

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 31/01/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35910-traversate-della-speranza-lo-status-di-migrante-richiedente-asilo-e-rifugiato-in-europa>

Autore: Sacha Tagnani

**“Traversate della speranza” Lo status di migrante,
richiedente asilo e rifugiato in Europa**

“TRAVERSATE DELLA SPERANZA”
LO STATUS DI MIGRANTE, RICHIEDENTE ASILO E RIFUGIATO IN EUROPA

di

Sacha Tagnani

*(Dottorando di ricerca in diritti umani e sociali fondamentali
Università di Urbino)*

Sommario: **1.** Introduzione: un quadro generale con brevi ritagli di vita vissuta. **2.** La legislazione internazionale ed europea sullo *status* di migrante, richiedente asilo e rifugiato. **3.** Lavoratori migranti: cenni sulle regole Onu e comunitarie. **4.** Diverse fonti normative per il trattenimento dei migranti. **5.** Accoglienza e trattenimento per migranti in Italia. **6.** Il centro di accoglienza e primo soccorso di Lampedusa (il “video della vergogna”).

1. Introduzione: un quadro generale con brevi ritagli di vita vissuta.

Si è pensato di introdurre questo lavoro prendendo in prestito le voci che giungono direttamente dalla vita reale e dall’esperienza personale di chi ha dovuto affrontare “il viaggio della speranza”, nel desiderio di ricevere un po’ di serenità dalle persecuzioni di massa che vengono perpetrate ogni giorno nel “Sud” del mondo. Si sta raccontando di tutti quegli uomini, donne e bambini che quotidianamente abbandonano le proprie terre in cerca di libertà e di una nuova vita. Libertà che queste persone presumono di poter trovare all’interno dei confini dei Paesi industrializzati del “Nord” del mondo, dove, però, in gran parte dei casi, se accolte restano dimenticate. Questi individui, provenienti da tutto il pianeta, non scelgono volontariamente di lasciare le rispettive case, essi sono costretti a farlo per salvare la vita a se e ai propri familiari dalle discriminazioni o per fuggire dalle guerre che insanguinano le rispettive provincie.

Prima di passare quindi ad analizzare l’aspetto puramente giuridico si darà voce a chi voce ne ha, ma quasi mai viene udita o peggio ancora ascoltata da coloro che invece dovrebbero, non solo per ragioni etico-morali, ma anche istituzionali, garantirne il rispetto e la necessaria protezione umanitaria.

Di recente, a largo delle coste italiane, si è verificato il naufragio di un barcone con a bordo circa 500 migranti provenienti dal Nord Africa che tentavano di sbarcare in Europa, purtroppo molti di loro non ce l’hanno fatta e sono morti annegati: *“Il naufragio, l’incendio a bordo causato dal tentativo di segnalare la propria presenza dando fuoco, pare, a una coperta. Ed è stato l’inizio di una tragedia senza precedenti nel pur lungo elenco di drammi dell’immigrazione. Decine e decine di migranti, in gran parte di origine somala ed eritrea, erano ammassati su un barcone che si trovava a mezzo miglio dall’isola dei Conigli, al largo di*

Lampedusa. Circa 500 disperati, raccontano i sopravvissuti, tutti alla ricerca di un futuro. La gran parte di loro ha trovato invece una morte orribile. A bordo le fiamme si sono propagate in fretta. Molti si sono gettati in mare, ma pochi anche tra loro sono sopravvissuti”¹.

Di seguito sono riportati alcuni frammenti del racconto e delle speranze di un migrante che ha ottenuto lo status di rifugiato nel nostro Paese, non senza difficoltà: *“Mi chiamo Azad Barkendal, vengo dal Kurdistan turco e vorrei raccontare, in poco tempo, la mia testimonianza, come si è svolto il mio viaggio [...]. Oggi con rammarico, mi accorgo che in realtà i diritti rimangono per noi solo sulla carta; in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato politico e del permesso di soggiorno, la nostra vita non è tanto dignitosa [...]. La più grande è la paura di essere rimandati dai propri carnefici [...]. Assistiamo ogni giorno ad una caccia alle streghe alla quale il mondo civile non reagisce. Ogni nostra manifestazione civile, ogni corteo, viene soffocato nel sangue con cifre da genocidio, delle quali nessuno tiene più il conto. Spero che molte persone si rendano conto del nostro dolore, difendano la nostra nobile causa per la difesa degli oppressi e diventino portavoce, insieme a me, di tutte le persone terrorizzate che non hanno più il coraggio di lamentarsi e di piangere [...].”².*

Tante sarebbero le vite e le storie umane da ricordare, ma per ragioni di opportunità si è deciso in questa sede di riportarne solo alcune, concentrando maggiormente l’attenzione sulla situazione normativa europea e italiana riguardante lo status di richiedente asilo e rifugiato, con particolare attenzione al funzionamento e alle criticità del sistema di accoglienza per migranti che attualmente vige nel nostro Paese.

È evidente quanto gli spostamenti delle popolazioni ed il controllo dei loro movimenti siano da tempo oggetto di analisi di svariate discipline quali le relazioni internazionali, il diritto internazionale, la scienza politica e gli studi sullo sviluppo. Sono proprio queste discipline, accompagnate dalla documentazione che deriva dalle istituzioni dell’Onu, ad aver fornito il campo discorsivo ed istituzionale per la costituzione del rifugiato in quanto oggetto di conoscenza. È negli anni Ottanta che si comincia a parlare di “*refugee studies*” e che lo studio delle migrazioni forzate viene riconosciuto come disciplina accademica specifica e legittima. Nonostante tutti siano concordi nell’affermare che non esiste un ideal-tipo di rifugiato che possa essere oggetto di studio, rimane, comunque, il fatto che esiste una corrente di ricerca che non appartiene a nessuna disciplina in particolare, essendo l’interdisciplinarietà una sua fondamentale peculiarità.

Nella prima fase, tra gli anni Sessanta fino alla fine degli anni Ottanta, la situazione di rifugiato era strettamente collegata alla politica di decolonizzazione ed alle precedenti logiche coloniali; il rifugiato del Sud aveva una dimensione collettiva tanto nei numeri quanto nell’identità a cui dava origine. La dimensione spaziale e collettiva assumeva il senso di una sorte di mito fondativo, nel quale il luogo di origine diventava l’elemento fondante dell’identità dei rifugiati de-localizzati altrove, non solo per le generazioni che avevano vissuto per primi lo sradicamento ma anche per le generazioni nate e cresciute altrove³.

¹ Estratto dell’articolo edito dal Corriere della Sera del 4 ottobre 2013 – <http://www.corriere.it>.

² G. Gozzi e B. Sorgoni, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, il Mulino, 2010, pp. 125-126.

³ G. Gozzi e B. Sorgoni, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, il Mulino, 2010, pp. 29-31.

In relazione alle premesse e ai buoni propositi che discendono dalla Comunità internazionale, in gran parte dopo la nascita delle Nazioni Unite, si potrebbe affermare che in linea teorica tutti gli esseri umani hanno il diritto di chiedere e ottenere asilo ovunque nel mondo, ma purtroppo la realtà è ben diversa dalla teoria. Il rifugio o protezione è oggi un privilegio che viene concesso a pochi; non si può parlare quindi di un diritto fondamentale ma un merito delle burocrazie statali.

2. La legislazione internazionale ed europea sullo *status* di migrante, richiedente asilo e rifugiato.

Acquistando i giornali e guardando la televisione capita spesso di leggere e sentire di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, quasi mai però si riesce a cogliere fino in fondo il significato di questa condizione e quale sia la legislazione che regola tali *status* personali. Nemmeno l'informazione riesce, con completezza, a fornire notizie utili su quelli che sono i caratteri, le peculiarità e i confini (anche e soprattutto giuridici) dell'uno o dell'altro *status* umanitario; si ritiene, in presenza di questa confusione terminologica, di centrale rilevanza fare alcune precisazioni di significato per meglio comprendere anche la disciplina giuridica che attualmente vige sull'argomento.

I richiedenti asilo sono persone che, trovandosi fuori dal Paese in cui hanno residenza abituale, non possono o non vogliono tornarvi per il timore di essere perseguitate per motivi di razza, religione, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche. Queste persone possono richiedere asilo in Italia, e negli altri Stati europei, presentando una domanda di riconoscimento dello "*status* di rifugiato".

I rifugiati, differentemente dai primi, sono coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello "*status* di rifugiato" in seguito all'accoglimento della loro domanda; in altre parole, a differenza del concetto di profugo, termine usato per definire genericamente chi si è allontanato dal Paese di origine per le persecuzioni o per la guerra, ciò che caratterizza il rifugiato è l'aver ricevuto dalla legge dello Stato che lo ospita o dalle Convenzioni internazionali questo *status* e la relativa protezione attraverso l'asilo politico⁴.

Storicamente il fenomeno delle grandi migrazioni di massa ha assunto notevoli dimensioni soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale; per tale ragione le Nazioni Unite hanno istituito un organo *ad hoc* per meglio proteggere i rifugiati: l'Alto Commissario per i Rifugiati, fondato nel 1950.

Recependo la legislazione comunitaria, l'Italia con decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ha previsto, oltre a quello di rifugiato, anche lo *status* di "protezione sussidiaria"; questa condizione è riconosciuta a quelle persone che non possono ricevere lo *status* di rifugiato, ma allo stesso tempo non possono essere rispedite nel Paese di provenienza, in quanto sussiste il reale pericolo che possano subire gravi danni alla propria integrità personale.

I richiedenti asilo e i rifugiati sono dunque quelle persone costrette ad abbandonare il proprio Paese natale perché perseguitate in base a ragioni discriminatorie o politiche; si tratta pur sempre di migranti in quanto costretti, dalla situazione in cui vivono, ad abbandonare la propria terra.

