

Considerazioni a cura del progetto *In limine* relative all'attuale funzionamento del centro *hotspot* di Lampedusa alla luce delle violazioni riscontrate dalla Corte nella sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*

La Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, con la Sentenza *Khlaifia e altri c. Italia* del 15 dicembre 2016, si è espressa riscontrando la violazione dell'articolo 5 comma 1, 2 e 4 e dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani. Nel dettaglio, ha rilevato che:

- La privazione della libertà dei ricorrenti, in assenza di una base legale chiara e accessibile, non soddisfa il principio generale della sicurezza giuridica e non si accorda con l'obiettivo di proteggere l'individuo da decisioni arbitrarie. I decreti di respingimento emessi dalle autorità italiane non contenevano alcun riferimento alla privazione della libertà dei ricorrenti, alle sue ragioni giuridiche e fattuali e non sono stati loro trasmessi "nel minor tempo possibile" (art. 5,1 e 5,2);
- Il sistema giuridico italiano non offriva agli interessati alcun rimedio attraverso il quale avrebbero potuto ottenere una decisione giurisdizionale circa la legalità della loro privazione della libertà (art. 5,4);
- il Governo non ha indicato alcuna via di ricorso che avrebbe permesso ai ricorrenti di denunciare le condizioni di accoglienza nel CSPA di Contrada Imbriacola o a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia*. Un ricorso dinanzi al giudice di pace contro i decreti di respingimento sarebbe stato utile unicamente per contestare la legittimità del loro rinvio. Del resto, questi decreti sono stati adottati soltanto alla fine del trattenimento degli interessati. (art. 13 in combinato disposto con l'art. 3).

Il governo l'11 settembre 2017 e il 12 gennaio 2018 ha inviato al Comitato dei Ministri due comunicazioni, indicando le misure adottate per prevenire il ripetersi delle violazioni rilevate dalla Corte. In particolare, il Governo fa riferimento agli effetti positivi prodotti sul sistema dall'adozione dei decreti legislativi 13/2017 e 103/2017 che permetterebbero una riduzione dei tempi per il riconoscimento della protezione internazionale e una conseguente riduzione del tempo di incertezza e di attesa in condizione di limitazione della libertà anche per coloro che non hanno diritto a misure di protezione. Inoltre, le misure contenute nel decreto 103/2017 faciliterebbero l'accesso al controllo giudiziario. Il Governo ha infine affermato che l'istituzione dell'Autorità nazionale di garanzia per le persone private di libertà permette ai cittadini stranieri di denunciare le condizioni di accoglienza costituendo un rimedio effettivo contro eventuali violazioni dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani.

Il Comitato dei Ministri ha tuttavia ritenuto che le informazioni sopra esposte non fossero sufficienti a chiarire gli aspetti evidenziati e ha richiesto al Governo italiano:

- di fornire rapidamente informazioni dettagliate sulle disposizioni di diritto interno che regolano il funzionamento degli *hotspot*, sulla libertà di movimento goduta dai migranti una volta identificati, e sulla durata media della loro permanenza nei centri prima e dopo l'identificazione;
- di indicare le misure adottate o previste per impedire che i migranti all'interno degli *hotspot* siano privati della libertà in maniera arbitraria;
- di chiarire in che modo la possibilità di denuncia delle condizioni di accoglienza all'Autorità nazionale di garanzia per i diritti dei detenuti permetta ai denunciati di ottenere un miglioramento della propria situazione individuale.

Con il presente documento il Progetto In Limine si propone di sottoporre all'attenzione del Comitato dei Ministri alcune considerazioni relative all'attuale funzionamento del centro *hotspot* di Lampedusa in relazione alle violazioni riscontrate dalla Corte nella sentenza *Khlaifia* e altri c. Italia, evidenziando i profili di sostanziale continuità delle procedure attuali rispetto alle prassi lesive dei diritti sanzionate dalla Corte.

A) Disposizioni di diritto interno che disciplinano gli *hotspot* e il trattenimento dei migranti in *hotspot* prima e dopo l'identificazione.

