrasto con la normativa vigente. Al pari degli hotspot, le zone di transito, caratterizzate da una sostanziale invisibilità al mondo esterno, sono luoghi in cui vengono attuate tecniche di controllo della migrazione ispirate da istanze politiche più che da procedure giuridiche.

In particolare, in alcune circostanze specifiche si verificano gravi violazioni del diritto di ingresso: il ritorno di persone residenti in Italia a cui vengono notificati in zona di transito atti volti a impedire loro l'ingresso; gli impedimenti posti alla presentazione delle domande di asilo; la richiesta di requisiti aggiuntivi per l'ingresso per motivi di turismo a determinati gruppi nazionali esenti visto considerati a "rischio immigrazione".

Per quanto riguarda la prima circostanza, la notifica di provvedimenti di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno in area di transito è una prassi adottata e considerata legittima dalla Polizia di frontiera⁴⁶, a seguito della quale vengono emessi provvedimenti di respingimento immediato. Questa prassi è stata giudicata illegittima dall'autorità

⁴⁵ È noto che il criterio comunemente adottato dalla Corte di Strasburgo per affermare la sussistenza della giurisdizione dello Stato è quello del "controllo effettivo" (cfr. sentenza *Al Skeini c. Regno Unito* del 7 luglio 2011 e sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012).

⁴⁶ Si veda AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, in *Questione Giustizia*, reperibile in http://questionegiustizia.it/articolo/zone-di-transito-internazionali-degli-aeroporti-zone-grigie-del-diritto_09-12-2019.php?fbclid=IwAR2oIGB9HLvtD8GrJs8TK1ftXU9Txek9DeYBZYUXBwa3-ByrtEriVH93-xw.

giudiziaria⁴⁷ così come dall’Autorità garante per i diritti dei detenuti⁴⁸: i documenti in possesso dei cittadini stranieri al momento del ritorno (titolo di soggiorno scaduto unitamente alla richiesta di rinnovo o titolo di soggiorno in corso di validità) legittimano l’entrata sul territorio. Dopo l’ingresso dovrebbe quindi procedersi con eventuali misure volte all’allontanamento, nello specifico l’eventuale adozione di un provvedimento di espulsione e l’esecuzione dello stesso a seguito di convalida dell’autorità giudiziaria. Al contrario, i provvedimenti di respingimento immediato, non essendo soggetti a convalida, sono di facile eseguibilità e per questo, probabilmente, usati in maniera impropria ai fini dell’allontanamento dei cittadini stranieri.

In merito all’esercizio del diritto di asilo, nelle zone di transito sono state rilevate criticità analoghe a quelle osservate nei centri hotspot: in determinate situazioni è stata riferita l’impossibilità di presentare richiesta di protezione e la conseguente notifica di provvedimenti di respingimento⁴⁹. È stata in generale rilevata una carenza nelle informazioni trasmesse ai cittadini stranieri circa la loro condizione giuridica, la possibilità di proporre domanda di asilo e le modalità con cui farlo⁵⁰. Sono state raccolte diverse testimonianze di cittadini stranieri che affermano che le autorità di frontiera nelle aree di sicurezza non si avvalgono di mediatori linguistici o interpreti per facilitare la comunicazione, ostacolando di fatto la possibilità di rappresentare efficacemente alle autorità la propria volontà di chiedere protezione⁵¹. In tali aree, secondo quanto riportato dal Garante per i detenuti, non è presente materiale informativo multilingua sui diritti degli stranieri e sul diritto di asilo⁵².

47 Si veda la sentenza n. 1292/2018 della Corte d’Appello di Milano. Un caso simile è stato osservato presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino nel mese di agosto 2019, per approfondimenti si veda <https://inlimine.asgi.it/il-paesaggio-giuridico-contemporaneo-osservato-dallarea-di-transito-di-fiumicino/>; AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, in *Questione Giustizia*, reperibile in <http://questionegiustizia.it/articolo/zone-di-transito-internazionali-degli-aeroporti-zone-grigie-del-diritto-09-12-2019.php?fbclid=IwAR2oIGB9HLvtD8GrJs8TK1ftXU9TxeK9DeYBZYUXBwa3-ByrtEriVH93-xw>. Nel caso specifico è stato presentato dagli avvocati del progetto ricorso avverso il respingimento illegittimamente operato. Il ricorso è in trattazione.

48 Cfr. *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019)*, par. 4, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/acd25386033036d9bc9c7f2231772399.pdf>.

49 Si veda *Malpensa: le testimonianze sulla privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato*, 7 maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/malpensa-le-testimonianze-sulla-privazione-della-liberta-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-respingimento-immediato/>.

50 A tale riguardo appare rilevante quanto evidenziato dalla Corte di Cassazione (n. 5926 del 25 marzo 2015) secondo la quale essendo l’avvenuta presentazione di una domanda di protezione internazionale ostativa al respingimento, quest’ultimo è illegittimo laddove sia stato disposto senza il rispetto di tale preventivo dovere di informazione che ostacola di fatto il tempestivo esercizio del diritto d’asilo. In tal senso anche la Corte EDU, che nella sentenza del 23 febbraio 2012 *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* ribadisce l’importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento il diritto di ottenere informazioni sufficienti a consentire loro di avere un accesso effettivo alle procedure.

51 Ovvero si è verificato che anche laddove la persona abbia rappresentato in una lingua veicolare e anche a mezzo del suo legale la volontà di chiedere protezione questa non sia stata accolta dalle autorità, si veda <https://www.asgi.it/allontanamento-espulsione/trattenimento-frontiera-aeroporto/>.

52 Si veda *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019)*, cit.

Infine, è stato osservato che, soprattutto in relazione a determinate nazionalità⁵³, ai cittadini che possono far ingresso per turismo esenti visto, viene contestato di essere sprovvisti dei mezzi di sussistenza necessari, di non aver chiarito scopo e modalità del soggiorno o di non avere i mezzi necessari al rientro nel paese di origine. In queste circostanze le autorità sembrano godere di un ampio margine di discrezionalità⁵⁴.

La normativa italiana prevede che presso i valichi di frontiera siano predisposti servizi di accoglienza, attivati con convenzioni sottoscritte tra le competenti prefetture e organizzazioni del terzo settore⁵⁵, al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi⁵⁶. In base alle informazioni raccolte dal progetto tramite accesso agli atti, risulta tuttavia che le attività di assistenza sarebbero limitate al sostegno dei richiedenti asilo. Tra questi, in base ai dati forniti dalle stesse cooperative, le prese in carico riguarderebbero quasi esclusivamente richiedenti asilo soggetti a trasferimento in Italia in attuazione del Regolamento Dublino⁵⁷.

Tali servizi non garantiscono nei fatti una efficace tutela dei diritti dei cittadini stranieri. Le principali criticità riguardano il sottodimensionamento del personale (a Malpensa e Bari il servizio è assicurato da un solo operatore), la collocazione al di fuori delle aree di transito

53 Per approfondimenti si veda *La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti*, 18 febbraio 2020, *cit.*

54 Le condizioni di ingresso per i cittadini di paesi terzi sono stabilite dal Codice Frontiere Schengen (Regolamento 399/2016/UE) all'art.6, par. 1, per i soggiorni di breve durata e dal TUI all'art. 4. Le condizioni previste sono le seguenti: a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera; b) essere in possesso di un visto valido laddove richiesto; c) poter giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o di transito; d) non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione; e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. Mentre l'accertamento di talune condizioni di ingresso è oggettivo per altre può essere soggetto ad un certo margine di discrezionalità da parte delle autorità di frontiera che possono richiedere l'esibizione requisiti giustificativi aggiuntivi, non essendo i presupposti disciplinati in maniera tassativa. Per maggiori dettagli si veda l'Allegato I del Codice Frontiere Schengen contenente un elenco indicativo ma non esauriente dei giustificativi che possono essere richiesti dalle autorità di frontiera con riferimento allo scopo del soggiorno.

55 L'art. 3 d.m. 22.12.2000 attribuisce ai prefetti la competenza ad attivare i servizi «direttamente o attraverso la stipula di apposite convenzioni con enti, associazioni, o altri organismi del privato sociale iscritti nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri». La circolare del Ministero dell'interno del 2.5.2001 prevede le attività da svolgere e i modi di implementazione e di gestione.

56 Specificamente, l'art. 10bis del D.lgs. n. 25 del 2008 prevede che le informazioni in merito alla procedura di asilo siano fornite ai cittadini stranieri che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera individuati ai sensi dell'art. 24 del DPR 31 agosto 1999, n. 394, ossia quelli nei quali negli ultimi tre anni è stato registrato il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale e nelle relative zone di transito, nell'ambito dei servizi di accoglienza di cui all'art.11, co. 6, del D.lgs. 286/98. I servizi di accoglienza ed assistenza presso i valichi di frontiera sono istituiti a Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Bologna, Ancona e Bari.