⁴ Dati tratti dal sito del Ministero dell'Interno – <http://www.interno.gov.it>.

La necessità, avvertita dopo la Seconda guerra mondiale, di garantire una più ampia protezione giuridica per i rifugiati, ha determinato, a livello internazionale, l'adozione della Convenzione di Ginevra del 1951, entrata in vigore sul piano internazionale il 22 aprile 1954 (per l'Italia il 13 febbraio 1955), e del relativo protocollo aggiuntivo, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Il rifugiato è colui che, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Ginevra – come modificato dalla Convenzione di New York del 1967 – nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o la sua opinione politica, si trova fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato.

Nella Convenzione di Ginevra, tra le disposizioni normative di maggior rilevanza, si ricordano in particolare: l'art. 31 che prevede che non vengano prese sanzioni penali a motivo della entrata o del soggiorno illegale dei rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà sono minacciate; l'art. 32 che statuisce il divieto per ogni Stato di espulsione del rifugiato residente nel proprio territorio, salvo che per motivi di sicurezza nazionale e, infine, l'art. 33 il quale proclama un principio cardine su cui si fonda il sistema di protezione internazionale dei rifugiati, quello del “*non-refoulement*”⁵ (non respingimento).

Ai fini del riconoscimento internazionale del diritto di asilo, e prima della stessa Convenzione di Ginevra, si ricorda la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo⁶ (DUDU), la quale prevede, all'art. 14, che ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi “asilo” dalle persecuzioni. In ambito nazionale, invece, il diritto di asilo, come è noto, è entrato nella Costituzione italiana all'art. 10, terzo comma⁷.

Nel contesto europeo, dal Trattato di Roma del 1950, si sono susseguite una serie di modifiche dei trattati che hanno ampliato la competenza dell'Unione Europea in materia di migrazione. Il Trattato di Amsterdam ha conferito all'UE nuove competenze nel campo delle frontiere, dell'immigrazione e dell'asilo. Il processo ha raggiunto il culmine con il Trattato di Lisbona⁸ che ha assegnato all'UE nuove competenze nell'ambito dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il valore giuridico della “Carta dei diritti fondamentali”⁹ dell'Unione Europea”, facendola divenire

⁵ Art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati: “Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.

⁶ La Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo (DUDU) è stata approvata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 10 dicembre 1948. Rappresenta un documento di alto valore politico e morale che garantisce a tutti gli esseri umani, senza nessuna distinzione, una serie di diritti fondamentali, tra cui anche il diritto di asilo contro le persecuzioni.

⁷ Art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana: “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

⁸ Il trattato di Lisbona modifica i due documenti fondamentali dell'UE: il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo è ridenominato “trattato sul funzionamento dell'Unione europea”. Al trattato sono inoltre allegati diversi protocolli e dichiarazioni.

⁹ La Carta dei diritti fondamentali dell'UE è stata ufficialmente proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza, dai presidenti del Parlamento, del Consiglio Europeo e della Commissione Europea. Gli articoli della Carta sono raggruppati per capi, ciascuno dei quali fa riferimento a dei valori etici, per esempio: la dignità (artt. 1-5), la libertà (artt. 6-19), l'uguaglianza (artt. 20-26), la solidarietà (artt. 27-38), la cittadinanza (artt. 39-46), la giustizia (artt. 47-50).

uno strumento giuridicamente vincolante per tutti i Paesi dell'UE; conseguentemente, le istituzioni dell'UE, insieme agli Stati contraenti, sono tenuti a rispettare la Carta nell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51 della Carta)¹⁰.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede una serie di importanti norme per il riconoscimento e la protezione giuridica dei rifugiati, e del diritto di asilo per i richiedenti; l'importanza di queste norme sta soprattutto nel fatto della loro obbligatorietà nei confronti degli Stati che aderiscono all'Unione Europea.

L'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede, per la prima volta a livello europeo, un diritto di asilo: secondo l'art 18, infatti, si tratta di un diritto qualificato: “[...] *il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra [...] e a norma del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*”; l'art. 19 della Carta prevede, inoltre, il divieto di riportare un soggetto in una situazione in cui esista un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani¹¹. L'art. 47 della Carta prevede, invece, un diritto autonomo a un ricorso effettivo e stabilisce il principio dell'equo processo; il principio del controllo giurisdizionale espresso dall'art. 47 impone un riesame da parte del giudice, il che potrebbe assicurare una protezione più estesa rispetto a quanto previsto dall'art. 13 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo¹² (che garantisce il diritto ad un ricorso effettivo dinnanzi a un'autorità nazionale che non sia necessariamente un giudice).

Infine, l'art. 52 della Carta stabilisce che la protezione minima prevista dalle disposizioni della Carta è quella offerta e garantita dalla CEDU; tuttavia, l'Unione Europea può attuare una interpretazione più alta e generosa dei diritti rispetto a quella offerta dalla CEDU.

L'Unione degli Stati europei, soprattutto a partire dai primi anni duemila, si è dotata di una serie di importanti direttive per disciplinare in maniera generale (o meglio comune), l'accoglienza di tutti gli stranieri derivanti da Paesi terzi, non facenti parte dell'Unione Europea¹³. Prima di passare però alla trattazione delle direttive non si può tralasciare il ruolo che ha avuto, per la libera circolazione e soggiorno all'interno dell'UE, l'Accordo di Schengen,¹⁴ del 1985. L'Accordo di Schengen ha determinato sul piano pratico l'abolizione dei controlli interni di frontiera negli Stati membri dell'UE; nel 1995, è stato, poi, predisposto un sistema per l'attuazione di controlli esterni al fine di regolare l'accesso all'area di Schengen.

¹⁰ Art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: “Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati”.

¹¹ In questo caso si tratta del già citato e basilare principio internazionale del “*non-refoulement*” (non respingimento) che è stato recepito a livello comunitario dalla Convenzione internazionale di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati.

¹² La Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), del 1950, rappresenta uno degli strumenti regionali più importanti per la protezione e promozione dei diritti umani. Nel sistema CEDU, tutti gli Stati possono denunciare le violazioni di altri; tale diritto viene concesso anche ad ogni persona, organizzazione non governativa o gruppo di privati. I ricorsi vengono presentati alla Corte Europea dei diritti umani di Strasburgo che decidendo nel merito, può anche condannare lo Stato trasgressore a risarcire il danno morale o patrimoniale subito dal ricorrente.

¹³ L'ultimo Stato ad aderire all'Unione Europea è la Croazia (estate 2013); i Paesi membri dell'Unione Europea sono 28. Attualmente, vi sono 5 Stati candidati in attesa di adesione. Sono, invece, 3 i Paesi candidati potenziali – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

¹⁴ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, p. 28.

I cittadini dell'UE e i cittadini dei Paesi terzi che fanno parte dell'area Schengen assieme ai loro familiari godono del diritto di ingresso nel territorio degli Stati membri dell'UE senza aver bisogno di un'autorizzazione preliminare; essi possono essere espulsi solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Secondo il diritto dell'Unione Europea, i cittadini dei Paesi che non fanno parte dell'UE, ma aderiscono allo spazio Schengen, possono accedere al territorio dell'Unione muniti di visto precedentemente rilasciato dalle competenti autorità governative¹⁵.

Nel quadro del diritto europeo, soprattutto dopo Schengen, sono state anche adottate misure particolari atte ad impedire l'ingresso non autorizzato nel territorio dell'Unione. Ad esempio, la direttiva europea sui vettori (Direttiva 2001/51/CE) introduce sanzioni contro chiunque trasporti migranti privi di documentazione all'interno dello spazio europeo; oppure, la direttiva sul favoreggiamento (Direttiva 2002/90/CE¹⁶) che definisce l'ingresso, il transito e il soggiorno illegali e prevede sanzioni contro chi incoraggia tali violazioni. L'Accordo di Schengen prevede anche delle regole sul divieto di ingresso in particolari casi e anche un sistema di segnalazioni. Il divieto di ingresso vieta ad una persona di entrare in uno Stato da cui sia stata espulsa. Formalmente, il divieto dovrebbe essere valido per un determinato periodo di tempo e garantisce che le persone ritenute pericolose o non gradite non ottengano un visto o non siano autorizzate ad entrare nel territorio. A tal scopo, l'UE prevede una banca dati, c.d. "sistema di informazione Schengen"¹⁷ (SIS), nella quale vengono inseriti tutti i divieti di ingresso, cui le autorità degli Stati aderenti all'Accordo di Schengen possono accedere e consultare. Nella pratica questo è l'unico modo in cui lo Stato che emette un divieto di ingresso può garantire che il cittadino di un Paese terzo espulso non farà più ritorno nel suo territorio passando, magari, e come spesso accade, da un altro Stato membro dell'UE dell'area Schengen per poi circolare liberamente senza nessun controllo di frontiera. Il sistema di informazione usato nell'area Schengen è stato oggetto di alcuni aggiornamenti recenti che ne hanno aumentato la funzionalità, prevedendo, per esempio, la possibilità di inserire dati biometrici o la possibilità di collegare segnalazioni diverse.

Come accennato, l'Unione Europea, a partire dai primi anni duemila, si è dotata di diverse disposizioni normative (direttive comunitarie) per regolare in maniera comune lo status dei rifugiati e richiedenti asilo che vogliono entrare nel territorio UE.

In primo luogo si ricorda la Direttiva 2003/9/CE¹⁸, anche conosciuta come "direttiva accoglienza", la quale reca le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, quali ad esempio: norme sul lavoro, sul nucleo familiare, sulla formazione professionale, sulla scolarizzazione, sull'assistenza sanitaria. Di recente, il 26 giugno 2013, il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno approvato la nuova

¹⁵ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, p. 36.