L'introduzione degli *hotspot* in Italia

I centri *hotspot* vengono introdotti in Italia dalla "Roadmap" sull'immigrazione, un documento programmatico senza valore di legge elaborato dal Ministero dell'Interno a seguito della Proposta di decisione del Consiglio dell'Unione Europea che, al punto 8, chiedeva all'Italia e alla Grecia di presentare "una tabella di marcia che [comprendesse] misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure che garantiscano la corretta attuazione della presente decisione."¹ Tale decisione viene adottata in seguito alle richieste formulate dalla Commissione Europea nell'Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015 per "rispondere alle sfide poste dai crescenti flussi migratori a breve, medio e lungo periodo"². In tale contesto, viene elaborato un metodo basato sui "punti di crisi" per sostenere gli Stati interessati da maggiori flussi migratori nelle operazioni di identificazione dei migranti in arrivo, di incanalamento dei richiedenti protezione internazionale alle procedure preposte e di rimpatrio di chi non necessita protezione. Con la Roadmap l'Italia, "Al fine di gestire i flussi ininterrotti di cittadini di Paesi terzi che raggiungono le coste italiane dall'inizio del 2014, e in linea con l'Agenda europea sulle migrazioni, [...] [mette] in atto il nuovo approccio "hotspot". Essenzialmente questo è stato fatto attraverso un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte

¹ Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 27/05/2015. Consultabile sul sito:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-286-IT-F1-1.PDF>

² Roadmap Italiana, 28 settembre 2015. Consultabile sul sito <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>

le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri". A settembre 2015 sono stati individuati i primi *hotspot*: Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa. In seguito vengono aperti anche gli *hotspot* di Taranto e Messina. La Roadmap definisce questi luoghi come centri "chiusi".

Bisogna sottolineare che il c.d. *approccio hotspot* non è stato adottato attraverso l'approvazione di nuove disposizioni normative, ma si sarebbe dovuto inserire all'interno del quadro normativo vigente. L'avvio di tale approccio, tuttavia, ha prodotto profondi cambiamenti nella gestione della migrazione, che hanno portato a una grave compressione dei diritti dei cittadini stranieri in assenza di qualsivoglia base normativa. Numerose analisi hanno accompagnato la nascita di degli *hotspot*, sollevando la questione della base giuridica per l'apertura e il funzionamento di questi centri, soprattutto relativamente al trattenimento dei cittadini stranieri che si produceva al loro interno³.

Solo nel settembre 2017 i "punti di crisi" hanno ricevuto un parziale avallo giuridico con il decreto legge 13/2017, che stabilisce che gli stranieri rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare delle frontiere o giunti nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio, vengano condotti nei "punti di crisi" per esigenze di soccorso e prima assistenza e per l'esecuzione delle operazioni di rilevamento foto dattiloscopico e segnaletico in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 nonché per ricevere informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito⁴. All'interno dei medesimi centri vengono quindi attuate, da un lato, operazioni volte al soccorso, all'assistenza e all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, dall'altro, operazioni di polizia finalizzate all'identificazione e all'avvio delle operazioni di rimpatrio. Tale commistione di funzioni umanitarie e di controllo della migrazione genera un'ambiguità di fondo che, come vedremo oltre, può comportare una confusione nella comprensione delle prassi adottate da parte dei cittadini stranieri e una conseguente contrazione dei loro diritti.⁵

Come sottolineato dalla Commissione Diritti Umani del Senato alla fine del 2017, "Resta dunque da definire la natura giuridica dei centri in cui si attua l'approccio *hotspot*: continuano

³ Per maggiori approfondimenti si vedano i report ai seguenti link: Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, relazione di minoranza di Erasmo Palazzotto: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/relazione_minoranza_hotspot_palazzotto_2_.pdf; Amnesty international:

https://d21zrvtkxtd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2016/11/18155810/Report_Hotspot_Italia.pdf; Oxfam: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf; ASGI: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_asilo_puglia_11.pdf

⁴ Il decreto legislativo n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito in legge con la legge n. 46 del 2017, introduce l'art. 10ter al decreto 286/98, c.d. Testo Unico sull'Immigrazione.

⁵ A tal proposito si veda la Relazione Annuale al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del 2018.

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/bbb00eb9f2e4ded380c05b72a2985184.pdf>

a essere centri di prima accoglienza o diventano dei centri di identificazione ed espulsione, unica tipologia di strutture dove si è trattenuti - ma solo in seguito a convalida del giudice - e da cui non ci si può allontanare?"⁶

Il trattenimento dei cittadini stranieri

È fondamentale sottolineare che, al di fuori di ipotesi tassative, gli stranieri non possono essere trattenuti al solo scopo di effettuare i rilievi foto dattiloscopici. Nello specifico, il trattenimento può avvenire esclusivamente nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) - "individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze"⁷ - ove sia disposto nei confronti di uno straniero già espulso (art. 14 d.lgs. n. 286/1998), o nei confronti di richiedenti asilo ove ricorrano le circostanze elencate tassativamente all'articolo 6 del D.lgs 142/2015⁸. Il decreto legge n. 13/2017 ha poi

⁶ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio (aggiornamento dicembre 2017).
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/rapporto_cie_cpr.pdf

⁷ Art. 14 D.lgs 286/98: "Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze". Si veda inoltre l'art. 21.4 del Regolamento recante le norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero DPR 394/99: "Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell'articolo 14, comma 1 del Testo Unico o presso i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario."