57 Per approfondimenti si veda *I destinatari e le modalità di erogazione dei servizi di accoglienza predisposti ai valichi di frontiera aeroportuali: i dati ottenuti dalle autorità competenti*, 19 febbraio 2020, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/i-destinatari-e-le-modalita-di-erogazione-dei-servizi-di-accoglienza-predisposti-ai-valichi-di-frontiera-aeroportuali-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>.

e la scarsa riconoscibilità degli stessi da parte dei cittadini in ingresso⁵⁸.

Gli operatori sembrerebbero poter intervenire esclusivamente su segnalazione delle autorità di frontiera una volta che le persone hanno già manifestato la volontà di chiedere protezione⁵⁹.

Evidentemente la polizia di frontiera è quindi nelle condizioni di svolgere un'attività di filtro rispetto ai casi da segnalare agli enti di tutela. Gli operatori non hanno la possibilità di accedere alle aree in cui si trovano i cittadini stranieri in arrivo trattenuti e non svolgono alcuna attività di informativa⁶⁰. A tal proposito, si ritiene utile evidenziare come il numero complessivo delle domande di asilo presentate ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano e di Roma tra gennaio e maggio 2019 risulti alquanto contenuto, rispettivamente 56 a Roma e 85 a Milano⁶¹, e 79 presso il valico di Roma Fiumicino nel periodo dal primo giugno 2019 al 21 gennaio 2020⁶² e 166 nel medesimo periodo presso la zona di transito aeroportuale di Milano Malpensa⁶³.

Le criticità esposte fanno fortemente dubitare dell'efficacia dei servizi di tutela nelle zone

58 Nel *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)* del Garante, viene messo in evidenza che la sede del c.d. "Sportello Malpensa" è stabilita nei locali ubicati presso il Terminal 1 dell'aeroporto, "all'interno dell'area arrivi extra-Schengen della zona transiti con un citofono attraverso il quale qualunque passeggero può entrare in contatto con l'ente per ricevere informazioni. (...) La targa posta accanto al campanello non è immediatamente visibile ed è solo in lingua italiana e inglese recando la scritta "U.T.G. Prefettura di Varese. Ufficio accoglienza informazione richiedenti asilo protezione internazionale. Information/Support asylum seekers."

59 Ciò appare in contrasto con la stessa normativa europea, la quale tutela al par. 4, dell'art.8 della Direttiva 2013/33/UE in materia di trattenimento, la possibilità di comunicare con le organizzazioni non governative e al par. 5 il diritto di essere informati in merito alle norme vigenti e ai propri diritti e obblighi. L'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE prescrive che qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo e garantiscono che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne. La direttiva rimpatri all'art. 16 prevede che i cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità – su richiesta – di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.

60 Si veda *Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019)*, cit.

61 Dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in data 11 luglio 2019 per quanto concerne Roma Fiumicino e in data 9 agosto 2019 con riferimento a Milano Malpensa, a seguito di istanza di accesso civico generalizzato. Si veda: "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", cit.

62 Dati forniti dall'Ufficio Polizia di frontiera aerea Fiumicino, in data primo febbraio 2020, tramite accesso civico generalizzato. "I respingimenti diretti dei cittadini stranieri presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino: uno strumento di selezione delle persone in ingresso sul territorio italiano", cit.

63 Dati forniti dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, in data 14 febbraio 2020, tramite richiesta di accesso civico generalizzato. "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", cit.

di frontiera portuali e aeroportuali⁶⁴. Infine, le cooperative adibite alla tutela dei richiedenti asilo sono, anche economicamente, dipendenti dal Ministero dell'Interno, con il quale siglano protocolli per la fornitura del servizio. Questa circostanza le rende inadeguate a svolgere un lavoro di monitoraggio indipendente. Al contrario, la loro presenza viene utilizzata in maniera strumentale dal Governo per dimostrare l'esistenza di strumenti di monitoraggio e di controllo delle prassi della pubblica amministrazione⁶⁵.

La legge prevede poi che agli stranieri respinti sia fornita l'assistenza necessaria presso i valichi di frontiera (art. 10, co. 5, TUI), tuttavia tale principio non è implementato nella prassi: non vi sono infatti soggetti che svolgono questo ruolo di tutela⁶⁶.

L'assenza di soggetti volti a garantire un monitoraggio sistematico delle prassi attuate dalle forze di polizia e il corretto accesso alla procedura di asilo inevitabilmente comporta un aumento del rischio di riammissione o respingimento illegittimo dei cittadini stranieri, del quale evidentemente potrebbe non rimanere traccia.

Il trattenimento de facto nelle zone di transito degli aeroporti

Secondo quanto previsto dall'articolo 10 del testo unico immigrazione (TUI), i cittadini destinatari di provvedimenti di respingimento diretto alla frontiera devono essere immediatamente affidati al vettore che li ha condotti in Italia per essere allontanati. Avviene tuttavia che il vettore non sia disponibile per diversi giorni, che i cittadini stranieri trascorrono all'interno delle aree di sicurezza delle zone di transito, a meno che non siano portatori di particolari vulnerabilità: in quest'ultimo caso hanno la possibilità di muoversi all'interno della zona di transito.

In riferimento specifico alle zone di transito di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, dalla relazione del Garante emerge come si tratti di "open space su cui si affacciano, o sono collegati tramite corridoio, altri locali di dimensioni inferiori adibiti a dormitorio, servizi igienici o nel caso dell'aeroporto di Roma Fiumicino, stanze ben chiuse dedicate ad ospitare soggetti pericolosi"⁶⁷. Inoltre dalle testimonianze raccolte in merito alla frontiera aeroportuale di Milano Malpensa, emerge che le persone destinatarie di provvedimenti di respingimento vengono condotte in un locale che non dispone di alcuna finestra ed è

64 Criticità simili sono state riscontrate anche con riferimento alle prassi attuate presso i valichi di frontiera dei porti adriatici. A tal riguardo si vedano le comunicazioni inviate al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito della procedura di supervisione dell'attuazione della sentenza della Corte EDU, *Sharifi e a. c. Italia e Grecia: "Ombre sui porti adriatici"*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/ombre-sui-porti-adriatici/>; Comunicazione inviata al Comitato dei ministri in data 21.01.2020, reperibile in [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2020\)88E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2020)88E%22%5D%7D). A seguito dell'ultima comunicazione inviata il Comitato ha deciso di proseguire la procedura di supervisione chiedendo al governo di fornire maggiori informazioni e garanzie in merito al funzionamento dei servizi di accoglienza, l'accesso alla procedura di asilo e l'applicazione dell'accordo di riammissione tra Italia e Grecia.

65 Si vedano le comunicazioni del Governo al Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa in relazione alla supervisione dell'attuazione della sentenza Sharifi: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22sharifi%22%5D%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-15559%22%5D%7D>.

66 Ciò risulta evidente anche dal fatto che l'assistenza nei confronti dei cittadini stranieri oggetto di respingimento non sia mai menzionata nelle convenzioni degli enti di tutela ai valichi e nelle relazioni descrittive delle attività non essendo tantomeno specificata la modalità di intervento e di segnalazione dei casi da parte delle autorità di frontiera, si veda: *"I destinatari e le modalità di erogazione dei servizi di accoglienza predisposti ai valichi di frontiera aeroportuali: i dati ottenuti dalle autorità competenti"*, cit.

67 Si veda *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019)*, par. 2.3, cit.

dotato solo di luce artificiale al neon accesa di giorno e di notte. Non è data la possibilità di uscire all'aria aperta. Per quanto concerne le attrezzature per dormire, vengono fornite brandine in ferro prive di materasso, munite solo di una sottile coperta e di un cuscino del tipo di quelli forniti sugli aerei. Secondo quanto riportato, gli spazi adibiti a dormitori sono privi di porte componendo un unico ambiente, con l'area comune costantemente a vista da parte delle autorità, sedute dietro una scrivania all'ingresso dell'area⁶⁸.

Le aree di sicurezza sono, nei fatti, luoghi di detenzione. Secondo i dati riportati dal Garante nazionale, un numero consistente di cittadini destinatari di provvedimenti di respingimento viene trattenuto per periodi maggiori di 72 ore, in alcuni casi fino a otto giorni⁶⁹. Queste forme di trattenimento sono prive di qualsivoglia base giuridica, non vengono adottati provvedimenti scritti e, ovviamente, non sono convalidate da un'autorità giudiziaria. Secondo l'interpretazione delle autorità di frontiera non si tratterebbe di forme di trattenimento, ma di un semplice divieto di ingresso attuato in ottemperanza a quanto previsto dal Codice di frontiere Schengen che stabilisce che "le guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento non entri nel territorio dello Stato interessato"⁷⁰. I provvedimenti di respingimento immediato che vengono adottati dalle autorità in queste circostanze non sono soggetti a convalida, poiché non dovrebbero comportare alcuna restrizione alla libertà del destinatario, ma esclusivamente un divieto ad entrare. Appare evidente che l'utilizzo del respingimento immediato è, ancora una volta, funzionale al rapido e semplice allontanamento dei cittadini stranieri.