¹⁶ Direttiva del Consiglio Europeo del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali – Gazzetta ufficiale Comunità europee – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

¹⁷ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, p. 34.

¹⁸ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio Europeo del 27 gennaio 2003 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri – Gazzetta Ufficiale Comunità europee – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

versione della direttiva “accoglienza” (2013/33/UE)¹⁹; l’obiettivo principale della nuova direttiva comunitaria è quello di procedere con l’armonizzazione e il miglioramento delle condizioni di accoglienza, soprattutto al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti all’interno dell’UE. Uno dei principi fondamentali che emerge dalla direttiva del 2013 riguarda la parità di trattamento dei richiedenti protezione internazionale; un altro importante principio riguarda il trattenimento, che ai sensi della direttiva costituisce un’eccezione alla regola generale della libera circolazione, cui si può far ricorso solo ove necessario, di conseguenza il trattenimento automatico senza valutazione della situazione della persona interessata è contrario alla direttiva. La direttiva contiene, inoltre, diversi articoli sul trattenimento, che nella precedente direttiva non vi erano, stabilendo il principio generale per cui gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente, elencando, quindi, i casi in cui il trattenimento sia invece ammesso²⁰.

La Direttiva 2004/83/CE, anche nominata “direttiva qualifiche”, stabilisce i criteri che gli Stati membri dell’UE dovrebbero utilizzare per decidere se un richiedente asilo ha diritto alla protezione internazionale e quale forme di protezione debba ricevere, in altre parole, lo *status* di rifugiato o altra forma di protezione sussidiaria. In particolare, la Direttiva 2004/83/CE, stabilisce che qualsiasi cittadino di un Paese terzo o apolide, può chiedere lo *status* di rifugiato. I richiedenti che non soddisfano le condizioni necessarie perché venga riconosciuto loro lo *status* di rifugiato possono chiedere una “protezione sussidiaria”²¹. La direttiva qualifiche fornisce, inoltre, protezione contro il respingimento e gli atti persecutori, e in particolare all’art. 9, pone una distinzione terminologica di atti di persecuzione, ovvero: atti che, per loro natura o frequenza, sono sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani; atti che costituiscono la somma di diverse misure, tra cui la violazione dei diritti umani il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona degli effetti altamente degradanti²². Nel dicembre 2011, il Parlamento e il Consiglio europeo hanno approvato la nuova versione della direttiva “qualifiche” (Direttiva 2011/95/UE)²³, nella quale,

¹⁹ Direttiva 2013/33/UE del Consiglio Europeo del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

²⁰ Ai sensi della direttiva 2013/33/UE un richiedente può essere trattenuto solo: per verificarne l’identità; per determinare gli elementi su cui si basa la domanda; per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

²¹ La Direttiva europea 83/2004/CE, all’art.2, definisce una persona ammissibile alla protezione sussidiaria: “Ogni cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”. La fattispecie della protezione sussidiaria è stata inserita nell’ordinamento italiano con il d.lgs. 19 novembre 2007 n. 251, di attuazione della Direttiva 2004/83/CE – Archivio pace e diritti umani – <http://www.unipd-centrodirittiumani.it>.

²² Direttiva 2004/83/CE del Consiglio Europeo del 29 aprile 2004 recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta – Gazzetta ufficiale Comunità europee – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

²³ Direttiva 2011/95/UE del Consiglio Europeo del 13 dicembre 2011 recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta – Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

oltre a ribadire i principi che ispiravano la direttiva 2004/83/CE, si cerca di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale²⁴.

Nel 2005 è stata approvata la direttiva “procedure” (Direttiva 2005/85/CE)²⁵, che introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Quest’ultima direttiva ha rappresentato grandi problematiche di armonizzazione nelle varie legislazioni europee, basti, per esempio, pensare all’ampio margine di discrezionalità che hanno gli Stati tra differenti tipi procedure e nel derogare ai principi e alla garanzie per i richiedenti asilo che la direttiva stessa cerca di fissare. Per ovviare a tali difficoltà, l’Unione Europea si è dotata di una nuova versione della direttiva “procedure” (Direttiva 2013/32/UE)²⁶ che ha meglio armonizzato il sistema della revoca o del riconoscimento dello status di rifugiato.

La riforma del sistema europeo d’asilo, avviata – nella sua prima fase – dal 2003 e conclusa – con le ultime riforme – nel 2013, è terminata con la nuova versione del c.d. “Dublino III” (Regolamento 604/2013), con il quale si sostituisce il precedente Regolamento 343/2003 (“Dublino II”). Tale ultimo regolamento contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro che è competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide.

Il principio generale alla base del Regolamento “Dublino III” è rimasto il medesimo rispetto a quello previsto dal precedente²⁷, anche se sono state apportate una serie di importanti novità, derivanti soprattutto dalla giurisprudenza; tra le più importanti a livello europeo: vi è l’obbligo di considerare l’interesse superiore del minore; il divieto esplicito di trasferire un richiedente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani o degradanti; l’obbligo di fornire più informazioni al richiedente e di condurre un colloquio personale; l’obbligo di chiare modalità e costi di trasferimento; l’obbligo di scambiarsi informazioni prima di ogni trasferimento²⁸.

Concludendo sulla questione delle direttive europee che disciplinano il sistema comune di asilo, è rilevante ricordare la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo (del 16 dicembre 2008), più propriamente conosciuta sotto il nome direttiva “rimpatri”. Quest’ultima stabilisce, attraverso norme di natura negativa, le regole e procedure comuni per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tra le

²⁴ La direttiva qualifiche del 2004 non ha subito delle grandi modifiche; le maggiori novità della nuova direttiva del 2011 sono dovute principalmente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

²⁵ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio Europeo del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato – Gazzetta ufficiale della Unione Europea – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

²⁶ Direttiva 2013/32/UE del Consiglio Europeo del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca e dello status di protezione internazionale – Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea – fonte: <http://www.eur-lex.europa.eu>.

²⁷ Il Regolamento del 2003 prevedeva, infatti, che: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l’esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all’ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri.

²⁸ Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide – Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea – <http://www.eur-lex.europa.eu>.

finalità della direttiva c'è l'istituzione di un efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. La stessa direttiva impone, inoltre, agli Stati di adottare preliminarmente forme di rimpatrio volontario, anche imponendo obblighi diretti ad evitare il pericolo di fuga, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo, prima di procedere al rimpatrio. La direttiva prevede, infine, che si ricorra alla detenzione amministrativa solo quando non possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive²⁹.

Le norme del sistema comune di asilo previsto dall'Unione Europea non si limitano alle sole direttive già citate (accoglienza, qualifiche, procedure e rimpatri), ma regolano anche il diritto di famiglia e il matrimonio di stranieri provenienti da Paesi terzi negli Stati che aderiscono all'UE.

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in primo luogo, sancisce il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia (art. 9)³⁰ e il diritto al rispetto della vita familiare (art. 7)³¹, oltre a tutelare i diritti del bambino (art. 24)³². Anche la CEDU, all'art. 8, garantisce il rispetto della vita privata e familiare. Dare una definizione univoca di vita privata non è semplice, essa, infatti, può comprendere l'integrità psicofisica di una persona, il diritto allo sviluppo personale e il diritto di stabilire relazioni con gli esseri umani all'esterno; di fatto, l'espulsione di un migrante stabilmente soggiornante può interferire, oltre che con il diritto a una possibile vita familiare anche con il suo diritto al rispetto della vita privata³³.

Come visto, ci sono una serie di norme che riconoscono a tutti, non solo ai cittadini comunitari, il diritto di sposarsi liberamente all'interno di ogni Paese aderente all'Unione Europea; ci sono, però, anche delle ipotesi nelle quali tale libertà viene limitata da possibili esigenze di ordine pubblico, i c.d. matrimoni di convenienza per eludere le norme sull'immigrazione.

Una forma tipica di matrimonio di convenienza è il matrimonio "fittizio", che è un'unione tra stranieri o stranieri e cittadini che viene celebrato esclusivamente a fini d'immigrazione³⁴, unicamente allo scopo di eludere le norme relative all'ingresso e al soggiorno, e senza alcuna intenzione di convivere o di condividere le altre caratteristiche sociali del matrimonio. Un'altra ipotesi di matrimonio simulato è quella rappresentata dai matrimoni forzati quando, cioè, una o entrambe le parti non sono intenzionate a sposarsi. Nella pratica comune non è semplice distinguere tra le due diverse forme di matrimonio di convenienza, questo soprattutto

²⁹ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, pp. 100 e ss.

³⁰ Art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: "Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

³¹ Art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: "Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni".

³² Art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: "I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità".

³³ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, pp. 124 e ss.

³⁴ Come chiarisce a proposito la Risoluzione del Consiglio europeo del 4 dicembre 1997, sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi – 97/c382/01 – Cit. da Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013.

nell'ipotesi di matrimoni combinati nei quali gli sposi scelgono il partner da un elenco di candidati proposti dalle rispettive famiglie³⁵.

L'Unione Europea per scardinare questo meccanismo dei matrimoni finti o simulati atti ad eludere le norme sull'immigrazione, ha elencato, con la Risoluzione del Consiglio Europeo (97/c382/01)³⁶, i fattori che consentono di presumere che un matrimonio sia un matrimonio di convenienza.

La Corte di Strasburgo, chiamata ad interpretare l'art. 12³⁷ CEDU, ha riconosciuto limiti al diritto di un cittadino di un Paese terzo di sposarsi, al fine di accertare se il matrimonio proposto sia di convenienza e, se del caso, impedirlo.