⁸ Art. 6 D.lgs 142/2015: "Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda. 2. Il richiedente è trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla base di una valutazione caso per caso, quando: a) si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F della Convenzione relativa allo status di rifugiato, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con la legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con la legge 14 febbraio 1970, n. 95; b) si trova nelle condizioni di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155; c) costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Nella valutazione della pericolosità si tiene conto di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; d) sussiste rischio di fuga del richiedente. La valutazione sulla sussistenza del rischio di fuga è effettuata, caso per caso, quando il richiedente ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione ovvero non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'articolo 13, commi 5, 5.2 e 13, nonché all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. 3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione."

introdotto l'ipotesi di trattenimento in caso di rifiuto reiterato dello straniero a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, comportamento che configurerebbe il rischio di fuga. Tale trattenimento sarebbe comunque da attuarsi nei centri di permanenza per il rimpatrio di cui all'articolo 14 del D.lgs 286/1998. Queste forme di limitazione della libertà personale devono essere sempre sottoposte alla convalida da parte del giudice di pace.

Oltre a quanto esposto vi sono le ipotesi di accompagnamento e trattenimento presso gli uffici di polizia previste per tutti coloro che rifiutino di farsi identificare (art. 11 d.l. 21.03.1978, n. 59, conv. in legge n. 191/1978)⁹ e del fermo identificativo, ipotesi nelle quali l'accompagnamento e il fermo devono essere immediatamente comunicate al Procuratore della Repubblica e possono prolungarsi per un periodo non superiore alle 24 ore.

Ogni altra forma di trattenimento, attuata con modalità, in luoghi e con finalità differenti da quelle finora viste, è da considerarsi illegittima in violazione dell'art. 13 della Costituzione che sancisce l'inviolabilità della libertà personale.

Rimangono dunque prive di un fondamento giuridico le ipotesi di trattenimento all'interno degli *hotspot*: come notato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani e degradanti (CPT), nonostante l'introduzione nel Testo Unico Immigrazione dell'articolo 10 *ter*, tale modifica non fornisce alcuna base giuridica per la privazione della libertà in questi luoghi che continuano a non essere concepiti come luoghi di trattenimento dalla legge. A tale proposito, il CPT ha infatti invitato l'Italia a stabilire per legge le circostanze nelle quali i cittadini stranieri possono essere trattenuti negli *hotspot*.¹⁰

Nonostante quanto sopra riassunto, nelle Procedure Operative Standard per il funzionamento degli *hotspot* italiani (SOP)¹¹ - documento che non ha valore di fonte primaria - si afferma che

⁹ Art. 11 D.l. 59/1978: "Gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici chiunque, richiestone, rifiuta di dichiarare le proprie generalità ed ivi trattenerlo per il tempo necessario all'identificazione o comunque non oltre le ventiquattro ore. La disposizione prevista nel comma precedente si applica anche quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere la falsità delle dichiarazioni della persona richiesta sulla propria identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti. Dell'accompagnamento è data immediata notizia al procuratore della Repubblica, il quale, se riconosce che non ricorrono le condizioni di cui al comma precedente, ordina la liberazione della persona accompagnata."

¹⁰ "At the outset, the CPT notes that "hotspots", in law, are not conceived as places of deprivation of liberty. Section 17 of Law-Decree No. 13/2017, converted into law by Law No. 46/2017, introduces a new Section 10-ter in Legislative Decree No. 286/1998 (Consolidated Immigration Act or testo unico dell'immigrazione, TUI), which provides for designated "crisis spots" (punti di crisi) to be established within first-line reception facilities for rescue and first aid purposes, where those newly arrived undergo pre-identification procedures and where they are provided with assistance and information. However, the new legislation does not provide a legal basis for deprivation of liberty in the "hotspots". 8. Nevertheless, the Italian NPM, in its thematic report of June 2017, observed that foreign nationals are deprived of their liberty in the "hotspots"; for this reason, it recommended that a legal framework be developed for holding persons there." Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017. <https://rm.coe.int/16807b6d56>

¹¹ Procedure redatte dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il contributo della Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM. Tali procedure, secondo quanto previsto all'interno del documento stesso "vanno usate come una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli Hotspots".