Tuttavia, la condizione di fatto che vivono i cittadini stranieri in attesa di esecuzione del respingimento, nella quale sono sottoposti a sorveglianza costante e la cui libertà personale è limitata all'area di sicurezza, ha tutte le caratteristiche della detenzione, come riconosciuto sin dal 1996, con la Sentenza *Amuur c. Francia*, dalla Corte EDU⁷¹.

La Corte costituzionale, a sua volta, nella sentenza n. 105 del 2001 ha stabilito che una restrizione della libertà fisica dell'individuo è ascrivibile alla libertà personale se di non lieve entità affermando che la libertà personale è limitata "in ogni evenienza di assoggettamento fisico dell'altrui potere" e si verifica "quella mortificazione della dignità dell'uomo [...] che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale", evenienze che evidentemente ricorrono all'interno delle aree di sicurezza delle zone di transito. La normativa di riferimento in questi casi dovrebbe quindi essere l'articolo 13 della Costituzione che, dopo aver affermato che non è ammessa forma alcuna di detenzione se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (co. 2), autorizza l'autorità amministrativa ad adottare provvisoriamente misure restrittive della libertà personale soltanto "in casi eccezionali di necessità e di urgenza indicati tassativamente dalla legge" (co. 3). Tali provvedimenti devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto (co. 3). Nella prassi

68 Si veda *Malpensa: le testimonianze sulla privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato*, par. 2.2, *cit.*

69 Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, nel *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)*, *cit.*, presenta i dati relativi ai tempi di permanenza nelle aree di transito di Malpensa e Fiumicino nel 2018: 593 persone hanno atteso l'esecuzione del rimpatrio per periodi superiori ai tre giorni (135 Roma Fiumicino, 333 Malpensa), alcune delle quali per un periodo di otto giorni.

70 Si veda la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere pubblicata e commentata in AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, *cit.*

71 La sentenza è consultabile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57988%22%5D%7D>.

risultano violate non solo la riserva di legge e di giurisdizione di cui al secondo comma dell'art. 13, ma anche la disposizione di cui al terzo comma.

Infine, la condizione di isolamento in cui sono posti i cittadini stranieri, in assenza delle necessarie garanzie, comporta una lesione del diritto all'informazione, prerequisite necessario per un accesso completo al diritto di difesa. A tal proposito è necessario sottolineare che le autorità non adottano alcuna misura atta a garantire che le persone trattenute possano comunicare con l'esterno. Al contrario, in numerose circostanze i cittadini stranieri sono privati informalmente - senza quindi che venga redatto alcun verbale di sequestro - del proprio telefono cellulare e possono comunicare con l'esterno solo attraverso un telefono a gettoni. Inoltre, laddove una persona avesse già nominato un legale o riuscisse, nonostante gli impedimenti, a nominarlo durante la detenzione, agli avvocati è sistematicamente negato l'ingresso: le autorità sostengono infatti che, trattandosi di aree "sterili", possono avervi accesso solo alcune categorie di persone⁷².

Strumenti di contrasto delle violazioni

In tali circostanze l'intervento tempestivo del legale volto a far cessare la violazione è reso estremamente complesso dalla condizione di isolamento e dall'assenza di garanzie che caratterizzano le zone di transito. Tuttavia, ove possibile, se cioè il legale ha ricevuto in un momento precedente la nomina o se il cittadino straniero riesce a dare mandato, seppur per via telefonica o orale, il legale o anche un operatore provvisto di delega possono rappresentare alle autorità la sussistenza della volontà di chiedere asilo dell'assistito o altre motivazioni a sostegno del suo ingresso sul territorio. Nell'ambito delle violazioni osservate l'invio di una segnalazione al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute può rappresentare un utile strumento di tutela, potendo quest'ultimo avere un ruolo importante e incisivo nell'interlocuzione con le autorità al fine di far cessare la violazione in corso.

Un secondo ordine di interventi è rappresentato da quelli da svolgersi in un momento successivo all'esecuzione del respingimento. Tra questi vi sono i rimedi volti a ottenere un risarcimento del danno per la violazione subita legata al respingimento o al trattenimento illegale e, soprattutto, i rimedi finalizzati a permettere il rientro in Italia del cittadino straniero. Relativamente ai richiedenti asilo respinti perché impossibilitati a presentare la domanda, occorre fare riferimento alla nuova sentenza che è stata emanata nel mese di novembre dal Tribunale civile di Roma n. 22917 del 2019⁷³ nella quale viene esposto un principio fondamentale, ovvero che anche a distanza di anni, se la persona è stata respinta illegittimamente dallo Stato italiano nel suo tentativo di fare ingresso in Italia per fare domanda di asilo, ad essa deve essere consentito di fare ingresso per poter esercitare finalmente il suo diritto di asilo. Tale strumento può essere con ogni evidenza utilizzato anche nei casi di respingimenti dalle zone di transito⁷⁴.

72 Si veda al riguardo la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere del 08/10/2019 "L'area transiti internazionale degli aeroporti sono, tuttavia, aree sterili e, pertanto, l'accesso è consentito, per motivi di sicurezza dello scalo e ai sensi della normativa europea vigente, a soggetti strettamente autorizzati, quali operatori aeroportuali e addetti ai lavori muniti di badge aeroportuale, forze di polizia e passeggeri provvisti di carta d'imbarco". Consultabile Reperibile in <http://questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>.

73 Tribunale di Roma, sentenza n. 22917/2019, pubblicata il 28.11.2019, per un commento si veda: ASGI, *Riconosciuto il diritto ad entrare in Italia a chi è stato respinto illegittimamente in Libia*, 03/12/2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-costituzione-italiana-migranti/>.

74 Per una analisi in merito ai rimedi giurisdizionali in via di sperimentazione si veda: AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionali degli aeroporti: zone grigie del diritto*, cit.

BOX2

LE NUOVE IPOTESI DI TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI CITTADINI STRANIERI IN ATTESA DI ALLONTANAMENTO

La legge 132/2018 ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la possibilità di trattenere cittadini stranieri destinatari di espulsione e richiedenti asilo nei luoghi di frontiera, quali zone di transito e hotspot.

Il trattenimento a fini identificativi dei richiedenti asilo

La nuova disposizione prevede⁷⁵ che i richiedenti asilo possano essere trattenuti "per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture" di cui all'art. 10-ter, co. 1, d.lgs. 268/1998⁷⁶ per la determinazione o la verifica della loro identità o cittadinanza. Se in tale periodo non è possibile determinare o verificare identità o cittadinanza del richiedente, il trattenimento può proseguire all'interno di un CPR "per un periodo massimo di centottanta giorni".

La formulazione generica dei presupposti per l'attuazione di tale ipotesi di trattenimento lo rende un meccanismo di applicazione potenzialmente generalizzata ai richiedenti asilo, i quali, in numerose occasioni, sono sprovvisti di documenti di identità. Ciò si pone in violazione rispetto all'art. 13, comma 3, Cost. che prescrive che l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori di limitazione della libertà solo in "casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge"⁷⁷. Il ricorso alla detenzione amministrativa perde nella nuova disciplina la sua caratteristica di *extrema ratio* e assume una connotazione sanzionatoria nei confronti dei richiedenti asilo privi di documenti identificativi, presupposto che non dipende dalla condotta quanto da una condizione dei medesimi. Inoltre, le modalità del trattenimento non sono definite⁷⁸, in violazione della riserva assoluta di legge circa i modi della restrizione della libertà personale prescritta dall'art. 13 Cost. Queste circostanze suscitano notevoli preoccupazioni circa le condizioni materiali del trattenimento e il rispetto delle garanzie relative alla

75 D.Lgs. 142/2015, art. 6 c. 3**bis**

76 I "punti di crisi", istituiti nei CPSA di cui alla legge Puglia o nei Centri governativi di prima accoglienza menzionati dall'art. 9, d.lgs. n. 142/2015.

77 Per maggiori approfondimenti, si veda: ASGI, *Le modifiche alla disciplina del trattenimento amministrativo del cittadino straniero, del richiedente protezione internazionale e del cittadino comunitario apportate dal d.l. 113/2018. Prime osservazioni sugli artt. 2, 3 e 4 del d.l. 113/2018*, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_2_3_4_DL_Immigrazione_113.pdf.

78 La Circolare del Ministero dell'Interno del 27 dicembre 2018 riguardante i profili applicativi del Decreto stabilisce che saranno i Prefetti nei cui territori si trovano le strutture di cui all'art. 10 ter ad individuare appositi locali dove il trattenimento potrebbe essere eseguito. Cfr. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_profili_applicativi_decreto_4.10.2018_113.pdf

condizione di detenzione. Preoccupazioni rafforzate dalle testimonianze sulle condizioni di vita nei centri hotspot.