Gli Stati contraenti possono, infatti, legittimamente imporre ai cittadini stranieri di comunicare alle autorità le loro intenzioni di contrarre matrimonio e, se necessario, acquisire informazioni riguardanti il loro *status* di immigrati e la genuinità del matrimonio.

3. Lavoratori migranti: cenni sulle regole Onu e comunitarie.

Tra gli obiettivi della Comunità internazionale e dell'Onu non vi è solo quello di garantire protezione giuridica ai migranti, richiedenti asilo e rifugiati, attraverso la Convenzione di Ginevra o la DUDU, ma anche quello di realizzare una tutela internazionale ancora maggiore a favore di coloro che migrano per ragioni economiche, cioè a quelle persone che escono dal proprio Paese per cercare lavoro all'estero.

L'importanza di questa regolamentazione risiede nel fatto che le persone che migrano per ragioni di lavoro sono, in larga parte, persone più vulnerabili rispetto alle altre; persone che si trovano lontane dal Paese di provenienza e che, oltre alle difficoltà comuni agli altri stranieri, devono affrontare altre problematiche, come quella di dover cercare un posto di lavoro senza aver nessuna conoscenza della lingua locale, delle persone o della legislazione dello Stato ospitante.

Differentemente rispetto a quello che è accaduto per la disciplina internazionale sullo *status* dei rifugiati e richiedenti asilo, prevista già a partire dagli anni Cinquanta del Novecento, la situazione dei lavoratori migranti è stata trascurata dalla Comunità internazionale almeno fino ai due "Patti internazionali sui diritti civili e politici – economici, sociali e culturali"³⁸ del 1966, approvati in seno all'Onu.

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, entrato in vigore in Italia solo a partire dal 15 dicembre 1978, prevede all'art. 12 una serie di diritti per gli stranieri presenti sul territorio di uno Stato; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, recepito nel nostro Paese dal 1977, all'art. 2, secondo

³⁵ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, p. 130.

³⁶ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, p. 128.

³⁷ Art. 12 CEDU: "Uomini e donne, in età matrimoniale, hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto".

³⁸ L'Assemblea Generale dell'Onu approvò nel 1966 (anche se entrarono in vigore solo nel 1976) il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, grazie ai quali venne completata la c.d. "Carta dei Diritti Umani". I due Patti, quindi, conclusero la regolamentazione su scala internazionale della tutela dei diritti umani, già avviata con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (DUDU), del 1948.

comma, ribadisce solennemente l'obbligo di non discriminazione rispetto ai diritti enunciati, tra cui in particolare il lavoro.

È evidente come queste norme, da sole, non siano sufficienti a disciplinare in maniera esaustiva il fenomeno dei lavoratori migranti, soprattutto per l'assenza di una regolamentazione dettagliata e un sistema di protezione comune contro possibili abusi sui lavoratori provenienti da Paesi terzi.

Per ovviare a tale lacuna normativa, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, il 28 dicembre 1990, la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie".

La rilevanza storica di detta convenzione risiede nel fatto che quest'ultima si applica a tutti i lavoratori migranti e alle loro famiglie, senza alcuna distinzione e indipendentemente che si tratti di lavoratori migranti "regolari" o "irregolari", ovvero che siano in possesso di regolare permesso di soggiorno o meno.

Ai sensi dell'art. 2, comma uno, della convenzione, l'espressione lavoratori migranti designa le persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato una attività remunerata in uno Stato cui loro non appartengono³⁹.

Uno dei più importanti elementi che si ravvisano nella convenzione riguarda l'irrelevanza della distinzione tra migranti regolari o irregolari; in altre parole, questo sta a significare che la convenzione proclama al suo interno i diritti fondamentali di tutti i lavoratori migranti, elencati negli artt. 8 e 35. Pare particolarmente rilevante citare anche l'art. 19, comma secondo, per il quale nel caso in cui il lavoratore migrante o un membro della sua famiglia si rendessero responsabili di una violazione di legge del Paese ospite, viene imposto di fare comunque considerazioni umanitarie legate alla condizione di lavoratore migrante. La convenzione prevede, inoltre, l'istituzione di un Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e loro familiari, con il compito di redigere un rapporto annuale all'Assemblea Generale in merito all'applicazione delle norme della convenzione da parte degli Stati firmatari.

Infine, l'art. 17 contiene i principi *standard* in merito alla detenzione, tra i più importanti si ricordano: i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie imputati sono separati dai condannati e sottomessi ad un regime diverso; durante la loro detenzione o il loro imprigionamento, i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie godono quanto i nazionali degli stessi diritti di visita dei membri delle loro famiglie.

Con l'avanzamento del processo di europeizzazione, avviato a Roma già dagli anni Cinquanta, anche l'Unione Europea è intervenuta nel disciplinare la materia del lavoro all'interno dello spazio economico europeo, prevedendo una serie di norme che regolano la libertà di circolazione dei lavoratori anche a favore dei cittadini extracomunitari. In Europa il primo riferimento normativo riguardante la libera circolazione dei lavoratori risale al Regolamento n. 1612/68 del Consiglio Europeo (15 ottobre 1968); tale regolamento ha riconosciuto che tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro nazionalità, devono essere liberi non solo di circolare, ma anche di portare con sé i componenti del loro nucleo familiare.

³⁹ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 91.

L'Unione Europea ha sviluppato una complessa normativa di accompagnamento sulla circolazione dei diritti connessi alla sicurezza sociale, sui diritti dell'assistenza sociale e sull'assistenza sanitaria nonché disposizioni normative relative al reciproco riconoscimento delle qualifiche; tale diritto che è stato principalmente sviluppato per i cittadini dell'UE, si applica in larga misura a varie categorie di cittadini extra UE.

I cittadini dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia, Paesi che non fanno parte dell'UE – ma che fanno parte dello Spazio economico europeo (SEE) – hanno gli stessi diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE⁴⁰. Analogamente, in virtù di un accordo speciale stipulato con l'UE (Accordo tra Comunità Europea e la Confederazione svizzera sulla libera circolazione di persone, firmato in Lussemburgo il 21 giugno del 1999 ed entrato in vigore il 1 giugno 2001) i cittadini svizzeri godono del diritto di circolare e stabilirsi nell'Unione Europea.

Anche i cittadini turchi possono godere di una posizione privilegiata secondo i diritti dell'UE; questo alla luce dell'Accordo di Ankara⁴¹ tra la CEE e la Turchia, per il quale è riconosciuto ai cittadini turchi che sono stati autorizzati ad entrare per motivi di lavoro nell'UE a beneficiare di determinati privilegi (tra cui quello di rimanere nel territorio ospitante e quello della protezione contro l'espulsione).

Le prime direttive europee in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono state adottate sulla base delle disposizioni generali relative all'armonizzazione del mercato (ex articoli 100 e 100 bis del TCE). Questa situazione si è verificata a causa della mancanza di un'esplicita competenza legislativa nel Trattato in materia di salute e sicurezza sul lavoro fino alla metà degli anni Ottanta. Fino ad allora, la salute e la sicurezza sul lavoro erano viste come un'appendice dell'armonizzazione del mercato e delle politiche economiche della Comunità economica europea. Ad esempio, la Direttiva 77/576 CEE sull'armonizzazione delle leggi nazionali in materia di segnaletica di sicurezza sul posto di lavoro o la direttiva 78/610 CEE concernente l'armonizzazione dei limiti di esposizione al cloruro di vinile monomero negli ambienti di lavoro sono state adottate su questa base⁴². Con il Trattato di Amsterdam del 1997, la competenza legislativa negli ambiti delle politiche sociali europee è stata ulteriormente rafforzata grazie all'inclusione dell'accordo sociale nel Trattato CE. Oltre a rinumerare gli articoli sulla politica sociale, il Trattato di Lisbona ha conservato l'essenza delle disposizioni degli ex articoli 136 e seguenti del TCE (attualmente articoli 151 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Sempre in materia di lavoro e sicurezza, la “Direttiva quadro europea 89/391 CEE”⁴³ sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, adottata nel 1989, ha rappresentato una tappa fondamentale nel miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro. Essa garantisce prescrizioni minime in materia di salute e sicurezza in tutta Europa, sebbene gli Stati membri siano autorizzati a mantenere o stabilire misure più severe. Queste importantissime regole e vincoli normativi, non valgono solo per i cittadini europei che hanno ovviamente il diritto di circolare liberamente nello spazio UE,

⁴⁰ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, pp. 28 e 30 e ss.

⁴¹ Accordo di associazione CEE-Turchia (1963), n. 217 del 1964.

⁴² Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro – <http://www.osha.europa.eu>.

⁴³ Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro – <http://www.osha.europa.eu>.

ma si applicano anche a tutti coloro che si rechino all'interno dei confini dell'UE per svolgere una qualsiasi attività lavorativa (provenendo da Paesi extra europei); ne deriva il fatto di una loro applicabilità anche nei confronti dei lavoratori migranti.

Per ragioni di opportunità, duole ricordare che la Convenzione Onu sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti non è stata ancora ratificata dall'Unione Europea; anche l'Italia, quindi, non ha ratificato l'importante documento. La convenzione è stata ratificata principalmente da Paesi di emigrazione piuttosto che di immigrazione, per il fatto che nei Paesi industrializzati non è stato avvertito il bisogno di tutelare i propri lavoratori migranti, dato che tali Stati non hanno manodopera che si trasferisce all'estero in cerca di lavoro e che necessita, quindi, di protezione dei propri diritti, come avviene, invece, per i Paesi del Sud del mondo o di altre zone disagiate.

4. Diverse fonti normative per il trattenimento dei migranti.

Tra le varie norme internazionali sul trattenimento dei migranti e richiedenti asilo, l'art. 31 della già citata Convenzione di Ginevra del 1951 prevede che non devono essere adottate sanzioni penali, a motivo dell'entrata o del soggiorno illegali contro i rifugiati che giungono da Paesi dove la loro libertà è minacciata; inoltre, l'art. 10, comma primo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che debbono essere osservati i principi di umanità e rispetto della dignità umana.

