

## C'era un giudice a Strasburgo

Nell'ambito della riunione dello scorso 2 dicembre<sup>1</sup>, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha ufficialmente chiuso la procedura di supervisione sull'attuazione delle misure previste nella sentenza *Khlaifia v. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo il Comitato, il Governo italiano ha soddisfatto tutte le richieste della Corte EDU, adempiendo ai propri obblighi.

### Gli antefatti

A settembre 2015, la seconda sezione della Corte ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) e dell'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di respingimenti collettivi) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in seguito al ricorso presentato da tre cittadini tunisini.

I fatti, in breve: i tre ricorrenti sono arrivati in Italia nel settembre 2011 a bordo di imbarcazioni di fortuna, soccorse e scortate fino a Lampedusa dalla Guardia Costiera. Dopo essere stati identificati all'interno dell'*hotspot*, ai tempi denominato Centro di primo soccorso e accoglienza (CPSA), di Contrada Imbriacola, i tre hanno alloggiato in una sezione riservata ai loro connazionali, sovraffollata e in condizioni igieniche precarie. In seguito allo scoppio di una rivolta, i tre sono fuggiti dal parco sportivo, dove erano stati temporaneamente trasferiti, e hanno preso parte alle manifestazioni di protesta dei migranti. Fermati dalla Polizia e identificati, i tre tunisini sono stati imbarcati su un aereo per Palermo. Una volta atterrati, sono stati condotti sulle navi militari Audacie e Vincent. A fine mese, le forze dell'ordine hanno eseguito il rimpatrio dei tre tramite volo in direzione Tunisia.

La Grande Camera della Corte EDU, il 15 dicembre 2016, ha parzialmente confermato la precedente sentenza in relazione alla violazione degli articoli 5, paragrafi 1, 2, 4 e 13 in combinato con l'articolo 3. La Corte ha rilevato, in particolare, l'assenza di una base legale per il trattenimento dei migranti e l'impossibilità per gli stessi di poter presentare un ricorso al fine di sindacare la legalità e le condizioni dello stesso.

Si ricorda infatti che il diritto alla libertà personale è proprio di ogni persona e può subire limitazioni solo nei casi e nei modi previsti dalla legge, attraverso un provvedimento redatto e notificato dall'Autorità preposta e convalidato dall'Autorità giudiziaria. Ogni altra forma di limitazione della libertà personale è da considerarsi arbitraria e in contrasto con quanto stabilito dall'art. 13 della Costituzione e dall'art. 5 della CEDU.

### La procedura di supervisione del Comitato dei Ministri e il quadro giuridico italiano

Si è aperta, quindi, una procedura rafforzata di supervisione sull'attuazione della decisione della Corte EDU da parte del Comitato dei Ministri, finalizzata a esaminare annualmente le misure adottate dall'Italia per evitare il reiterarsi delle medesime violazioni.

Nel corso di questi anni, il Governo italiano ha presentato diverse memorie per dimostrare il rispetto delle prescrizioni della Corte EDU, fino a chiedere, nel 2019, la chiusura definitiva della procedura, motivandola con le modifiche introdotte dal Decreto Minniti – Orlando del 2017 e il primo Decreto Salvini del 2018.

Il tentativo, assai preoccupante, dell'Esecutivo era quello di mascherare delle previsioni generiche e repressive, soprattutto in materia di trattenimento dei cittadini stranieri e dei richiedenti asilo giunti a seguito degli sbarchi, come disposizioni a tutela dei diritti e dell'incolumità degli stessi.

<sup>1</sup> Si veda [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a4b405](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a4b405).

Il c.d. Decreto Minniti – Orlando è, infatti, la prima norma che cita gli *hotspot* o “punti di crisi” in un atto con forza di Legge. Tuttavia, è bene ricordare che all’articolo 10-ter stabilisce che il migrante rintracciato al momento dell’attraversamento irregolare della frontiera o in seguito a salvataggio debba essere condotto negli *hotspot* per consentirne l’identificazione, prevedendo tra le altre cose che sia assicurata l’informativa in materia di protezione internazionale, senza tuttavia determinare un tempo limite per l’espletamento delle operazioni. La normativa non prevede durante questa fase la possibilità di privare della libertà personale i cittadini stranieri in arrivo, che quindi permangono in trattenimento senza un’apposita tutela giudiziale<sup>2</sup>. Il rifiuto reiterato all’identificazione costituisce causa del trattenimento ma esclusivamente presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), disciplinati distintamente dal Testo unico sull’immigrazione.

A sua volta, il Decreto 113/2018 ha introdotto la previsione del trattenimento a fini identificativi presso appositi locali nei centri in cui si dispiega l’approccio *hotspot*, dei cittadini stranieri classificati come richiedenti protezione internazionale, per un tempo massimo di trenta giorni. Un intervento che presenta diversi profili di grave criticità e che appare inutile e puramente repressivo<sup>3</sup>.