La nozione di luoghi idonei al trattenimento e prime applicazioni da parte delle Forze dell'Ordine e dei giudici di Pace

La nuova legge modifica il testo dell'art. 13, co. 5 *bis*, del TUI prevedendo che, qualora non vi sia disponibilità di posti all'interno dei CPR ubicati nel circondario del Tribunale competente, il Giudice di pace, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la permanenza dello straniero sino alla definizione del procedimento di convalida *"in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza"*. Se anche dopo l'udienza di convalida permane l'indisponibilità di posti, 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"*. Tale previsione comporta la possibilità di trattenere nelle zone di frontiera il cittadino straniero in attesa di allontanamento complessivamente fino a un massimo di sei giorni in locali/strutture non meglio identificate, senza tuttavia specificare le modalità di trattenimento, i luoghi in cui questo può essere attuato e definire il relativo concetto di idoneità.

Si tratta evidentemente di una formulazione incompatibile con l'obbligo costituzionale di stabilire per legge i modi della privazione della libertà, poiché l'individuazione dei locali "idonei" è delegata all'autorità di pubblica sicurezza. Le indicazioni contenute nella relazione tecnica al decreto legge⁷⁹ che precisano come i luoghi nella disponibilità dell'autorità di p.s. saranno: a) luoghi già oggi in uso alla P.S. per effettuare fermi, identificazioni, rilievi foto-dattiloscopici, redazione e consegna dei provvedimenti di rimpatrio e b) aeroporti internazionali da cui partono i voli internazionali di rimpatrio (Bologna, Roma-Fiumicino, Milano-Malpensa, Torino, Venezia), non appaiono certamente sufficienti a soddisfare la tassatività della norma legislativa richiesta dalla Costituzione.

Il giudice di pace avrebbe un ruolo fondamentale in quanto dovrebbe valutare l'effettiva idoneità del luogo nel caso specifico nell'autorizzare la permanenza. Tuttavia, risulta difficile immaginare che preventivamente alla fissazione dell'udienza di convalida il giudice di pace si rechi nel luogo per verificarne l'idoneità. Già prassi diffuse sul territorio italiano rendono evidente un pericolo importante e cioè che il giudice di pace possa considerare un luogo idoneo e autorizzare il trattenimento solo sulla base della valutazione delle autorità di pubblica sicurezza. Il Garante per i diritti dei detenuti ha invitato l'Autorità politico-amministrativa responsabile dei luoghi a rendere pubblico l'elenco completo dei "locali idonei" assicurando, in tal modo, pieno accesso a tutti gli organismi di controllo nazionali e non che su tali luoghi hanno il compito di vigilare⁸⁰. Tale fattispecie non si è mai realizzata dall'entrata in vigore della modifica normativa presso i valichi di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino e Milano Malpensa. Tuttavia, presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, si sta

79 Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076594.pdf>.

80 Si veda Relazione al Parlamento 2019, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>.

predisponendo una vera e propria area di detenzione temporanea presso il varco 1 dell'aeroporto⁸¹.

81 Tale documentazione è stata fornita dall'Ufficio Polizia di frontiera aerea Fiumicino, in data 8/01/2020, tramite accesso civico generalizzato. Si veda *Il trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di allontanamento in "locali idonei" presso gli uffici di frontiera. I dati ottenuti da ASGI dalle autorità competenti, 12 gennaio 2020*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-trattenimento-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-allontanamento-in-locali-idonei-presso-gli-uffici-di-frontiera/>.

- Ing. Paolo Cicchetti

Stato di Progetto

ite: ADR S.p.A.

Soluzione A

Leonardo Da Vinci
tenzione temporanea



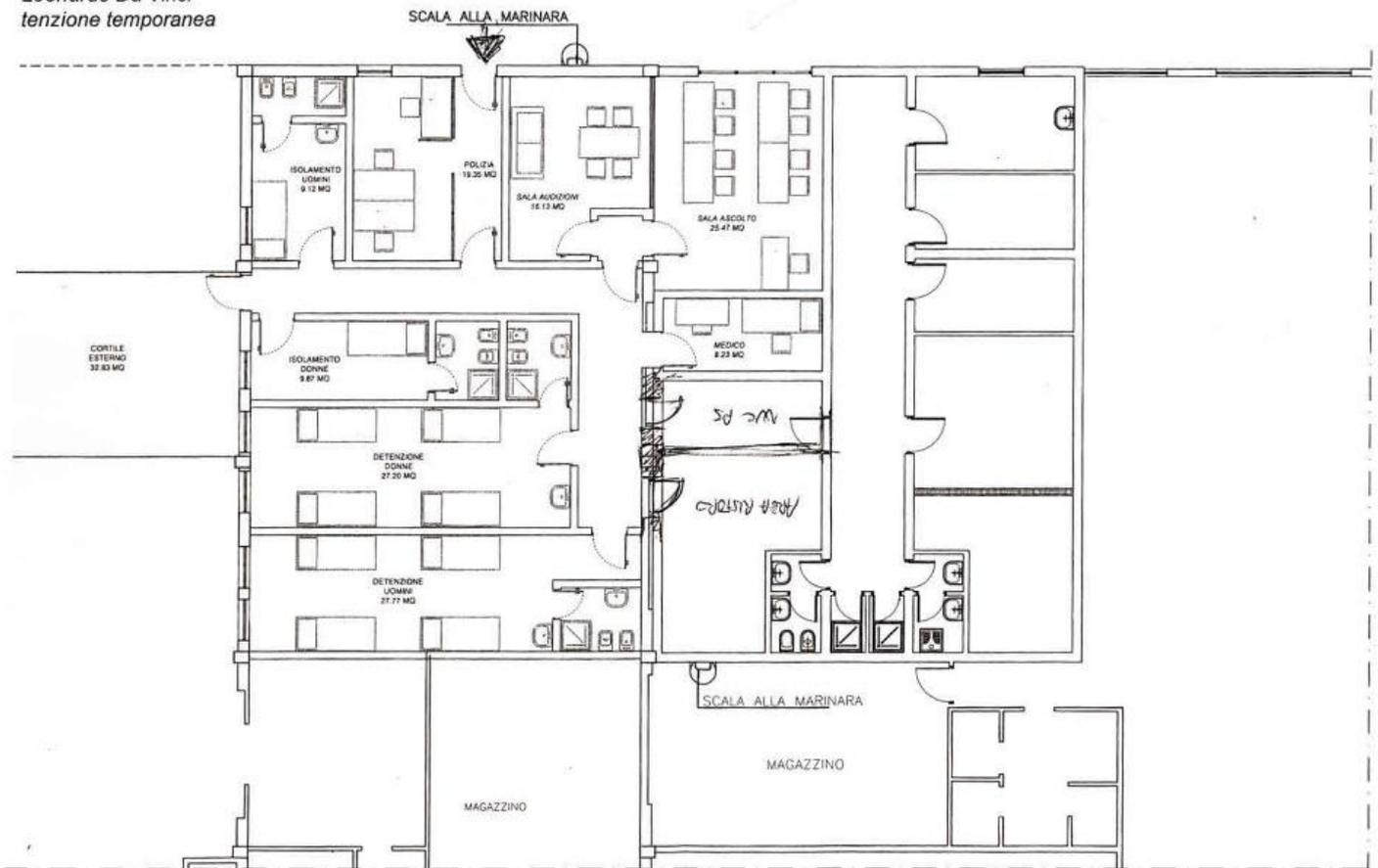
- Ing. Paolo Cicchetti

Stato di Progetto

te: ADR S.p.A.

Soluzione B

Leonardo Da Vinci
tenzione temporanea



BOX3

PROCEDURE ACCELERATE E DI FRONTIERA: LE PRINCIPALI NOVITÀ INTRODOTTE DALLA L. 132/2018

La L. 132/2018 ha introdotto la procedura di frontiera⁸² che si applica a coloro che presentano la domanda di protezione internazionale in frontiera o nelle zone di transito dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o qualora provenga da uno Stato dichiarato dall'Italia come paese di origine sicuro⁸³. La procedura si può svolgere direttamente nelle zone di transito o di frontiera e a tal fine vi è la possibilità di istituire fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali⁸⁴. Un'altra novità, inserita nell'ambito della conversione in legge del decreto, è rappresentata dall'introduzione dell'art. 2-bis del d.lgs 25/2008 che ha previsto la possibilità di adottare un elenco di paesi di origine sicuri, stilato con decreto interministeriale del 4 ottobre 2019⁸⁵. Gli stati individuati sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Appare utile sottolineare che non vengono in alcun modo specificati nel decreto interministeriale i criteri che ai sensi dell'art. 2-bis, commi 2, 3, 4, porterebbero a ritenere tali paesi quali sicuri e

82 Art. 28 bis c. 1 ter del D.Lgs. 25/2008. Si tratta di una procedura accelerata: entro sette giorni dalla ricezione della domanda la Commissione territoriale procede all'audizione dello straniero e decide nei due giorni successivi.