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani (CPT) del Consiglio d'Europa ha tratteggiato con la (CPT/Inf 97/10) alcuni principi *standard* in materia di stranieri ai quali siano state applicate misure restrittive in virtù della legislazione sull'immigrazione del Paese in cui hanno fatto ingresso; il CPT è molto chiaro nell'affermare che in questi casi è preclusa la detenzione di alcune categorie di stranieri, e più precisamente: persone che abbiano subito un rifiuto a seguito della richiesta di permesso di soggiorno; persone che sono state sorprese dalle forze dell'ordine mentre entravano nel Paese illegalmente o persone che abbiano il permesso di soggiorno scaduto. Anche nel caso in cui le condizioni di detenzione fossero adeguate, il Comitato esclude che il fatto di trovarsi illecitamente in un Paese estero possa essere la *ratio* giustificativa di una detenzione⁴⁴.

Tra le fonti giuridiche che disciplinano il trattenimento degli immigrati, sempre in seno al Consiglio d'Europa, la CEDU prevede all'art. 5 che nessuno può essere privato della libertà, salvo che nei modi prescritti dalla legge⁴⁵. Il trattenimento dei migranti e richiedenti asilo è un'eccezione del più ampio diritto fondamentale della libertà; la previsione della libertà deve rispettare importanti garanzie che tutelano l'uomo, sia esso cittadino o straniero.

Come appena detto, il trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti deve essere una misura di *extrema-ratio*, cui si dovrebbe far ricorso soltanto una volta esaurite le altre possibili alternative. Purtroppo,

⁴⁴ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 102.

⁴⁵ Redazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, documento di base n.16, *Senato della Repubblica*, marzo 2000.

nonostante questi principi di diritto, un gran numero di persone in Europa è trattenuto all'ingresso di un Paese o al fine di impedirne la fuga durante le procedure di allontanamento.

Anche per la normativa dell'UE il trattenimento deve essere una misura alternativa, da applicare una volta che siano esaurite tutte le altre misure; pertanto il trattenimento dovrebbe aver luogo solo dopo aver preso in debita considerazione tutte le altre alternative possibili o quando i meccanismi di monitoraggio non abbiano raggiunto il loro legittimo scopo. Tra le possibili alternative al trattenimento dei migranti, si possono ricordare, quali mezzi utilizzati concretamente in molti Stati europei: l'obbligo di presentazione, cioè inteso come l'obbligo di presentarsi dinnanzi alla polizia o alle autorità responsabili in materia di immigrazione a intervalli regolari; l'obbligo di restituzione del passaporto; prescrizioni relative al soggiorno, come dimorare e dormire presso un determinato indirizzo; rilascio su cauzione; nomina di uno o più garanti; monitoraggio elettronico (tagging)⁴⁶.

Il trattenimento deve essere legittimo non solo per il diritto dell'UE e della CEDU, ma anche per il diritto nazionale; di conseguenza si pone una sorta di tutela dello straniero contro l'illegittimo trattenimento su più e diversi livelli giuridici.

Nel contesto dell'Unione Europea, per esempio, i Paesi membri sono obbligati a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva rimpatri del 2008, art. 20; inoltre, i motivi del trattenimento devono essere già predeterminati nel diritto nazionale.

Il grado di legittimità del trattenimento deve, inoltre, rispettare una serie di importanti e imprescindibili principi giuridici che sono verificati anche in sede giudiziaria dai giudici europei nel caso di ricorso presentato da stranieri per l'illegittimo trattenimento e l'illegittima limitazione della libertà personale. Per gli effetti dell'art. 15, paragrafo 5, della direttiva rimpatri, infatti, il trattenimento è mantenuto finché sussistono le condizioni di clandestinità e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito; in ciascun caso specifico devono sussistere prove chiare e cogenti, non solo mere dichiarazioni della necessità di trattenimento dello straniero irregolare⁴⁷. Lo stesso articolo 15 della direttiva si riferisce al trattenimento ai fini dell'allontanamento quando è presente il pericolo di fuga, che deve però sempre fondarsi su "elementi oggettivi"; non essendo sufficiente trattenere una persona limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno non regolare.

Il sistema normativo europeo prevede, per il trattenimento dei migranti irregolari, il rispetto di alcuni principi di ordine generale per il legittimo trattenimento degli stessi: in *primis*, vi è quello della proporzionalità della misura adottata rispetto alle esigenze concrete di allontanamento, nel senso che le autorità non sono legittimate in alcun modo a trattenere un migrante per il solo fatto di essere entrato nel territorio dello Stato. Ai sensi dell'art. 5 CEDU, si richiede, in secondo luogo, che ogni limitazione della libertà personale sia coerente con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrio. La nozione di arbitrarietà va al di là della

⁴⁶ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013, pp. 190 e ss.

⁴⁷ Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, Aprile 2013.

manca di conformità al diritto nazionale; una privazione della libertà personale può essere legittima, infatti, secondo il diritto interno e allo stesso tempo arbitraria e, quindi, contraria alla normativa della CEDU. Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁴⁸ (Corte Europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 2 ottobre 2008, *Rusu C. Austria*, n. 34082/02) per evitare di essere considerata arbitraria, la detenzione di cui all'art. 5 CEDU, deve essere condotta in buona fede, essa deve essere strettamente collegata al motivo invocato e su cui il governo si è fondato, il luogo e le condizioni della detenzione devono essere idonei e la durata della detenzione non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente richiesto per l'obiettivo perseguito. Tra i principi europei per la legittimità delle misure detentive a cui sono sottoposti, prima dell'allontanamento i migranti irregolari, vi sono poi quelle della buona fede da parte delle autorità che autorizzano misure detentive e della dovuta diligenza da parte dello Stato che trattiene persone sottoposte ad allontanamento (Corte Europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 25 gennaio 2005, *Singh C. Repubblica Ceca*, n. 60538/00)⁴⁹.

Oltre agli appena citati principi generali per la legittimità del trattenimento dei migranti, vi sono altre garanzie comuni a tutti i Paesi in materia di diritti umani. A tal fine, per esempio, occorre garantire condizioni di detenzione rispettose della dignità umana, non mettere mai a rischio la salute delle persone e prestare una particolare attenzione nei confronti dei gruppi più vulnerabili⁵⁰. Rileva anche ricordare che, ai sensi del diritto CEDU, quando una persona viene trattenuta arbitrariamente o illegittimamente essa può chiedere un risarcimento dei danni, per il danno subito ai sensi delle norme CEDU.

Concludendo in merito alla delicata questione del trattenimento dei migranti irregolari, ai sensi del diritto europeo rileva trattenere i limiti e le modalità di allontanamento di un cittadino straniero. Le persone, siano esse allontanate per via terrestre, aerea o marittima, dovrebbero essere rimpatriate in modo sicuro e umano, soprattutto alla luce dei gravissimi incidenti in cui gli individui rimpatriati sono morti nel corso della procedura di allontanamento.

Nell'UE i rimpatri forzati sono regolamentati dalla già richiamata direttiva rimpatri (Direttiva 2008/115/CE); oltre a disposizioni legislative su questa specifica problematica, esistono importanti strumenti di legge non

⁴⁸ Nel caso *Rusu C. Austria* la ricorrente era stata arrestata mentre tentava di lasciare l'Austria, in quanto era entrata illegalmente nel Paese senza passaporto ed era sprovvista dei mezzi di sussistenza necessari per sopravvivere in Austria. Per tali ragioni, avevano supposto che, se liberata, sarebbe fuggita e si sarebbe sottratta alla procedura. La Corte di Strasburgo ha ribadito che la detenzione di una persona costituisce una misura grave e che essa debba considerarsi arbitraria, salvo che sia giustificata come ultima ratio cui si ricorre dopo aver valutato altre misure alternative. Nel caso de quo, la Corte ha ritenuto inadeguata la misura detentiva poiché arbitraria, e, pertanto, contraria all'art. 5 CEDU.

⁴⁹ Nel caso *Singh C. Repubblica Ceca*, la Corte ha rilevato che i ricorrenti erano stati detenuti per circa 2 anni e mezzo in pendenza di una procedura di espulsione caratterizzata da periodi di inattività. La Corte ha ritenuto che le autorità ceche avrebbero dovuto dimostrare una maggiore diligenza; inoltre, la Corte ha osservato che i ricorrenti erano stati condannati per un reato minore e che la durata della loro detenzione aveva superato quella della pena detentiva collegata al reato. Di conseguenza, la Corte ha concluso che le autorità ceche non avevano dimostrato la dovuta diligenza nella trattazione del caso, determinando una durata irragionevole della detenzione.

⁵⁰ Artt. 17 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2003/9/CE – Direttiva 2013/33/UE) e 3 della direttiva rimpatri (Direttiva 2008/115/CE).

vincolanti, quali, per esempio, le “Venti linee guida sul rimpatrio forzato” emesse dal Consiglio d’Europa⁵¹, che l’Italia, fin’ora, ha abbondantemente disatteso, in virtù della loro non obbligatorietà giuridica.

La direttiva rimpatri stabilisce che gli allontanamenti devono essere attuati in maniera sicura, umana e nel rispetto della dignità umana; inoltre, le persone devono essere idonee a viaggiare, in considerazione delle loro condizioni fisiche e mentali. Seguendo il dettato della direttiva, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle persone vulnerabili, ivi inclusi i minori nonché coloro che sono esposti al rischio di suicidio o di lesioni autoinflitte. Infine, sempre per i minori, la direttiva rimpatri impone che i minori non accompagnati siano affidati solo a componenti del nucleo familiare, a un tutore designato o ad adeguate strutture di accoglienza. Non va neppure dimenticato che, ai sensi della CEDU, i minori e le vittime di violenza domestica possono rientrare nella categoria delle “persone vulnerabili”, avendo in tal modo diritto ad una effettiva protezione dello Stato, che di conseguenza non può allontanare lo straniero, salvo che per ragioni di sicurezza nazionale⁵².