“salvo il verificarsi di afflussi eccezionali che impongono l’adozione di iniziative diverse, la persona può uscire dall’*hotspot* solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono state completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia.” Tale previsione, che allude al trattenimento delle persone durante l’identificazione e non chiarisce quali diverse iniziative possano essere prese in caso di afflussi eccezionali – misure di trattenimento prolungate oltre il periodo di identificazione, o al contrario, mancato trattenimento nel corso di queste procedure? – appare, alla luce di quanto esaminato sopra, del tutto illegittima.

Nel corso del tempo si sono registrate prassi disomogenee nei vari *hotspot* attualmente attivi, ma in tutti i punti di crisi si è registrato il trattenimento dei cittadini stranieri nel periodo precedente all’identificazione. In alcuni *hotspot* e in alcuni periodi i rilievi fotodattiloscopici avvengono in tempi tendenzialmente rapidi mentre in altre situazioni i trattenimenti si possono prolungare per diverse settimane. Come vedremo meglio per il caso di Lampedusa, in diverse circostanze si sarebbe registrato inoltre il trattenimento degli stranieri anche nel periodo successivo alla conclusione delle operazioni di identificazione. È importante sottolineare che si sono riscontrate anche prassi di trattenimento di persone che avevano manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale negli *hotspot*. Nelle SOP è previsto che le persone che abbiano manifestato tale volontà siano “foto segnalate e registrate [...] e poi trasferite in un centro di accoglienza (hub regionale) nel più breve tempo possibile”, in tali centri “devono formalizzare il modulo standard “C3””. Sebbene nelle SOP non siano date indicazioni di tempo precise, dato che all’interno degli *hotspot* non è possibile formalizzare la richiesta di protezione internazionale e la normativa in proposito (art. 26 del D.Lgs 25/2008) stabilisce che il periodo che intercorre tra la manifestazione della volontà e la formalizzazione della stessa non può essere superiore a 3 giorni - prorogabili a 10 giorni lavorativi nel caso di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo -, si può dedurre che in nessun caso un richiedente protezione internazionale possa rimanere nel centro *hotspot* per un periodo superiore a quello indicato. In caso contrario, l’assenza di formalizzazione e di conseguente rilascio di un titolo di soggiorno determinerebbe, anche nel caso in cui il centro fosse sostanzialmente aperto, non solo una indebita limitazione della libertà di movimento (nell’impossibilità, ad esempio, di lasciare l’isola di Lampedusa in assenza di un documento di identità), ma anche un impedimento di fatto all’accesso ai diritti connessi con la titolarità di un permesso di soggiorno.

Appare fondamentale ricordare, con le parole del Garante nazionale per le persone private della libertà, che “quando sono in gioco possibili limitazioni della libertà individuale delle persone – come di fatto accade in queste strutture – la definizione legislativa di regole che legittimino tale potere non è un’opzione da esercitare o a cui discrezionalmente abdicare, ma un inderogabile obbligo dettato, come fondamentale garanzia, dall’articolo 13 della Costituzione nonché dall’articolo 5 della Convenzione europea per i diritti dell’uomo. La conformità a dette previsioni presuppone una base legale nitida e prevedibile nella sua applicazione, che sorregga e giustifichi la privazione della libertà personale o che determini in

via risolutiva la sua non sussistenza all'interno degli hotspot, superando i casi di trattenimento de facto delle persone ivi ospitate”¹²

L'ambiguità circa la natura di luogo di trattenimento dell'*hotspot* di Lampedusa

Il centro *hotspot* di Lampedusa continua ad oggi a ospitare, sebbene in regime di funzionamento ridotto, gli stranieri che riescono ad arrivare nei pressi dell'isola con imbarcazioni di fortuna e vengono soccorsi a poche miglia dalla costa. Pur non trattandosi ufficialmente di un centro chiuso o di un luogo di trattenimento, agli stranieri presenti verrebbe impedita l'uscita dalla struttura attraverso il cancello. In alcune occasioni sarebbe stato esplicitamente riferito che non era permesso allontanarsi dal centro, ma tale comportamento non rappresenterebbe la prassi e le forze dell'ordine che presidiano il centro si limiterebbero a vietare l'uscita dal cancello principale, pur non fornendo indicazioni sulla natura di luogo di trattenimento o meno dell'*hotspot*. Come riportato dal Garante Nazionale per le persone private della libertà a seguito della visita del 14 gennaio 2017