83 In merito ai dubbi interpretativi relativi ai termini del tipo di procedura applicabile si veda: FACHILE S., MASSIMI A., LEO L., *Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo*, *Questione Giustizia*, reperibile in http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php.

84 Le zone di frontiera e di transito sono state individuate con decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (GU Serie Generale n. 210 del 07.09.2019) con il quale si istituiscono anche due ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali per le zone di frontiera di Matera e Ragusa. Tale decreto si riferisce in modo assolutamente generico alle zone di transito o di frontiera che vengono individuate non in aree delimitate di frontiera ma in alcune città sedi di CPR e Hotspot. Per maggiori dettagli si veda: *Le zone di transito e di frontiera-commento dell'ASGI al decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210)*, 02.10.2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/>.

85 Cfr. Decreto 4 ottobre 2019. Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (GU Serie Generale n. 235 del 07-10-2019), reperibile in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/07/19A06239/sg>. Per un approfondimento in merito ai principali profili di dubbia legittimità si veda: *Diritto di asilo: nota di approfondimento ASGI sull'elenco dei paesi di origine sicuri*, 28 novembre 2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/richiedenti-asilo-elenco-paesi-sicuri/>.

non viene prevista alcuna esclusione per alcune categorie di persone o parti di territorio, possibilità che pure è prevista dall'art. 2-bis⁸⁶.

La provenienza da un paese sicuro è tra le ipotesi in cui una domanda di asilo può essere considerata manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28-ter, c.1, lett. b). Tale previsione, rappresentando un ulteriore strumento di preselezione, mette a rischio una valutazione individuale delle esigenze di protezione sulla base di una presunzione di sicurezza complessiva per la generalità dei cittadini dello specifico paese, ponendo le basi per l'adozione di provvedimenti di allontanamento.

Le prime applicazioni di tali procedure sono state caratterizzate dal superamento illegittimo dei limiti che la normativa pone alla loro attuazione. In particolare, sono state sottoposte a procedura di frontiera e poi accelerata alcune persone sopravvissute a un naufragio e condotte a Lampedusa a seguito di soccorso in mare, in violazione di quanto previsto dalla Direttiva 32/2013. Tale prassi applicativa si somma a un disposto normativo che di per sé rischia di generalizzare l'utilizzo di una procedura eccezionale a garanzie ridotte a tutti i richiedenti asilo in ingresso nel paese.⁸⁷

In linea di continuità con il tipo di organizzazione dei flussi che caratterizza l'approccio hotspot, la disponibilità fisica delle persone permetterebbe di svolgere procedure rapide in frontiera, dove i cittadini stranieri potrebbero essere trattenuti in applicazione delle nuove disposizioni normative in materia. La situazione di isolamento giuridico e sociale rischierebbe di essere un ostacolo all'effettivo accesso alle informazioni e all'assistenza legale. Ciò risulta ancora più grave se si considera che il richiedente asilo proveniente da paese di origine sicuro è tenuto a invocare i gravi motivi per i quali il paese non può ritenersi sicuro in relazione alla sua situazione individuale⁸⁸. Inoltre, nell'ipotesi di procedure accelerate di frontiera, in caso di diniego della protezione l'impugnazione del provvedimento non ha effetto sospensivo automatico, riducendo in modo preoccupante i diritti del richiedente di restare in Italia in attesa di un riesame giurisdizionale e in caso di rigetto per manifesta infondatezza, laddove il richiedente provenga da paese di origine designato come sicuro, il termine per l'impugnazione è dimezzato, comportando limitate garanzie e una significativa contrazione del proprio diritto di difesa⁸⁹. Il sapere giuridico ha attuato un processo di burocratizzazione delle garanzie dello Stato di diritto, rendendole garanzie procedurali prive di sostanza.

86 Si vedano per approfondimenti: *Accesso civico ASGI: ecco le Schede dei Paesi di origine "sicuri"*, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-ecco-le-schede-dei-paesi-sicuri/>; *ASGI, I primi nodi della disciplina sui Paesi di origine sicuri vengono al pettine*, reperibile in <https://www.asgi.it/notizie/i-primi-nodi-della-disciplina-sui-paesi-di-origine-sicuri-vengono-al-pettine/>.

87 Per maggiori informazioni si vedano: *Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera*, Questione Giustizia, reperibile in http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php;

88 Si vedano a tal proposito gli artt. 2 bis e 9 D.Lgs. 25/2008.

89 Per maggiori approfondimenti in merito alla contrazione delle garanzie procedurali si rimanda a: FACHILE S., MASSIMI A. LEO L., *Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo*, cit.

In definitiva, tali novità hanno come conseguenza pratica di rendere i luoghi di frontiera e le procedure che vi si svolgono sempre più caratterizzati da una condizione di invisibilità riducendo le possibilità per i cittadini stranieri di accedere alle garanzie previste a tutela dei diritti dei richiedenti asilo, comportando la definitiva esclusione dal diritto di asilo e un rapido allontanamento dal territorio nazionale.

IL TRATTENIMENTO NEI CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO: PRASSI ILLEGITTIME E CONFINI GIURIDICI

Il trattenimento dei cittadini stranieri volto all'esecuzione coattiva di provvedimenti di allontanamento costituisce parte integrante del sistema di gestione delle migrazioni che si è stratificato nell'ordinamento italiano negli ultimi tre decenni. Si tratta di forme di detenzione amministrativa introdotte in Italia nel 1998 con la legge cd. Turco-Napolitano. Nel corso degli anni si è osservato un uso intensivo di tale strumento di confinamento sia per i richiedenti asilo, sia per i cittadini stranieri considerati irregolari, una espansione dei termini massimi di trattenimento e una diffusione del suo utilizzo anche attraverso un ampliamento dei luoghi e delle strutture detentive.

Come le altre forme di privazione della libertà personale, il trattenimento nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) è soggetto alla riserva assoluta di legge prevista all'art. 13 della Costituzione. Nel caso dei CPR, tuttavia, la legge non disciplina le modalità concrete del trattenimento, fatta eccezione per l'art. 14 del TUI che si limita a disporre che sia assicurato pieno rispetto della dignità del trattenuto e garantita la libertà di corrispondenza con l'esterno. Una disciplina più specifica è contenuta solo nel decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R. 394/99) che dà attuazione al TUI e nel Regolamento recante i criteri per l'organizzazione e la gestione di tali centri adottato con Decreto del Ministero dell'Interno nel 2014: il trattenimento dovrebbe avvenire in luoghi e condizioni appropriate, le persone detenute dovrebbero avere accesso all'aria aperta su base giornaliera, dovrebbe essere garantita l'assistenza medica essenziale, iniziative sociali e la libertà di culto e di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero e con i ministri di culto.

Nonostante le garanzie previste, la comunicazione con l'esterno è resa difficile dal sequestro dei telefoni cellulari che avviene in assenza di verbale e, soprattutto, di motivazione e riferimenti normativi. In alcuni CPR i telefoni cellulari vengono requisiti e si ha la possibilità di comunicare con l'esterno solo attraverso un telefono a schede - in alcuni casi esclusivamente in orari prestabiliti. In altri centri, a fronte del sequestro degli smartphone dotati di telecamera, è possibile acquistarne altri privi di fotocamera. In altri centri ai telefoni smartphone, che rimangono in possesso dei trattenuti, viene rotta la fotocamera. Tali circostanze evidentemente limitano gravemente il diritto alla corrispondenza in entrata e in uscita e, di conseguenza, la possibilità di accedere all'informazione e al diritto di difesa. Tali diritti, nella contemporaneità, sono infatti legati alla possibilità di usufruire di molteplici forme di comunicazione telematica con l'esterno e di accesso all'informazione quali la messaggistica istantanea e la navigazione sui siti web. Anche a causa della condizione di isolamento l'incontro con i legali di fiducia, e quindi la corretta informativa in merito alla propria condizione giuridica, avviene generalmente dopo l'udienza di convalida dinanzi al

giudice di pace, tranne nei casi in cui si riesce ad intervenire tempestivamente⁹⁰. Inoltre, non sempre i colloqui con i difensori di fiducia sono svolti in condizioni di privacy per paventate ragioni di sicurezza.

I CPR rimangono luoghi in cui, come evidenziato anche nei rapporti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute⁹¹, si verificano gravi episodi di violenza⁹², atti di rivolta e di autolesionismo e violazioni dei diritti e dove permangono inadeguate condizioni di vita⁹³.