5. Accoglienza e trattenimento per migranti in Italia.

Fino agli anni Sessanta l’Italia è stata un Paese d’emigrazione, ma dalla metà degli anni Settanta – in seguito alle politiche di chiusura verso l’immigrazione da parte degli Stati del Nord Europa – è iniziato un forte movimento migratorio verso il nostro territorio, che ha determinato la necessità da parte delle istituzioni di creare un sistema legislativo *ad hoc*. L’evoluzione della legislazione italiana sull’immigrazione e l’asilo appare, tutt’oggi, estremamente contraddittoria, e forse tendente alla criminalizzazione dello straniero.

Le prime fonti giuridiche italiane in materia d’immigrazione furono varate con il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286⁵³ (*Testo unico sulle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) che, oltre a disciplinare tutta una serie di delicate questioni, quali: l’ingresso, il soggiorno, il lavoro, l’istruzione, l’alloggio, ha anche previsto la misura del trattenimento (art. 14) nei centri di accoglienza temporanea e assistenza quando ricorrano alcune condizioni, tra cui: “*accertamenti supplementari in ordine alla sua identità (dello straniero) o nazionalità*”.

Successivamente al Testo unico del 1998, v’è stata la legge 30 luglio 2002, n. 189, nota come *legge Bossi-Fini*, che ha mantenuto la misura del trattenimento, consentendo che anche lo straniero che abbia presentato domanda d’asilo possa essere trattenuto nei centri di identificazione (art. 32. 2-3.), dove si esercita in pratica una sorta di detenzione amministrativa, che priva le persone della propria libertà in maniera illegittima (illegittima per il fatto di non aver commesso, ad esempio, nessun illecito penale che preveda la misura cautelare della custodia in carcere)⁵⁴. Altra norma nazionale che ha destato sospetti di presunta

⁵¹ Il 9 maggio 2005 sono state adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa Venti linee guida su tutti gli stadi del procedimento di rimpatrio forzato. Le nuove linee guida richiamano i diritti tutelati dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali e contengono cinque capitoli (Voluntary return, The removal order, Detention pending removal, Readmission, Forced removals) riguardanti i vari aspetti del rinvio forzato.

⁵² Manuale sul diritto europeo, *in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d’Europa, Aprile 2013, p. 66.

⁵³ Aggiornato ai d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108 e d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, attuativi delle direttive 2009/50/CE e 2009/52CE.

⁵⁴ G. Gozzi e B. Sorgoni, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, il Mulino, 2010, pp. 63 e ss.

criminalizzazione verso gli stranieri (o meglio di chiusura preventiva delle istituzioni verso il riconoscimento dello *status* di rifugiato) riguarda le procedure previste per la concessione dello *status* di rifugiato introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che prevede che, in caso di rigetto da parte della commissione territorialmente competente della domanda presentata dallo straniero per ottenere lo *status* di rifugiato, venga riconosciuto, entro quindici giorni, il ricorso al tribunale competente per territorio. Le critiche su questa legge si fondano prevalentemente sul termine di quindici giorni riconosciuto per proporre ricorso contro il diniego da parte della commissione, che appare verosimilmente troppo breve, e quindi illegittimo.

Gli altri provvedimenti normativi in materia sono stati approvati dopo l'entrata in vigore delle direttive dell'Unione Europea per la regolamentazione comune dello *status* di richiedente asilo e rifugiato. Il decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140⁵⁵, riconosce, in primo luogo, le persone vulnerabili: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori con figli minori, persone torturate o sottoposte a violenza sessuale. Per le "persone portatrici di esigenze particolari" sono previsti, inoltre, servizi particolari di accoglienza all'interno dei centri, oltre ad un aiuto psicologico e legale del richiedente asilo. V'è stata poi la volta del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251⁵⁶, che ha ridefinito la posizione del rifugiato e ha semplificato le procedure per la concessione dell'asilo. Il decreto legislativo ha anche introdotto la possibilità di concedere la "protezione sussidiaria" a coloro che, pur non avendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, corrono il rischio di subire un grave e irreparabile danno se tornassero nel proprio Paese.

Infine, nell'ambito del recepimento della normativa comunitaria, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25⁵⁷, ha migliorato a favore del richiedente asilo le procedure per il riconoscimento. Il decreto ha, inoltre, ridefinito la misura del trattenimento, introducendo i CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), precisando che il richiedente non possa essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.

Nel 2009 c'è stata l'approvazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha introdotto il reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato". Si tratta di una misura che fortemente mira a criminalizzare il migrante e tende ad escludere la possibilità di un accertamento delle reali condizioni per la concessione dello *status* di rifugiato. È facile comprendere come tale norma determini una limitazione dell'ingresso nel territorio e la volontà dello Stato italiano di non concedere asilo ai richiedenti; il fatto di poter arrestare una persona per la sola colpa di trovarsi illegalmente nel territorio dello Stato è un atto di abuso legalizzato. Gli ultimissimi⁵⁸ interventi legislativi in materia d'immigrazione non riguardano propriamente la questione che si vuol andare qui a trattare, e cioè quella delle condizioni e delle criticità del sistema italiano di accoglienza e trattenimento per migranti; si rinviano, pertanto, in nota i più recenti interventi normativi.

⁵⁵ In attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

⁵⁶ In attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato.

⁵⁷ In attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime [...] ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁵⁸ Decreto legge 14 agosto 2013, n. 93 (introduzione dell'art. 18 bis nel Testo unico dell'immigrazione); Legge 6 agosto 2013, n. 97 (libera circolazione e stabilimento – legge europea 2013); Legge 6 agosto 2013, n. 96 (legge di delegazione europea 2013).

Come già ricordato, l'Italia, poiché facente parte della Comunità internazionale e membro dell'Unione Europea, è obbligata al rispetto di alcune norme che regolano l'accoglienza, il rimpatrio e il trattenimento dei migranti che entrano nel suo territorio (tra le fonti richiamate: DUDU; CEDU; Convenzione di Ginevra; diritto dell'Unione Europea; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea); nonostante gli impegni presi, però, l'Italia si è resa responsabile di gravi e allarmanti violazioni dei suoi doveri, andando così a ledere i diritti fondamentali dei migranti giunti in Italia. Nel 2010, per esempio, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, a seguito della *Universal Periodic Review*⁵⁹ (in particolare con le Raccomandazioni: n. 67, 68, 77, 78, 79 e 80), ha chiesto all'Italia una maggiore tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo e dei migranti, oltre ad un maggior impegno per migliorare le procedure necessarie all'individuazione delle criticità delle persone bisognose di protezione; è stato, inoltre, chiesto all'Italia di adoperarsi per migliorare le strutture a sostegno dei migranti. In alcune di queste raccomandazioni, n. 69-70 e 71, il Consiglio delle Nazioni Unite ha chiesto all'Italia di far fronte al suo dovere di "non respingimento", quale parte contraente della Convenzione di Ginevra del 1951, nel rispetto dell'art. 33.

Delle gravi inadempienze imputabili alla responsabilità del sistema italiano si è occupato anche il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura, che ha condotto una visita *ad hoc* in Italia nell'estate 2009⁶⁰. La visita del CPT ha avuto ad oggetto la nuova politica portata avanti dall'Italia dal 2009, che consisteva nel respingimento dei migranti intercettati dalla Guardia di Finanza nelle acque internazionali. Nel corso di detta visita la delegazione di esperti ha avuto libero accesso a diversi centri di accoglienza per migranti irregolari⁶¹; il CPT ha rilevato che l'Italia ha disatteso, con la sua politica di *push back policy* il principio del "non-refoulement", violando, di fatto, l'art. 3 della CEDU e l'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

Anche la Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo si è occupata della specifica questione italiana, condannando in diverse occasioni il nostro Paese per violazione della CEDU e in particolare del principio del non respingimento. Una delle condanne più recenti risale al 23 febbraio 2012, per il caso *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*, del 2009: le autorità italiane, a più di 30 miglia a sud di Lampedusa, in acque internazionali, intercettarono una barca con duecento somali ed eritrei che venivano presi a bordo da una imbarcazione italiana e respinti a Tripoli, dove contro la loro volontà vennero riconsegnati alle autorità libiche. Dalle indagini successive veniva evinto che non vi fu alcuna identificazione da parte delle autorità italiane⁶². La Corte ha condannato, per tali fatti, l'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU (in riferimento alla violazione del divieto di sottoporre a tortura alcun soggetto; dell'art. 13 CEDU (per aver negato la possibilità del ricorso);

⁵⁹ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 102.

⁶⁰ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 103.

⁶¹ Caltanissetta: Centro per minori "Germoglio"; Catania: Centro per minori "Prospettiva"; Roma: Centro di identificazione ed espulsione di migranti irregolari di "Ponte Gioia".

⁶² Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, pp. 105-106.

dell'art. 4 del Protocollo aggiuntivo CEDU (per aver violato il divieto di espulsione collettiva). Per gli effetti della sentenza l'Italia dovrà sborsare ai richiedenti, undici somali e tredici eritrei, un risarcimento di quindicimila euro.

Per ciò che riguarda l'aspetto pratico-operativo il sistema ordinario di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia consta di varie strutture. In primo luogo, vi sono i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA); in secondo luogo, sono presenti i Centri di Accoglienza per migranti, nei quali talvolta sono ospitati anche richiedenti asilo (CDA e CPSA); in terzo luogo, si ricordano i Centri di Identificazione ed espulsione (CIE), i progetti territoriali del Sistema Protezione richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) ed ulteriori centri nelle aree metropolitane⁶³.