Una disposizione confermata dal c.d. Decreto Lamorgese che interviene sulla riduzione dei termini complessivi del trattenimento, ma che potrebbe essere attuata esclusivamente al termine delle procedure di identificazione e di determinazione della condizione giuridica, riguardando esclusivamente i richiedenti asilo, e che di fatto dalla sua introduzione non ha mai trovato attuazione<sup>4</sup>. I centri *hotspot*, in tal senso, restano luoghi di privazione arbitraria della libertà personale, in assenza di una base giuridica<sup>5</sup>.

### **La decisione del Comitato e le mistificazioni del Governo italiano**

Nel corso di questi anni, le organizzazioni della società civile hanno monitorato e denunciato le condizioni di vita all’interno degli *hotspot*, la loro natura di luoghi chiusi all’esterno, la durata indefinita e indefinibile della permanenza al loro interno di migranti e richiedenti asilo, anche minori e categorie vulnerabili<sup>6</sup>, e l’assenza di qualsiasi tutela legale<sup>7</sup>.

Questo faticoso lavoro di raccolta ed elaborazione delle informazioni è stato alla base di precise e puntuali risposte alle memorie dell’Italia, in cui si registra il tentativo, maldestro, di assimilare l’inesistente regime giuridico degli *hotspot* a quello dei CPR e di convincere il Comitato che alcune misure di carattere generale del nostro ordinamento giuridico siano in realtà le stesse misure specifiche richieste dalla sentenza Khlaifia.

---

<sup>2</sup> Nel nostro ordinamento sono previste 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) 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.

<sup>3</sup> Si veda Parere del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale sul Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130, pp. 4-5, reperibile al seguente link: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a4b7703edaea321d90b273c116f1eafd.pdf>.

<sup>4</sup> Si veda <https://inlimine.asgi.it/affare-dello-ggi-e-del-domani-il-trattenimento-dei-richiedenti-tra-norma-e-prassi/>.

<sup>5</sup> Si veda <https://inlimine.asgi.it/hotspot-di-lampedusa-sempre-piu-un-luogo-di-confinamento-chiuso-anche-il-buco-nella-recinzione/>.

<sup>6</sup> Si veda <https://inlimine.asgi.it/una-prospettiva-di-genere-sull-hotspot-di-lampedusa-la-sistematica-e-colposa-violazione-dei-diritti-delle-donne/>.

<sup>7</sup> Per un riepilogo degli interventi della società civile nella procedura di supervisione si veda: <https://inlimine.asgi.it/la-drammatica-attualita-del-caso-khlaifia/>.

Con l'Action Report del 18 ottobre 2021, il Governo ha sostenuto, alla luce delle previsioni introdotte con la Legge 130/2020 in materia di detenzione amministrativa nei CPR, di aver adottato tutte le misure necessarie a evitare il ripetersi di violazioni inerenti al trattenimento in *hotspot*. In particolare, il Governo ha sostenuto che la combinazione di rimedi civili preventivi e compensativi ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile e l'art. 2043 del codice civile possa consentire ai migranti trattenuti di portare dinanzi a un'Autorità giudiziaria nazionale competente reclami argomentabili relativi alle loro condizioni di vita e ottenere un adeguato risarcimento, laddove tali condizioni raggiungano la soglia di gravità richiesta per essere qualificate come trattamento inumano o degradante.

Quindi, il Comitato ha ritenuto che le modifiche normative, che di fatto riguardano esclusivamente i centri per il rimpatrio, ora siano coerenti con le garanzie richieste dalla Convenzione, fornendo una base giuridica chiara e accessibile alla detenzione amministrativa dei migranti negli *hotspot*, imponendo alle Autorità di fornire informazioni alle persone interessate sui loro diritti e sui motivi della loro detenzione e prevedendo un controllo giurisdizionale automatico della legittimità di qualsiasi decisione di trattenimento. Per quanto riguarda l'assenza di un rimedio efficace per contestare le condizioni di detenzione ha ritenuto che le informazioni e i precedenti giudiziari forniti dalle autorità soddisfino gli standard richiesti. Le osservazioni del Governo italiano non sembrano, però, condivisibili. Le misure richiamate nell'Action Report non riguardano direttamente gli *hotspot* ma sono strumenti generali dell'ordinamento. Poiché è sempre necessario il supporto di un avvocato per la presentazione delle relative istanze, tali misure non appaiono facilmente invocabili dai cittadini stranieri all'interno di quelle strutture in quanto, come le organizzazioni hanno avuto modo di osservare, difficilmente riescono ad avere contatti con l'esterno e, quindi, a nominare un legale di fiducia che possa farsene carico.

Oltretutto, lo stesso Comitato nella sessione 9-11 marzo 2021 aveva espressamente richiesto al Governo di inviare delle decisioni dell'Autorità giudiziaria relative a tale situazione, proprio per valutare l'efficacia dei rimedi tanto sostenuta dall'Italia<sup>8</sup>. Il Governo, impossibilitato a soddisfare la richiesta, proprio per l'evidente inefficacia delle soluzioni proposte, ha inoltrato al Comitato una serie di pronunce attinenti alla detenzione nei CPR che, come detto in precedenza, sono sottoposti a un diverso regime normativo che prevede anche una serie di garanzie e procedure non presenti negli *hotspot*, proprio perchè non dovrebbero costituire dei luoghi di detenzione. Il Governo italiano ha deliberatamente assimilato due situazioni che presentano notevoli differenze, sia per il regime giuridico che per le prassi attuate all'interno delle strutture, rifiutando di intervenire in maniera puntuale sulla tutela dei diritti fondamentali in *hotspot*, trovando addirittura una sponda offerta dallo stesso Comitato.