La legge stabilisce le ipotesi in cui il cittadino straniero non può essere trattenuto poiché rientra in una delle categorie per le quali non è possibile eseguire l'allontanamento⁹⁴, e le circostanze in cui la privazione della libertà è da escludersi per motivi di incompatibilità tra le condizioni della persona e il trattenimento. L'art. 7 del D.Lgs. 142/2015 stabilisce che non possono essere trattenuti i richiedenti asilo le cui condizioni di salute o di vulnerabilità siano incompatibili con il soggiorno in CPR. Il Regolamento CIE, a sua volta, prevede che l'ingresso in CPR sia subordinato alla certificazione da parte del servizio sanitario pubblico dell'insussistenza di condizioni che siano incompatibili con il trattenimento. Si può parlare di incompatibilità assoluta, nei casi in cui, ad esempio, sono necessarie cure ospedaliere o in caso di patologie che sono totalmente incompatibili con la vita di comunità, e di incompatibilità relativa, ovvero i casi in cui è necessario valutare se, all'interno del CPR, la persona può essere adeguatamente curata o portata tempestivamente in ospedale in caso di acuzie.

Tali limiti al trattenimento sono sistematicamente superati. In alcuni CPR è prassi proseguire il trattenimento di cittadini stranieri che all'interno del CPR abbiano dichiarato di essere minori⁹⁵: sono stati documentati casi in cui lo stesso giudice di pace incaricato della convalida

90 Con riferimento alle criticità concernenti l'esercizio del diritto di difesa si veda anche: *Le modalità di nomina dei legali di fiducia nel C.P.R. di Palazzo San Gervasio: si teme per l'esercizio del diritto di difesa*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/le-modalita-di-nomina-dei-legali-di-fiducia-nel-c-p-r-di-palazzo-san-gervasio-si-teme-per-lesercizio-del-diritto-di-difesa/>.

91 Si vedano *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) in Italia (Febbraio-Marzo 2018)*, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99fb8644ce5.pdf>; *Relazione al Parlamento 2019*, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffe970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>.

92 Si vedano a titolo esemplificativo: <https://www.fanpage.it/attualita/morto-nel-cpr-di-torino-il-garante-dei-detenuti-si-chiarisca-vogliamo-vedere-cartelle-cliniche/>; https://www.repubblica.it/cronaca/2020/01/22/news/migrante_picchiato_nel_cpr_di_gradisca_nuo_vo_caso_cucchi_-246431601/.

93 Si vedano gli approfondimenti ai seguenti link: https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/migranti_nei_centri_per_il_rimpatrio_condizioni_deplorable_e_sempre_peggiori; <https://www.lasciatecientrare.it/violenze-strutture-fatiscenti-e-difficoltoso-accesso-alle-cure-report-dal-cpr-di-torino/>.

94 L'ordinamento, all'art. 19 del TUI, stabilisce il divieto di espellere i cittadini stranieri in determinate circostanze: non può disporsi l'allontanamento verso paesi in cui il cittadino può essere oggetto di persecuzione o dal quale può essere inviato in un paese in cui può essere sottoposto a persecuzioni e verso paesi in cui vi è il rischio di subire tortura; non possono essere espulsi o respinti i minori stranieri non accompagnati e gli stranieri affetti da patologie di particolare gravità.

95 Cfr. *Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sulle visite tematiche effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) in Italia (Febbraio-Marzo 2018)*, par. E, *cit.*; Un minore trattenuto al CPR di Trapani. La denuncia della campagna LasciateCIEntrare, reperibile in <https://www.meltingpot.org/Un-minore-trattenuto-al-CPR-di-Trapani.html#.XkwDwihKjIV>; La denuncia di Borderline Sicilia ONLUS reperibile in <https://www.facebook.com/borderlinesicilia/posts/cpr-di-milo-trapani-borderline-sicilia-denuncia-il-trattenimento-illegittimo-di-/2873519009356164/>;

del trattenimento ha disposto di trattenere il presunto minore in zone dedicate in attesa di effettuare gli accertamenti circa l'età, in aperta violazione alle norme viste e a quanto previsto dalla l. n. 47/2017. In tali casi infatti il trattenimento deve essere immediatamente interrotto e il presunto minore deve essere trasferito in un centro idoneo.

Vi sono poi numerose situazioni in cui vulnerabilità e problemi di salute emergono durante il trattenimento. Si tratta soprattutto di disturbi psicologici e psichiatrici che vengono fortemente aggravati dalla condizione di stress e deprivazione in cui si trovano le persone detenute. In queste circostanze, secondo le testimonianze raccolte, spesso non sarebbe possibile provvedere in tempi adeguati a una ulteriore visita, nonostante l'art. 3 del Regolamento CIE stabilisca che, ove emergano nuovi elementi circa la condizione sanitaria, sia necessario procedere con ulteriori visite che accertino la compatibilità. Altri limiti sono stati riportati quali l'assenza di interpreti nel corso delle visite psicologiche e psichiatriche.

Inoltre, bisogna rilevare che il trattenimento è spesso una misura utilizzata dall'amministrazione in maniera generalizzata, senza che siano eseguite le necessarie verifiche per l'applicazione di altre misure, pur previste dall'ordinamento, per evitare che il cittadino straniero si sottragga all'esecuzione dell'allontanamento. Tra le prassi della pubblica amministrazione osservate rileva anche la notifica contestuale di provvedimenti di espulsione e trattenimento e di provvedimenti di rigetto della richiesta di protezione internazionale prima che sia decorso il termine per l'impugnazione del rigetto nell'ambito dell'applicazione di una procedura accelerata, mettendo in discussione l'accesso alla tutela giurisdizionale e una adeguata valutazione della propria richiesta di protezione. Si tratta di una pratica che comporta gravi restrizioni sull'effettivo esercizio delle garanzie poste a tutela dei diritti spettanti ai richiedenti asilo e sul fondamentale diritto alla libertà personale, avendo le persone interessate subito conseguentemente un periodo di illegittima detenzione amministrativa. Tale prassi è stata reputata dall'autorità giudiziaria chiaramente in violazione della normativa vigente, sia in sede di udienza di convalida del trattenimento⁹⁶ sia attraverso l'annullamento dei provvedimenti di espulsione illegittimamente emessi⁹⁷. Anche il trattenimento del richiedente asilo che presenti domanda all'interno del CPR spesso viene eseguito in maniera automatica, nonostante l'art. 6 D.Lgs. 142/2015 richieda che vi sia un'analisi di tutti i fattori al fine di valutare se la domanda presentata sia o meno strumentale.⁹⁸ Vi sono infine ipotesi in cui il trattenimento è utilizzato in maniera illegittima all'interno di procedure volte ad escludere determinate categorie di cittadini stranieri dalla protezione internazionale. È il caso, già accennato nel paragrafo relativo ai centri hotspot, dei cittadini tunisini che transitano per l'hotspot di Lampedusa: in numerose occasioni queste persone hanno avuto accesso alla domanda di protezione solo una volta trattenuti in CPR dopo aver ricevuto un provvedimento di respingimento differito. La domanda in quanto presentata nel corso del trattenimento è

96 Per approfondimenti si veda: *Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera*, par. 3, reperibile in http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php.

97 Si vedano: *Illegittimi i decreti di espulsioni emessi e notificati contestualmente alla notifica delle decisioni di diniego della domanda di protezione internazionale*, 27 dicembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/illegittimi-i-decreti-di-espulsioni-emessi-e-notificati-contestualmente-alla-notifica-delle-decisioni-di-diniego-della-domanda-di-protezione-internazionale/>; *Giudice di Pace di Agrigento: illegittimo il provvedimento di espulsione prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione delle pronunce di diniego della domanda di protezione internazionale*, 15 dicembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/giudice-di-pace-di-agrigento-illegittimo-il-provvedimento-di-espulsione-prima-che-sia-decorso-il-termine-previsto-per-limpugnazione-delle-pronunce-di-diniego-della-domanda-di-protezione-inte/>.

98 <https://inlimine.asgi.it/tribunale-di-roma-nessuna-applicazione-automatica-dei-presupposti-del-trattenimento-del-richiedente-asilo/>.

tuttavia spesso ritenuta meccanicamente strumentale a evitare l'allontanamento e quindi esaminata secondo una procedura accelerata a garanzie limitate.

Strumenti di contrasto alle violazioni

A fronte della normalizzazione dell'uso generalizzato del trattenimento amministrativo, è necessario stigmatizzare gli abusi attraverso l'ottenimento di pronunce favorevoli e la segnalazione sistematica delle violazioni alle autorità competenti e al Garante nazionale delle persone detenute.