I Centri di accoglienza (CDA), istituiti con legge 563/95, sono centri destinati a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare presente sul territorio dello Stato. All'interno della struttura si procede alla identificazione e alla valutazione della legittimità della permanenza dello straniero, nel caso di non legittimità generalmente si procede al suo allontanamento. Gli stranieri vengono assistiti, sfamati e gli vengono donate le prime cure del caso; attualmente i CDA attivi sul territorio nazionale sono sei, con una capienza che si aggira all'incirca sulle mille unità. I CDA ordinari sono: Agrigento, Lampedusa (381 posti, anche se nel tempo la cifra si è raddoppiata, triplicata); Cagliari, Elmas (220 posti); Caltanissetta, Contrada Pina del Lago (360 posti); Lecce, Otranto; Ragusa, Pozzallo (172 posti)⁶⁴.

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE), istituiti con decreto legge 23 maggio 2008, n.92, sono, invece, strutture destinate al trattenimento degli stranieri extracomunitari non regolari e destinati all'espulsione. Il ruolo di questi c.d. centri di "carcerazione legalizzata" è quello di evitare che gli immigrati irregolari possano circolare liberamente nel territorio, oltre a quello di consentire alle forze di polizia di elaborare i provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari. Il decreto legge, n. 89, del 2011, ha prorogato il termine massimo di permanenza degli stranieri in detti centri fino a 18 mesi. Il numero complessivo dei CIE italiani è di circa 13 unità⁶⁵.

I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), nati con il decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, sono, infine, quelle strutture nelle quali viene "ospitato" per un periodo di tempo che va da 20 a 30 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Sommando i nove CARA con i CDA, la capacità nazionale di ospitalità raggiunge un totale di circa 5.000 posti, oltre alle 3.000 persone che possono essere ospitate nei 151 progetti SPRAR. I soggetti

⁶³ Dati ufficiali tratti dal Ministero dell'Interno aggiornati al settembre 2011 – cit. da Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012.

⁶⁴ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 108.

⁶⁵ I Centri di identificazione ed espulsione (CIE) italiani: Bari-Palese, area aeroportuale (196 posti); Bologna, Caserma Chiarini (95 posti); Brindisi (83 posti); Caltanissetta (96 posti); Catanzaro-Lamezia Terme (80 posti); Crotone (124 posti); Gorizia (248 posti); Milano (132 posti); Modena (60 posti); Roma (360 posti); Torino (180 posti); Trapani (43 posti); Trapani, località Milo (204 posti).

particolarmente vulnerabili possono ricevere protezione e cura in ulteriori 500 posti, di cui 50 riservati a persone con gravi disturbi mentali⁶⁶.

A seguito dell'enorme ondata migratoria proveniente dai Paesi nordafricani, nei primi mesi del 2011, il Governo ha introdotto un piano di accoglienza speciale, il c.d. "Piano di accoglienza straordinaria e diffusa", nel quale hanno preso parte attiva la Protezione civile, alcune Regioni, Province ed Enti locali, e che ha determinato l'apertura di quasi 1.000 nuove strutture⁶⁷ (in queste strutture vengono accolte circa 21.000 persone migranti). L'Italia, a seguito degli enormi sforzi organizzativi e logistici per affrontare la crisi migratoria verso l'Europa, è stata elogiata dall'UNHCR che, pur manifestando il suo apprezzamento per l'organizzazione emergenziale, ha comunque affermato che ancora la capienza ricettiva ordinaria non è sufficiente per affrontare il problema migratorio.

Sul piano regionale, l'Emilia Romagna rappresenta da molto tempo una terra "d'asilo" e di forte protezione dei diritti fondamentali della persona migrante. La memoria di questa Regione è ancora viva quando, in diverse occasioni, la stessa si prodigò con i suoi abitanti per nascondere i rifugiati provenienti da ogni parte del mondo, come è avvenuto per la protezione e accoglienza dei bambini ebrei nascosti a Modena, oppure i clandestini oppositori del nazi-fascismo o i cileni e gli altri latinoamericani sfuggiti alle dittature militari degli anni Ottanta⁶⁸.

Nel 2001, alcuni Comuni della Regione, tra i quali: Parma, Modena, Forlì-Cesena e Ravenna, hanno deciso di partecipare al "*Programma nazionale asilo*", e con la legge n. 189/2002 sono entrate a far parte del già citato Sistema nazionale di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Nel 2004, con legge regionale 5/2004, la Regione Emilia-Romagna inserisce esplicitamente i rifugiati tra i destinatari degli interventi previsti dalla sopradetta legge per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri migranti.

Al progetto "*Emilia-Romagna Terra d'Asilo*" hanno aderito nel corso degli anni 8 Province, e tutti i Comuni capoluogo, molti enti locali, sindacati e altre associazioni. Oggi tale progetto risulta essere uno dei più attivi in ambito locale; tra gli obiettivi del progetto vi sono: la costruzione di una rete regionale e modalità di definizione operative condivise tra tutti i partner del progetto; il monitoraggio della presenza di popolazione rifugiata; la formazione degli operatori istituzionali; la definizione di un livello regionale di accoglienza programmatico e rispettoso dei diritti e della dignità dei richiedenti asilo, rifugiati e protezione sussidiaria; attività di sensibilizzazione per la cittadinanza (con particolare riferimento al 20 giugno, giornata mondiale del rifugiato).

Se sul piano regionale vige un buon sistema di organizzazione per l'accoglienza dei migranti, lo stesso non può dirsi per il sistema nazionale. La motivazione non è da imputarsi solo a responsabilità del nostro Paese, ma anche alla scarsa collaborazione da parte dell'Unione Europea nel tentar di arginare la grave situazione migratoria verso l'Europa; solo a seguito degli avvenimenti drammatici dell'ottobre 2013 (con la morte di

⁶⁶ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 121.

⁶⁷ Le strutture sono state dislocate in alberghi, centri collettivi, ex caserme e conventi, abitazioni private.

⁶⁸ G. Gozzi e B. Sorgoni, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, il Mulino, 2010, pp. 99 e ss.

centinaia di migranti a largo delle coste italiane) le istituzioni europee hanno dichiarato che in futuro l'Italia non sarà più sola nell'accoglienza dei migranti, e aiuti concreti (anche economici) saranno stanziati per dotare l'Italia di un sistema più efficiente.

Ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo, n. 25, del 2008, è importante ricordare che il richiedente asilo può essere ospitato in un centro di accoglienza quando sia necessario, ad esempio, per determinare la sua nazionalità, oppure quando lo stesso abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso il controllo di frontiera o, ancora quando abbia presentato domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare. In teoria, così come previsto dalla legge nazionale, il richiedente asilo dovrebbe essere ospitato per non più di venti giorni, e allo scadere del periodo al richiedente dovrebbe essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo con validità di tre mesi, rinnovabile alla scadenza. In base al decreto del 2008, il richiedente asilo ha diritto di uscire dal centro durante la giornata per tutte le questioni che attengono all'esame della domanda. Non sono ammesse perciò detenzioni illegittime o oltre il tempo previsto dalla legge.

Le condizioni di assistenza e la qualità dei servizi offerti varia a seconda della tipologia della struttura ospitante, mentre, per esempio, lo SPRAR è costituito da piccole strutture collegate con il territorio, i CARA e i CDA sono grandi centri collettivi, in cui i posti possono andare dalle 100 alle 2.000 unità, con tutta una serie di problematiche attinenti l'igiene e la sicurezza. Ogni centro di accoglienza dovrebbe fornire determinati servizi tra cui la mediazione linguistica, l'informativa legale, il sostegno psicologico (soprattutto per i minori non accompagnati, le persone torturate o stuprate). La Commissione straordinaria del Senato ha svolto, nel 2011, attività di indagine in alcuni di questi centri di accoglienza per migranti in Italia ed ha riscontrato diverse carenze nella fornitura dei servizi essenziali alla persona, così come previsto e richiesto dallo Schema generale di capitolato per la gestione dei centri adottato a livello nazionale nel 2008. Il sistema appena richiamato non soffre solo per le carenze nei servizi essenziali da offrire ai migranti all'interno dei centri di accoglienza, ma anche di un più grave problema di mancanza di spazi che genera l'ormai noto e annoso problema del sovraffollamento (presente anche nel sistema penitenziario italiano ed oggetto di numerose sentenze di condanna della Corte EDU). Il grave stato di sovrappopolazione dei centri di accoglienza e trattenimento italiani ha determinato momenti di tensione, come è accaduto nel CARA di Mineo⁶⁹, nell'estate 2011. Dalla relazione emersa in sede di indagine da parte della Commissione straordinaria del Senato, che si è recata appunto, nell'aprile 2011, al "Villaggio della solidarietà" di Mineo, si è scoperto che il centro è sprovvisto di personale adeguatamente formato, mediatori linguistici, ed è totalmente isolato dal territorio dove le persone conducono la loro quotidianità di rassegnazione.

Nemmeno nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) la situazione risulta essere migliore, nel 2011 c'è stata la chiusura del Centro di Santa Maria Capua a Vetere, a seguito di alcune segnalazioni da parte dei delegati del Senato che hanno accertato l'assenza di *standard* minimi per l'accoglienza e il trattenimento dei

⁶⁹ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 123.

migranti, poi soggetti all'espulsione. Dalla relazione della Commissione straordinaria del Senato è emersa una situazione drammatica. Nel centro, infatti, allestito all'interno di una ex-caserma, vivevano centinaia di persone che sono state costrette a sostare per giorni in una tendopoli esposta al sole in condizioni inumane, anche senz'acqua⁷⁰. Anche alcune Ong, come *Save the Children* o *Medici senza Frontiere*, si sono occupate della grave situazione dei centri di accoglienza per migranti in Italia; dai loro sopralluoghi sono emerse problematiche che riguardano la mancanza di spazi, la promiscuità tra persone con *status* diversi (vittime di tratta, di tortura, di persecuzioni), il problema della lingua, la mancanza di aiuto psicologico (che in alcuni casi ha portato anche all'autolesionismo)⁷¹.