### **Come si inserisce la decisione del Comitato nel sistema di gestione delle migrazioni e di controllo delle frontiere?**

La decisione del Comitato, a cinque anni dalla condanna della Corte EDU, desta forti preoccupazioni in quanto avalla l'applicazione di prassi illegittime invece di orientare la Pubblica Amministrazione al rispetto delle garanzie previste a tutela del diritto alla libertà personale e in generale dei diritti fondamentali delle persone in arrivo sul territorio italiano, previste oltretutto dalla stessa CEDU.

Il tipo di gestione - o, per meglio dire, di contrasto - dei flussi migratori tipico dell'approccio *hotspot* continua, quindi, a caratterizzarsi per la privazione indebita della libertà personale, funzionale a impedire l'accesso alla richiesta di protezione internazionale, quasi sempre in base alla nazionalità dei e delle

---

<sup>8</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXEClidentifier%22:%7B%22CM/Del/Dec\(2021\)1398/H46-13E%22%7D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXEClidentifier%22:%7B%22CM/Del/Dec(2021)1398/H46-13E%22%7D%7D)

migranti, e ad altri diritti, tramite una selezione immediata e arbitraria tra chi può chiedere asilo e chi no, al fine di realizzare un rapido allontanamento dal territorio nazionale per questi ultimi.

Un approccio sistematico e normalizzato che ha gravi conseguenze sull'effettivo esercizio dei diritti da parte delle persone in arrivo e sulle loro condizioni psico-fisiche. Lo dimostra da ultimo la vicenda che ha riguardato il cittadino tunisino Wissem Ben Abdelatif dello scorso novembre, prima trattenuto all'interno dell'*hotspot* di Lampedusa in assenza di informativa legale e nell'impossibilità di presentare richiesta di protezione internazionale, in una condizione di fortissimo isolamento. Poi trasferito su una nave "quarantena" - un dispositivo che amplifica le prassi di ostacolo e selezione all'accesso alla richiesta di protezione ed emersione delle cause di inespellibilità e vulnerabilità - fino al trattenimento in CPR, funzionale all'allontanamento, senza soluzione di continuità. Questa volta con conseguenze più drammatiche rispetto alle testimonianze raccolte negli anni dalle organizzazioni della società civile su questo tipo di procedure che comportano illegittimi allontanamenti dal territorio e negazione del diritto alla libertà di movimento. Wissem è, infatti, morto in stato di contenzione<sup>9</sup>, dopo più di un mese di illegittimo trattenimento, proprio mentre il Giudice di pace di Siracusa annullava il decreto di respingimento emesso nei suoi confronti alla luce del mancato accesso all'esercizio del diritto di asilo in frontiera<sup>10</sup>.

## Conclusioni

Il Comitato quindi "assolve" l'Italia dalle proprie colpe. La procedura di revisione non deve solo essere analizzata nel dettaglio ma prendendo in considerazione uno scenario più ampio, che comprende anche un convitato di pietra in questa vicenda. Chi, infatti, ha fortemente sponsorizzato l'*hotspot approach* e la detenzione informale dei migranti, altri non è che l'Unione Europea<sup>11</sup>. Non serve andare tanto indietro con la memoria, per ricordare che dal 2015 questo modello è l'unico veramente preso in considerazione per sedare le pulsioni xenofobe e nazionaliste, da un lato mettendo in atto pratiche illegittime di contenimento, e rifiutare di vedere come l'Europa, dall'altro, non voglia farsi carico di un fenomeno storico e strutturale come quello delle migrazioni.

Quello che la decisione del Comitato sembra indicarci è l'assenza di una volontà di interrompere questo processo di criminalizzazione e violazione dei diritti dello straniero: le proposte contenute nel Patto europeo su migrazione e asilo della Commissione UE ne sono un esempio lampante e perseguono tale direzione<sup>12</sup>.

Nonostante l'invito del Comitato a prendere in considerazione e ascoltare le preoccupazioni delle organizzazioni della società civile, è difficile che ciò possa concretamente avvenire, se non continuando a raccogliere le testimonianze delle persone migranti, a denunciare le condizioni del trattenimento, ad adire i Tribunali e, a chiamare in causa quelle istituzioni che, purtroppo e troppo spesso, non adempiono ai propri doveri.

<sup>9</sup>

<https://www.fanpage.it/roma/morte-wissem-abdel-latif-la-contenzione-medica-infligge-sofferenza-e-va-vietata-subito/>

<sup>10</sup>

Si

veda:

<https://www.meltingpot.org/2021/12/morte-di-wissem-ben-abdelatif-lavvocato-romeo-poteva-essere-evitata/>.

<sup>11</sup> <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots/>

<sup>12</sup>

<https://ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>