“Anche al termine degli adempimenti connessi all'iter identificativo, ai migranti ospitati presso l'*hotspot* di Lampedusa non è consentito allontanarsi dal Centro. Ciò comporta una privazione della libertà personale non disciplinata da una fonte di legge primaria, né sottoposta al vaglio dell'Autorità giudiziaria, configurandosi l'*hotspot* come una sorta di limbo di tutela giuridica, nella quale le persone sono di fatto trattenute senza verifica da parte di un giudice e senza possibilità di ricorso.”¹³

Nei fatti, alcune persone escono ed entrano dal centro attraverso delle aperture nella recinzione perimetrale, che vengono ciclicamente chiuse dalle autorità e aperte dagli stranieri. L'ingresso e l'uscita avvengono clandestinamente, in assenza di autorizzazione da parte delle autorità o dell'ente gestore. Per tale motivo molte persone non azzarderebbero l'uscita dal centro, non volendo rischiare di contravvenire un ordine che risulta evidente dalla chiusura del cancello e dall'impossibilità di attraversarlo. In tale situazione di trattenimento si troverebbero inoltre tutti coloro che, per impedimenti fisici o di altro genere, non possono affrontare il percorso, piuttosto accidentato, che attraverso la montagna consente di uscire dal centro e raggiungere il paese. Tale criticità è stata sottolineata dal Garante Nazionale per le persone private della libertà, che nel medesimo report sopra citato fa presente che

“Una volta identificati e fotosegnalati i migranti continuano a non potere uscire dall'*hotspot*, a differenza per esempio di quanto avviene nell'*hotspot* di Taranto [...]. Alla richiesta del

¹² Relazione Annuale al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del 2018.

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/bbb00eb9f2e4ded380c05b72a2985184.pdf>

¹³ Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspot* in Italia (2016/2017: primo anno di attività).

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rapporti.page>

perché non venisse consentito agli ospiti del Centro di Lampedusa di uscire, il Prefetto ha spiegato che l'isola vive di turismo e la loro presenza potrebbe creare problemi. Comunque – ha aggiunto – se vogliono possono uscire da un buco nella rete.”¹⁴

In una nota inviata all'ente gestore il 24 febbraio del 2018, il Prefetto di Agrigento invita a predisporre “modalità di coordinamento del diritto alla libera circolazione con le generali esigenze di gestione, regolare e ordinata, delle attività dell'Hot Spot” e di dotare gli ospiti di “idonei sistemi di identificazione” che consentano il monitoraggio dei movimenti in ingresso e in uscita. Bisogna inoltre sottolineare che in tale nota il Prefetto rileva la necessità di tali meccanismi esclusivamente per i richiedenti protezione internazionale, affermando che, “tale circostanza [la presentazione della richiesta di protezione da parte degli ospiti] determina che agli interessati sia riconosciuta la possibilità di circolare liberamente una volta che siano state espletate le procedure di preidentificazione e fotosegnalamento da parte della Autorità di Polizia presenti nel centro”. Dalla comunicazione citata si può agevolmente dedurre che, per stessa ammissione della Prefettura, non esistevano al momento in cui la comunicazione avveniva sistemi per regolamentare uscita e ingresso degli ospiti, sistemi che, ad oggi, continuano a non essere stati approntati. Inoltre emerge che, nel periodo precedente alle attività di pre-identificazione, che hanno una durata variabile a seconda della consistenza numerica degli arrivi, secondo il quadro delineato dal Prefetto, gli stranieri debbano essere trattenuti. In ultimo, si sottolinea come in tale nota nulla venga previsto né predisposto per regolamentare ingresso e uscita degli stranieri non richiedenti protezione internazionale che si trovano nell'*hotspot*.

I tempi di permanenza nella struttura

Per quanto riguarda i tempi di permanenza all'interno della struttura, si è rilevata una estrema variabilità, dipendente da condizioni non sempre chiare. Sebbene l'Italia abbia sperimentato, a partire dall'estate del 2017, una forte riduzione degli arrivi via mare, nei mesi a cavallo fra il 2017 e il 2018 i cittadini stranieri sono rimasti a Lampedusa per periodi di tempo che si sono prolungati per oltre due mesi¹⁵. I tempi di permanenza descritti non costituiscono una eccezione, sebbene accada che le persone rimangano nel centro pochi giorni. Tempistiche simili erano infatti state comunicate anche al Garante Nazionale per le persone private della libertà nel corso della visita di ottobre 2016:

“Secondo quanto riferito alla delegazione, il tempo medio di permanenza all'interno della struttura è di 7/8 giorni. Quando la delegazione ha parlato con le ragazze nigeriane (minori non accompagnate) hanno detto che stavano lì da oltre un mese. Gli operatori hanno confermato e - da quanto hanno detto - non è un caso né unico, né raro. In particolare l'operatore di Save the children ha spiegato che il numero dei minori non accompagnati è in continua crescita. Come nel resto del Paese, i Centri di prima accoglienza per minori sono

¹⁴ Ivi.