6. Il centro di accoglienza e primo soccorso di Lampedusa (il “video della vergogna”).

Come si è già ricordato l'isola di Lampedusa rientra nel sistema italiano di accoglienza e primo soccorso per immigrati con una capienza regolamentare di circa 380 unità. Il CDA di Lampedusa, anche per la posizione geografica dell'isola (che si trova in mezzo al Mediterraneo), è quello che dagli anni Novanta in poi ha suscitato la maggiore sovraesposizione mediatica; le immagini dei cosiddetti “sbarchi” sono entrate dentro le case degli italiani attraverso i mass-media locali, che molte delle volte hanno utilizzato un linguaggio allarmistico atto a creare una vera e propria “paura di essere invasi”. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha stimato, nel 2011, sbarchi a Lampedusa per oltre 28.000 persone, con decessi (morti in mare) per circa 1.500 persone provenienti per lo più dal Nord Africa. Ha dichiarato recentemente Lauren Jalles, delegato dell'UNHCR per l'Italia che: *“il sovraffollamento che si verifica costantemente è insostenibile e da origine ad una situazione nella quale, nonostante gli sforzi degli operatori umanitari, l'assistenza fornita è altamente al di sotto degli standard minimi”*. Il delegato dell'UNHCR, relativamente al drammatico episodio avvenuto a largo delle coste di Lampedusa il 3 e l'11 ottobre 2013 (in cui sono morte annegate quasi 500 persone, tra cui anche diversi bambini), ha dichiarato ai giornalisti: *“è incomprensibile come queste persone, con particolare riferimento ai 26 sopravvissuti siriani ed eritrei, alcune delle quali sopravvissute ad una tragedia di enormi proporzioni, si trovino ancora bloccate a Lampedusa senza che sia garantita loro la tranquillità necessaria per superare il trauma [...]”*⁷². Diverse associazioni italiane per la tutela dei diritti degli immigrati hanno presentato un esposto alle istituzioni europee (destinatari dell'esposto sono stati: il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura, l'UNHCR, la Commissione dell'Unione Europea e il Comitato Europeo per i diritti sociali) per chiedere che venga fatta chiarezza sulla situazione di detenzione illegittima in cui si trovano diciassette cittadini eritrei e siriani trattenuti da oltre due mesi presso il CDA di

⁷⁰ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, pp. 128-129.

⁷¹ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p.117.

⁷² <http://www.unhcr.it>: “Lampedusa: ancora condizioni di accoglienza inaccettabili, l'UNHCR chiede trasferimenti rapidi e regolari” – Articolo del 17 dicembre 2013.

Lampedusa, dopo essere sopravvissuti al naufragio avvenuto nell'ottobre del 2013. I migranti si trovano in una condizione di trattenimento forzato senza aver subito nessun provvedimento dell'autorità (in palese violazione dell'art 3 CEDU), non hanno nessuna possibilità di adire alla magistratura italiana perché non v'è nessun provvedimento a norma di legge che preveda la loro detenzione (la legge prevede un tempo per il trattenimento nei CDA – quindi anche a Lampedusa – non superiore a 96 ore). Il fatto che le autorità preposte non abbiano emesso nessun provvedimento a norma di legge per il trattenimento di queste persone che, ricordiamolo hanno subito un trauma personale difficilmente superabile, non è solo in contrasto con l'art. 3 della CEDU, ma anche con i principi espressi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europa (art. 47) e della CEDU (artt. 5 e 13) che regolano in maniera specifica il principio del giusto processo ed efficace rimedio.

Com'è possibile che in un Paese democratico come l'Italia si verificano ancora casi del genere, in cui ci sono provvedimenti (o meglio non ci sono) come questi dove si restringe arbitrariamente e illegittimamente la libertà personale dell'individuo, quando già dal 1948 la Costituzione repubblicana prevedeva all'art. 13 che *“la libertà personale è inviolabile”* e che *“non è ammessa nessuna forma di detenzione o limitazione della libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria”*?

Per comprendere la reale condizione in cui si trova odiernamente il CDA di Lampedusa è necessario partire dalla sua storia più recente, e più precisamente dal 2008. Dal 2008, infatti, nell'ambito del progetto *“Praesidium”* operano nell'isola l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Save The Children e la Croce Rossa italiana, per attività di ausilio informativo-legale ai migranti nell'ambito dei rispettivi campi di intervento. Lampedusa, come già ricordato, è un centro di prima accoglienza e soccorso dove l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità del migrante e la legittimità della sua permanenza; in realtà, come tutti sanno, i tempi di permanenza si protraggono anche oltre i 30 giorni senza che siano stati, come nel caso degli eritrei e siriani, presi provvedimenti di alcun genere.

Sempre nel 2011, il CDA di Lampedusa ha ricevuto la visita di una sottocommissione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che ha dichiarato che i centri di accoglienza dell'isola non sono adatti al trattenimento di migranti irregolari⁷³. Anche Save The Children ha pubblicato nello stesso anno un rapporto sull'accoglienza temporanea di minori stranieri, non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza del Nord Africa⁷⁴, dove vengono descritte le condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati (difficoltà nel sistema di sicurezza, nell'alloggio, nelle condizioni igieniche, promiscuità tra giovani e adulti).

Già nel febbraio 2009 una delegazione della Commissione del Senato per la tutela dei diritti umani si è recata al centro di accoglienza di Lampedusa per verificare la presenza di una criticità del sistema denunciata da

⁷³ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 114.

⁷⁴ <http://www.savethechildren.it>.

tempo e da più parti. Dal rapporto è emerso un quadro preoccupante: nel centro si trovavano all'epoca 974 persone, a fronte dei 381 posti disponibili; nel centro venivano consegnati ogni 3 giorni un kit in cui vi erano 2 paia di slip nuovi e una coperta, venivano, inoltre, distribuite sigarette e schede telefoniche da 5 euro ogni 10 giorni. Giornalmente venivano consegnati shampo e sapone, e i cibi all'occorrenza; inoltre, nel centro era adibita una piccola moschea per le preghiere⁷⁵. La delegazione del Senato ha concluso la sua visita denunciando una situazione di insufficienza dei servizi basilari per far fronte alle esigenze di migranti che provengono da culture diverse e hanno bisogni diversi. Si fa notare che le difficoltà organizzative del centro di Lampedusa non sono le uniche nel panorama italiano, anche nel versante che si affaccia verso l'Adriatico la situazione non è migliore.

In chiusura, merita di essere ricordato l'agghiacciante episodio accaduto nel mese di dicembre 2013 all'interno CDA di Lampedusa, in cui un migrante, del quale tra l'altro non si hanno più notizie, ha girato con un telefonino cellulare un video (già soprannominato dai giornalisti "il video della vergogna") dove si vedono alcuni uomini della cooperativa che gestiva il centro "disinfestare", con una specie di compressore, decine e decine di migranti messi in fila l'uno dietro l'altro, spogliati dei propri vestiti e lasciati lì al freddo, con lo scopo di evitare il pericolo di un presunto contagio da "scabbia", che, come è emerso successivamente, nessuno degli stranieri aveva contratto. Il video, caricato anche sul web, ha fatto in poche ore il giro del mondo suscitando sconcerto e forte indignazione da parte di tutte le istituzioni europee, le massime cariche politiche e le Ong presenti sul territorio nazionale. Il "video della vergogna" rappresenta senza ombra di dubbio l'ennesimo fatto di disumanità commessa nei confronti dei più deboli; noi tutti vorremmo tanto credere che quello che è successo a Lampedusa sia un fatto isolato, ma si ha la netta sensazione che la vicenda non sia che un minuscolo granello di sabbia nel mare delle ingiustizie quotidiane. La solidarietà di una grande democrazia la si dovrebbe giudicare in base a come essa decide di aiutare i più deboli, siano essi cittadini o stranieri; è da ricordare che nel caso dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo, l'allontanamento dalle proprie terre non è quasi mai una scelta voluta ma obbligata dal fatto di dover sfuggire ai propri carnefici, per un po' di libertà e magari, perché no, anche di un lavoro dignitoso.

Scappare "forzatamente" dalle proprie case, dalle proprie origini, dai propri affetti, e non farvi più ritorno, genera nella persona paura e fragilità; tali *status* psicologici rendono l'ingresso in un Paese ancor più difficile, sempre se, si badi bene, si ha la fortuna di arrivarci in quel Paese, non morendo per il solo fatto di averci provato. Spetta, dunque, a tutti i cittadini e in primo luogo alle istituzioni politiche nazionali ed europee cercare di agevolare l'integrazione sociale degli stranieri, superando la paura e il pregiudizio.

Diceva Martin Luter King, Jr., mentre si batteva per i diritti degli africani in America nel 1960: *"L'ingiustizia in un luogo qualsiasi è una minaccia alla giustizia ovunque"*.

⁷⁵ Commissione Straordinaria per la tutela e promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sullo stato dei diritti umani nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, 2012, p. 117.

Quando il governo dell'apartheid (segregazione razziale) del Sudafrica nel 1964 ha processato Nelson Mandela, egli ha scritto: *“il mio ideale è una società democratica e libera in cui tutte le persone vivono insieme in armonia e con uguali opportunità”*.