In diverse occasioni il progetto ha collaborato con i legali di cittadini stranieri, minori non accompagnati e richiedenti asilo, trattenuti nei CPR. Oltre all'emersione delle vulnerabilità, della volontà di chiedere protezione o di ragioni di incompatibilità con il trattenimento, è stato presentato ricorso in Cassazione per l'annullamento del provvedimento di convalida del trattenimento di un cittadino straniero trattenuto nel CPR di Trapani. Si trattava di un caso di utilizzo strumentale del trattenimento: il cittadino straniero era stato indotto dalle autorità a firmare una dichiarazione in cui certificava di non voler chiedere asilo, nonostante avesse già presentato richiesta di protezione nel centro hotspot di Lampedusa. Gli era quindi stato notificato un decreto di espulsione ed era stato trattenuto in CPR. Il giudice di pace, dopo aver dichiarato la propria competenza, ha convalidato il trattenimento. Il ricorso è stato presentato anche al fine di sanzionare la pratica sistematica messa in atto dalla Questura di Agrigento di non consentire la presentazione delle domande di asilo a Lampedusa e, ove i cittadini stranieri riescono a presentare la richiesta - inviata in questo caso a mezzo pec dagli operatori del progetto In Limine - di "revocarla" attraverso le dichiarazioni sopra viste e la sottoscrizione di cd. fogli notizie precompilati⁹⁹.

In merito alla necessità di valutare le condizioni soggettive di compatibilità con il trattenimento per tutto il corso della sua durata, sono stati seguiti casi di persone che, pur avendo fatto ingresso al CPR di Ponte Galeria con una attestazione di compatibilità rilasciata da una struttura sanitaria pubblica, durante il trattenimento hanno manifestato problematiche che rendevano necessaria una nuova valutazione di idoneità al trattenimento a causa della loro condizione di vulnerabilità psicologica. L'esistenza di elementi nuovi è stata quindi utilizzata per richiedere una successiva valutazione di idoneità, sia nella forma di una diffida alla ASL ai fini di una nuova valutazione che può condurre alla mancata richiesta di proroga del trattenimento, sia, laddove ciò non dovesse bastare ad attivare la responsabilità dei medici competenti, nelle forme di una istanza di riesame del trattenimento.

⁹⁹ Cfr. *Esiti delle procedure attuate a Lampedusa per la determinazione della condizione giuridica dei cittadini stranieri*, cit.

BOX4

CPR, HOTSPOT E ZONE DI TRANSITO: ACCESSO DELLA SOCIETÀ CIVILE NEI LUOGHI DI TRATTENIMENTO E DI IDENTIFICAZIONE

I luoghi di trattenimento amministrativo sono caratterizzati da una sorta di impermeabilità rispetto al mondo esterno: la possibilità di accesso da parte di soggetti indipendenti rispetto alle istituzioni che li gestiscono è estremamente limitata. Per tale ragione, nel corso di questo anno, si è lavorato per garantire l'accesso a tali luoghi da parte delle associazioni che svolgono attività di tutela dei diritti dei cittadini stranieri.

I C.P.R., nonostante l'ampia normativa interna ed europea¹⁰⁰ a tutela del diritto di ingresso e delle garanzie di comunicazione dall'interno all'esterno, rappresentano zone grigie difficili da monitorare in quanto la pubblica amministrazione, in molte occasioni, impedisce in maniera discrezionale l'accesso sia a figure istituzionali dotate di poteri di verifica sia alle organizzazioni di tutela dei diritti umani della società civile.

Alla luce di ciò, sono state presentate due diverse tipologie di richieste di ingresso ai C.P.R.: una per l'ingresso di delegazioni di soci e ricercatori ASGI, l'altra per l'ingresso di una delegazione di esperti del settore in accompagnamento a un parlamentare al fine di coadiuvarlo nell'esercizio del suo ufficio.

Nel primo caso le richieste sono state avanzate alla luce della disciplina legislativa e regolamentare che consente ad alcuni enti e soggetti di accedere a tali luoghi¹⁰¹, alla luce della qualifica di ASGI quale ente di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali

100 L'art. 16, c. 4, della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (cd. Direttiva rimpatri) prevede che: "i pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione". Rispetto ai richiedenti protezione internazionale trattenuti, l'art. 10 della Direttiva 2013/33/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 prevede che: *gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.*

101 In base a quanto previsto dall'art. 6, comma 4 del Regolamento CIE, possono presentare richiesta di autorizzazione all'accesso, tra gli altri, giornalisti e foto-cineoperatori, ministri di culto, e "altri soggetti che ne facciano motivata richiesta" (lett. e del medesimo art. 6, co. 4) a seguito di autorizzazione da parte della Prefettura competente, emessa dopo aver acquisito parere favorevole del Ministero dell'Interno e nulla osta della Questura.

Inoltre, stante la possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo, l'art. 7, comma c. 2, del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, prevede che *è consentito l'accesso [...] ai rappresentanti dell'UNHCR o alle organizzazioni che operano per conto dell'UNHCR, ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto.* In questi casi l'accesso ai CPR può essere limitato, ma non impedito completamente, esclusivamente per motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei CPR.

dei cittadini stranieri, nonché del diritto ad una libera e trasparente informazione sull'azione della pubblica amministrazione in tema di immigrazione e privazione della libertà personale. Tuttavia, presso i CPR di Caltanissetta e di Torino, tali istanze hanno incontrato il parere negativo della pubblica amministrazione che illegittimamente non ha ritenuto l'associazione rientrante tra i soggetti per i quali è possibile autorizzare l'accesso.

Nel secondo caso, Il Prefetto di Trapani, dietro parere del Ministero dell'Interno, ha rifiutato l'ingresso del parlamentare con gli accompagnatori indicati nella richiesta specificando come il parlamentare, alla luce dell'attuale disciplina in materia di accesso ai C.P.R., sia autorizzato ad accedere ai centri in virtù delle sue prerogative istituzionali, ma che tale autorizzazione sia estendibile solo al suo assistente¹⁰² contrariamente a quanto previsto dall'art. 19, co. 3 del DL 13/2017, che estende anche ai C.P.R. l'applicazione dell'art. 67 della legge sull'ordinamento penitenziario che in tema di "visite agli istituti penitenziari" prevede chiaramente che alcune figure, tra cui i membri del Parlamento, possano visitare tali istituti senza necessità di autorizzazione all'accesso e che tale autorizzazione non occorra nemmeno per le persone che li accompagnano per ragioni del loro ufficio¹⁰³.

In entrambe le circostanze, avverso il diniego di autorizzazione è stato presentato ricorso al TAR allo scopo di creare una giurisprudenza favorevole in materia e rendere tali luoghi effettivamente accessibili alla società civile¹⁰⁴.

Con riferimento all'accesso dei parlamentari accompagnati da rappresentanti della società civile, il TAR Sicilia, pur rimandando alla giurisdizione ordinaria, ha stabilito un principio importante, che potrà essere utilizzato a sostegno di richieste di accesso da parte di altri attori della società civile, affermando espressamente il diritto di accesso dei parlamentari accompagnati da delegazioni di esperti della società civile non sussistendo alcun potere discrezionale in capo alla pubblica amministrazione¹⁰⁵.

Sono state presentate richieste di autorizzazione all'accesso di delegazioni di ASGI ai centri hotspot e alle zone di transito presso i valichi di frontiera di Roma Fiumicino e

102 Il riferimento è all'art. 6 del Regolamento CIE.

103 Tale disposizione espressamente statuisce al comma 3, terzo periodo, che: "*Nei centri di cui al presente comma (centri di cui all'art. 14 comma 1 TU ndr) si applicano le disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esercita tutti i poteri di verifica e di accesso di cui all'articolo 7, comma 5, lettera e), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10*".

104 Per quanto concerne le istanze avanzate da parte di ASGI i ricorsi presentati, al momento della scrittura del presente report, sono in trattazione.

105 Si veda un approfondimento in merito a tale significativa pronuncia: *Il diritto di accesso ai CPR di parlamentari accompagnati da delegazioni di esperti: nessuna discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione*, 23 dicembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-diritto-di-accesso-ai-cpr-di-parlamentari-accompagnati-da-delegazioni-di-esperti-nessuna-discrezionalita-in-capo-alla-pubblica-amministrazione/>.

Milano Malpensa¹⁰⁶.

Occorre sottolineare che, fatta eccezione per gli enti e le organizzazioni che hanno siglato protocolli o contratti con il Ministero dell'Interno, è estremamente difficile ottenere l'autorizzazione a visitare i centri hotspot: di sei richieste inviate dal progetto per accedere ai diversi hotspot, solo due hanno ricevuto risposta positiva ed è quindi stato possibile visitare gli hotspot di Taranto¹⁰⁷ e di Messina¹⁰⁸. Diversamente, presso l'hotspot di Lampedusa è stata rigettata la richiesta di accesso. Per quanto concerne le zone di transito, nonostante i solleciti, non si è avuto alcun riscontro da parte della pubblica amministrazione.¹⁰⁹

Alla luce del quadro descritto, si ritiene opportuno proseguire con l'invio di richieste di accesso, sia per finalità di garanzia dei diritti dei cittadini stranieri che vi sono trattenuti, sia per finalità di monitoraggio e ricerca. In tal modo si può rendere visibile quanto avviene in questi luoghi attraverso un lavoro di monitoraggio ancor più necessario nell'attuale fase caratterizzata da un'espansione delle forme di detenzione.