¹⁵ <https://cild.eu/blog/2018/03/09/nellhotspot-di-lampedusa-condizioni-disumane-e-violazioni-dei-diritti-umani/>

ormai saturi con la conseguenza che i minori restano illegittimamente nell'*hotspot*, in condizione di promiscuità con gli adulti, in violazione delle legge.”

Tale condizione, comune sia a quanti manifestano la volontà di richiedere protezione internazionale che alle altre persone presenti, rappresenta una forte limitazione della libertà di movimento anche per coloro che, nei fatti, escono di nascosto dal centro. L'impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione all'interno dell'*hotspot*, più volte ribadita dalle autorità, non consente infatti ai richiedenti protezione di accedere a un permesso di soggiorno e ai diritti connessi alla sua titolarità. Inoltre, le persone che manifestano la volontà di chiedere protezione non ricevono altri documenti identificativi, quali una ricevuta o un cedolino attestante la manifestazione di volontà, motivo per il quale non possono acquistare un biglietto che gli permetta di lasciare l'isola, rimanendo confinati su un territorio di 20 kmq, sebbene abbiano, secondo la legge, il diritto di circolare liberamente sull'intero territorio nazionale¹⁶. È inoltre utile chiarire che anche il trattenimento dei cittadini che non richiedono protezione internazionale è indebito: viene infatti a delinearsi una situazione di mancata definizione della posizione giuridica del cittadino straniero, che, da un lato, non avvia procedure di regolarizzazione, dall'altro, subisce una limitazione della sua libertà personale del tutto illegittima.

Per quanto riguarda le condizioni materiali in cui si trovano a vivere le persone all'interno dell'*hotspot* di Lampedusa, si ritiene utile sottolineare brevemente l'esistenza di problemi strutturali, quali l'assenza di spazi comuni, di una zona in cui consumare i pasti, le deteriorate condizioni dei servizi igienici, la mancanza di un adeguato controllo nel rispetto degli spazi destinati a uomini, donne, minori e famiglie. Tali criticità vengono esasperate quando il centro si trova ad ospitare un numero superiore di persone rispetto alla sua capienza ordinaria. A dicembre del 2017 è stato aperto un bando di gara per la ristrutturazione del centro, vinto il mese scorso da una ditta. Tuttavia tali lavori, che dovranno iniziare nelle prossime settimane, saranno limitati ad alcune modifiche nella zona di produzione dei pasti e al ripristino del sistema di videosorveglianza e della recinzione esterna¹⁷. Per maggiori informazioni circa le condizioni materiali del centro si rimanda ai numerosi report pubblicati dal Garante nazionale, dal CPT, dalla Commissione diritti umani del Senato e da organizzazioni indipendenti¹⁸.

B) Mezzi di ricorso effettivi contro il trattenimento in *hotspot*

Il trattenimento nei centri *hotspot*, sia nel periodo precedente all'identificazione che in quello successivo, che nei confronti di determinati gruppi - considerati arbitrariamente espellibili in base all'appartenenza a specifiche nazionalità – avverrebbe per periodi significativamente più

¹⁶ Si veda la comunicazione allegata della compagnia Siremar del 19 marzo 2018 in proposito.

¹⁷ <https://gareappalti.initalia.it/sourcing/tenders/resume/id/14913>

¹⁸ <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rapporti.page>; <https://rm.coe.int/16807b6d56>; <https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf>; http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/rapporto_cie_cpr.pdf.

lunghi, si configurerebbe dunque come trattenimento informale, non codificato da nessuna previsione normativa, attuato senza che sia prodotto un ordine formale di trattenimento, senza che un giudice convalidi tale ordine, senza che la persona in condizione di detenzione possa esercitare il diritto di ricorrere, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione. Come sottolineato dalla Corte, infatti, la possibilità di ricorso di fronte al Giudice di pace contro i decreti di respingimento non può in alcun modo costituire un mezzo di ricorso effettivo poiché, in primo luogo, tali decreti non contengono riferimenti alla privazione della libertà, in secondo luogo, perché vengono generalmente notificati ai cittadini stranieri solo al termine del periodo di trattenimento.

La situazione attuale rimane quindi la medesima rilevata dalla Corte in merito ai fatti del 2011 oggetto della Sentenza.

C) Mezzi di ricorso effettivi sulle condizioni di accoglienza in *hotspot*

Il ruolo del Garante Nazionale per le persone detenute o private della libertà:

Per quanto riguarda gli strumenti di ricorso effettivo per denunciare le condizioni di accoglienza all'interno dell'*hotspot*, si fa presente che, sebbene il ruolo del Garante nazionale sia centrale nel permettere un miglioramento generale delle condizioni di detenzione e un avanzamento nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale, i compiti di tale organo non sono tali da poter definire un mezzo di ricorso effettivo la possibilità di presentare reclami all'Autorità Garante. Più nello specifico, come dettagliato nel Decreto Legge n. 146 del 23 dicembre 2013,

“Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie: a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti; b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive; c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà; d) richiede alle

amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione; e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale; f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni; g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.”¹⁹

Sul sito dell'autorità Garante sono inoltre riportati i compiti a essa assegnati:

“Si tratta di un organismo indipendente in grado di monitorare, visitandoli, i luoghi di privazione della libertà (oltre al carcere, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le REMS recentemente istituite dopo la chiusura degli OPG, i trattamenti sanitari obbligatori.) Scopo delle visite è quello di individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le autorità responsabili, trovare soluzioni per risolverle. Inoltre, presso le istituzioni sulle quali esercita il proprio controllo, il Garante nazionale ha il compito di risolvere quelle situazioni che generano occasioni di ostilità o che originano reclami proposti dalle persone ristrette, riservando all'autorità giudiziaria i reclami giurisdizionali che richiedono l'intervento del magistrato di sorveglianza. Lo Stato italiano ha conferito al Garante nazionale altri due compiti. Il primo riguarda un obbligo derivante dalla ratifica del protocollo opzionale delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura. L'adesione a tale protocollo prevede che lo Stato debba predisporre un meccanismo nazionale indipendente per monitorare, con visite e accesso a documenti, i luoghi di privazione della libertà al fine di prevenire qualsiasi situazione di possibile trattamento contrario alla dignità delle persone. Per tale compito il Garante nazionale, coordina i Garanti regionali, dando ad essi “forme” e procedure comuni. Il secondo riguarda il monitoraggio dei rimpatri degli stranieri extra-comunitari irregolarmente presenti sul territorio italiano e che devono essere accompagnati nei paesi di provenienza. La direttiva europea sui rimpatri (2008) prevede che ogni paese monitori la situazione con un organismo indipendente.”²⁰

Appare chiaro, dunque, che detta autorità indipendente ha preminentemente un ruolo di promozione della legalità e delle trasformazioni in senso democratico delle istituzioni in materia di privazione della libertà, essendogli attribuito il potere di segnalare e relazionare

¹⁹<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/23/13G00190/sg>

²⁰<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/chisiamo.page>

sulle criticità riscontrate e di proporre soluzioni in un'ottica di collaborazione con le autorità. Per quanto riguarda l'intervento su eventuali casi relativi alla posizione individuale delle persone ristrette, il Garante nazionale ha il potere di portare all'attenzione dell'amministrazione responsabile i reclami e di presentare segnalazioni che tuttavia non sono vincolanti per il governo.

Un'altra questione riguarda inoltre l'accesso effettivo alla possibilità di presentare reclami al Garante nazionale. Infatti, sebbene sia esplicitamente prevista la possibilità di presentare reclami a tale organo da parte dei detenuti secondo quanto disposto dalla legge che regola l'ordinamento penitenziario²¹, per quanto riguarda i migranti trattenuti nei centri *hotspot* non esistono procedure o meccanismi specifici di reclamo e segnalazione e i cittadini stranieri che si trovano in tale situazione non hanno di fatto accesso a informazioni circa l'esistenza stessa del Garante.

D) Circa l'influenza positiva per prevenire le violazioni rilevate dalla Corte della Legge n. 46 del 13 aprile 2017

A proposito delle novità introdotte dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017, in primo luogo occorre distinguere tra le disposizioni che riguardano l'accelerazione delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale; le disposizioni circa i controlli alla frontiera e l'accelerazione delle procedure per l'identificazione dei cittadini stranieri che sono condotti nel territorio nazionale in occasione di salvataggi in mare o sono comunque rintracciati nel territorio nazionale; le misure per potenziare la rete dei centri di permanenza per il rimpatrio e l'effettività delle misure di espulsione e allontanamento dei cittadini stranieri in posizione di irregolarità.