106 Ai sensi dell'art. 10 bis, co. 2, del D.lgs. n. 25/2008, è assicurato l'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso può essere limitato, ma non impedito completamente. Inoltre, con riferimento all'ordinamento europeo, l'art. 8, par. 2, della Direttiva 2013/32/UE prevede che quanti prestano assistenza ai richiedenti asilo abbiano effettivo accesso ai valichi di frontiera e alle zone di transito e gli Stati possono porre limiti solo qualora, a norma del diritto nazionale, siano obiettivamente necessari per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa dei valichi, purché l'accesso non risulti seriamente ristretto o non sia reso impossibile.

107 Si veda il resoconto della visita all'hotspot di Taranto effettuata nel mese di maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/visita-allhotspot-di-taranto/>.

108 La visita presso l'hotspot di Messina è stata svolta nel mese di luglio 2019, si veda il report: Le procedure di redistribuzione e i limiti dell'accoglienza, reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/report-messina-pubblicazione-def-1.pdf>.

109 Si veda *CPR, hotspot e zone di transito: modelli di richieste di accesso da parte della società civile nei luoghi di trattenimento ed identificazione*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/cpr-hotspot-e-zone-di-transito-modelli-di-richieste-di-accesso-da-parte-della-societa-civile-nei-luoghi-di-trattenimento-e-di-identificazione/>.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE POSSIBILI: LE EVOLUZIONI DEL CONTESTO EUROPEO

Il progetto, attraverso un approccio multidisciplinare, ha acquisito un sapere complesso relativo alle trasformazioni delle politiche migratorie.

Si è osservata una situazione caratterizzata da una progressiva normalizzazione delle prassi di contenimento e selezione informale ed extralegale dei flussi migratori e una diffusione dell'utilizzo della detenzione amministrativa. Nel corso degli anni i luoghi di frontiera sono stati laboratori di sperimentazione di politiche di deterrenza all'immigrazione e di procedure finalizzate all'esclusione di determinati gruppi nazionali dalla protezione internazionale. La situazione dei cittadini tunisini a Lampedusa rende evidenti gli effetti di queste pratiche: nell'immaginario delle organizzazioni e delle autorità che operano in frontiera i cittadini tunisini sono "migranti economici" e tale immaginario orienta le azioni e le procedure attuate. Le prassi finalizzate all'esclusione di intere nazionalità dal diritto di asilo hanno anticipato l'adozione della lista dei paesi di origine sicuri che comporta una radicale modifica dell'istituto della protezione internazionale: il diritto alla protezione derivante dalle vicende individuali viene gravemente contratto con l'introduzione di una presunzione di sicurezza dalla quale deriva un pregiudizio di infondatezza della domanda di asilo.

Tali sperimentazioni, caratterizzate da un'elevata densità politica, sono state accolte dall'opinione pubblica specializzata con sostanziale indifferenza. La frontiera è infatti percepita come uno spazio di intervento umanitario: l'aspetto emozionale occupa l'intero campo di riflessione pubblica lasciando poco margine all'analisi politica e giuridica.

Per contro, occorre creare e diffondere strumenti di analisi e d'intervento che abbiano l'inchiesta giuridica e l'analisi politica come punti focali. Appare utile che tali interventi non abbiano una portata unicamente nazionale ma che si sviluppino in una dimensione europea.

Le politiche italiane si pongono infatti in continuità con le politiche europee che, dietro dichiarazioni di principio inerenti alla tutela dei diritti umani e al potenziamento delle vie d'accesso legali all'Europa, puntano a rendere selettivamente permeabili le frontiere esterne dell'Unione. Dopo la mancata riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), la Commissione Europea ha annunciato¹¹⁰ la presentazione di un c.d. Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo, quindi una nuova riforma del diritto di asilo in UE attraverso un documento presumibilmente di natura politica basato sugli stessi pilastri dell'Agenda

110 Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2020, A Union that strives for more, Brussels, 29.1.2020, COM(2020) 37 final*, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/cwp-2020-publication_en.pdf.

Europea sulla migrazione del 2015, prevedendo per il primo trimestre del 2020 iniziative di natura non legislativa e legislativa.

Sebbene le informazioni in merito alla forma e al processo di costruzione del Patto siano ancora poco chiare, così come appaiono ancora incerti i contenuti, l'enfasi sembrerebbe ancora una volta posta sul rafforzamento delle frontiere con un ruolo sempre più importante di Frontex, su un cambio di strategia nella riforma del Sistema Europeo di Asilo attraverso una maggiore condivisione delle responsabilità a favore degli Stati costieri che hanno avuto un ruolo maggiore nella gestione dei flussi migratori e su una più intensa cooperazione con i paesi terzi, di origine e di transito attraverso una strumentalizzazione dell'assistenza allo sviluppo¹¹¹.

Il tema della detenzione e delle procedure accelerate e in frontiera appaiono fondamentali¹¹². Risulta particolarmente insidiosa la possibilità che venga disciplinato quello che è stato definito da ECRE "border instrument", che, combinando gli elementi più controversi inclusi in alcune delle proposte di riforma del CEAS del 2016, prevederebbe una procedura di frontiera obbligatoria applicabile in maniera accelerata in condizioni di trattenimento a tutti i cittadini stranieri in arrivo sul territorio europeo al fine di chiedere protezione¹¹³, su modello di quanto già sperimentato in Italia ma anche e soprattutto in Grecia ed Ungheria¹¹⁴. È noto che tali procedure si caratterizzano per forme di privazione della libertà personale indefinite e prolungate nel tempo, procedure rapide e accompagnate da scarsissime garanzie in termini di accesso al diritto di difesa e a un processo equo.

Appare utile e necessario provare ad immaginare fin da subito gli effetti complessivi e i potenziali rischi che l'implementazione di un tale strumento può generare con riferimento anche al contesto italiano. La previsione di una procedura di frontiera accelerata obbligatoria e in condizioni di trattenimento per la totalità dei cittadini stranieri che arrivano sul territorio europeo comporterebbe una estensione su larga scala delle violazioni riscontrate e un aggravamento delle conseguenze delle nuove ipotesi normative già previste in Italia nell'ambito della gestione dei processi di selezione al confine comportando un aumento esponenziale delle capacità detentive del sistema. La gestione della mobilità sarebbe definitivamente concentrata in luoghi di frontiera riducendo il diritto di asilo a una

111 Si vedano: ECRE, *Weekly Editorial: Border Prisons Are Go. Or Not.*, 14th February 2020, reperibile in <https://www.ecre.org/border-prisons-are-go-or-not/>; Ursula von der Leyen, A Union that strives for more, My Agenda for Europe, Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024, reperibile in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Si veda: ECRE, *Making a Positive impact - a Functioning European Asylum Policy Must Start with...Europe*, reperibile in <https://www.ecre.org/making-a-positive-impact-a-functioning-european-asylum-policy-must-start-with-europe/>.

112 A tal proposito si veda anche un documento di proposta in merito alla riforma del CEAS diffuso dal governo tedesco ai governi degli altri Stati membri in vista della presidenza tedesca del Consiglio dell'UE: *Food for thought (13 November 2019). Outline for reorienting the Common European Asylum System*, reperibile in <http://www.statewatch.org/news/2019/dec/eu-asylum-FoodForThought-GermanNoPaper.pdf>.

113 Cfr. ECRE, *Weekly Editorial: Border Prisons Are Go. Or Not.*, *cit.*, Joint statement: *The new Pact on Asylum and Migration: An Opportunity Seized or Squandered?*, 14th February 2020, reperibile in <https://www.ecre.org/joint-statement-the-new-pact-on-asylum-and-migration-an-opportunity-seized-or-squandered/>.

114 Si vedano "L'irrigidimento delle frontiere in Ungheria è un esperimento per l'Europa", reperibile in <https://openmigration.org/analisi/irrigidimento-delle-frontiere-in-ungheria-e-un-esperimento-per-leuropa/>; "La permanenza dei richiedenti asilo nelle zone di transito alle frontiere terrestri alla luce del diritto alla libertà personale: il caso Ilias e Ahmed c. Ungheria", reperibile in <https://inlimine.asgi.it/la-permanenza-dei-richiedenti-asilo-nelle-zone-di-transito-alle-frontiere-terrestri-alla-luce-del-diritto-alla-liberta-personale-il-caso-ili-as-e-ahmed-c-ungheria/>.

breve fase e favorendo l'esecuzione di misure di allontanamento attraverso un utilizzo generalizzato e meccanicistico della misura della privazione della libertà personale e una intensificazione dei processi di invisibilizzazione e di normalizzazione già osservati, compromettendo definitivamente l'esercizio del diritto di asilo e della libertà di circolazione in Europa.