Per quanto riguarda il primo punto, la norma prevede nuove misure per semplificare le procedure innanzi alle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale; introduce 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione e asilo senza tuttavia prevedere un aumento del personale; elimina il giudizio di appello stabilendo che è possibile ricorrere contro le decisioni di primo grado esclusivamente in Cassazione; prevede nuovi termini, meramente ordinatori, entro i quali le decisioni in merito al ricorso avverso la decisione della commissione territoriale devono essere assunte.

Per quanto riguarda il secondo ordine di interventi, la legge 46/2017 conferisce una parziale copertura normativa ai "Punti di crisi", stabilendo che vi vengano condotti i cittadini stranieri rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare delle frontiere interne o esterne o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio per le esigenze di prima assistenza. Stabilisce inoltre che presso i medesimi punti di crisi siano effettuate le operazioni di rilevamento

²¹ Art. 35 l. 345/1975

<http://www.procuragenerale.trento.it/attachments/article/31/Ordinamento%20penitenziario.pdf>

fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, e venga assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito. Si prevede che i centri *hotspot* siano allestiti nell'ambito delle strutture di cui alla legge 563/1995 - la c.d. "legge Puglia" che si limitava a stabilire l'installazione di alcuni centri di primo soccorso lungo la costa pugliese per far fronte al massiccio afflusso di migranti provenienti dall'Albania nei primi anni Novanta, senza tuttavia nulla prevedere circa la natura di centri aperti o chiusi. L'evidente conseguenza di tale vuoto normativo è che l'eventuale limitazione della libertà che può avvenire in questi centri sia priva di copertura normativa.

Come accennato nei paragrafi precedenti, la norma stabilisce inoltre che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 D.Lgs 286/98.

Da quanto sopra esaminato, appare chiaro che le previsioni contenute nella norma, sebbene possano portare nel lungo periodo a una riduzione dei tempi necessari all'esame delle richieste di protezione, a scapito, come approfondito da numerose analisi²², di un diritto pieno alla difesa, questa riduzione non comporta necessariamente una riduzione dei tempi di permanenza in *hotspot*.

Occorre a questo proposito rilevare che tali tempi di permanenza non sono generalmente legati alle procedure di identificazione ma, come sottolineato dal Garante nazionale per le persone private della libertà, i cittadini stranieri continuano a essere trattenute per diverse settimane anche dopo il termine delle operazioni di identificazione. Se fino allo scorso anno era possibile attribuire i ritardi nel trasferimento in altre strutture di richiedenti protezione internazionale, Dminori stranieri non accompagnati e persone con specifiche vulnerabilità all'ingolfamento del sistema di accoglienza nazionale, nella situazione attuale, caratterizzata da una riduzione dei flussi di oltre l'80%, non è più possibile ricondurre a dette cause i lunghi tempi di permanenza in *hotspot*.

In sintesi, sebbene la legge in questione punti ad incidere sui tempi di identificazione e determinazione dello status dei cittadini stranieri in ingresso, è necessario sottolineare alcune criticità:

- in primo luogo, è fondamentale notare che, a un anno dall'entrata in vigore del decreto, risulta, come sopra riportato, che i tempi di trattenimento nell'*hotspot* di Lampedusa possono oltrepassare due mesi di tempo, sebbene i periodi di permanenza siano estremamente variabili;
- pur citando l'esistenza dei punti di crisi, si tratta di previsioni estremamente scarse, in cui non sono contenute indicazioni sul funzionamento dei centri in questione, sulle procedure da svolgersi al loro interno, sulla tutela delle categorie vulnerabili durante la permanenza in

²² <https://www.asgi.it/english/lorenzo-trucco-asgi-minniti-orlando-decree-not-reform-but-wall-of-laws-that-limit-the-right-to-asylum/>; https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf.

hotspot e, soprattutto, sulla base legale del loro trattenimento, questione a cui non viene fatto alcun accenno. Le indicazioni circa le procedure da attuare nei punti di crisi sono contenute unicamente nelle SOP che, come abbiamo visto, non hanno valore di fonte primaria.

E) Circa l'effetto positivo di alcune disposizioni contenute nella legge n. 103 del 23 giugno 2017.

Con riferimento alla legge n. 103 del 23 giugno 2017, si evidenzia che, diversamente da quanto sostenuto dal Governo italiano, la citata legge non sembra produrre effetti relativi alla materia del contendere e ai profili sopra analizzati.

Lampedusa, 27 giugno 2018

Per il progetto In limine:

Maria Adelaide Massimi
Francesco Ferri

inlimine@cild.eu