



Scenari di frontiera: il caso Lampedusa

L'approccio hotspot e le sue possibili evoluzioni
alla luce del Decreto legge n. 113/2018

Rapporto a cura del progetto **In Limine**

Autori: **Francesco Ferri, Adelaide Massimi**

Con il contributo di: **Sami Aidoudi, Zaineb Belaaouej**

I box “L’HOTSPOT DI MESSINA” e “L’HOTSPOT DI TRAPANI” sono stati scritti insieme ad **Alice Argento**

Chiusura rapporto: **Ottobre 2018**



INDICE:

INTRODUZIONE	04
1 - UN'ESTATE PARADIGMATICA	08
Box1 – Genealogia dell'approccio hotspot e suoi sviluppi	10
2 - LE PRINCIPALI VIOLAZIONI OSSERVATE A LAMPEDUSA: ILLEGITTIMITÀ IN COSTANTE TRASFORMAZIONE	12
Box2 – Quale consapevolezza in assenza di un orientamento legale efficace?	15
3 - L'APPROCCIO HOTSPOT OLTRE LAMPEDUSA. UNA PANORAMICA SULLA SITUAZIONE DI MESSINA E TRAPANI	19
Box3 – L'hotspot di Messina	19
Box4 – L'hotspot di Trapani	20
4 - GLI STRUMENTI DEL PROGETTO	22
5 - SCENARI DI FRONTIERA: UN'INVISIBILIZZAZIONE DELLE PROCEDURE?	26
6 - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E POSSIBILI SVILUPPI	30

INTRODUZIONE

La nascita del progetto In Limine e la scelta dell'isola di Lampedusa

Lampedusa nel 2018 è stato il 3° porto di sbarco per consistenza numerica degli arrivi: nel centro hotspot, uno dei 5 attivi in territorio italiano, dal gennaio del 2018 sono transitate 2914¹ persone. Il c.d. *approccio hotspot*, introdotto in Italia a partire dal settembre del 2015, ha comportato importanti cambiamenti nell'effettivo accesso alla protezione internazionale delle persone arrivate alle frontiere marittime del paese. Nonostante la profonda contrazione dei diritti che tale approccio ha provocato, non sono state introdotte nuove norme a regolarne struttura e procedure: i "punti di crisi" vengono infatti solo limitatamente citati nella legge 46/2017 (legge di conversione del c.d. "Decreto Minniti").²

Il progetto In Limine viene concepito nel marzo del 2018, quando una delegazione composta da legali, mediatori e ricercatori di ASGI, CILD e IndieWatch recandosi sull'isola ha osservato una situazione caratterizzata da profonde violazioni dei diritti dei cittadini stranieri sbarcati a Lampedusa³. Da dicembre 2017 a marzo 2018 centinaia di persone sono rimaste confinate sull'isola per periodi anche superiori a due mesi. Alcune delle prassi illegittime⁴ riscontrate a marzo sono state progressivamente abbandonate, mentre altre, come vedremo in seguito, sono state rilevate anche nei periodi successivi. La delegazione ha osservato una profonda ambiguità rispetto alla natura detentiva o meno dell'hotspot: il cancello del centro era infatti chiuso per i migranti e non erano previsti meccanismi per regolare ingresso e uscita dalla struttura. Tuttavia delle aperture nella rete, ciclicamente riparate dall'amministrazione del centro e riaperte dai migranti, consentivano, a chi ne aveva la possibilità, di uscire dalla struttura. Le condizioni di vita all'interno del centro erano gravemente degradate e uomini, donne e minori dividevano spazi fatiscenti in condizioni di promiscuità⁵. L'accesso alla domanda di protezione internazionale era limitato, in particolare per le persone provenienti da

paesi, come la Tunisia, considerati sicuri in base a una valutazione informale. Venivano attuati respingimenti differiti senza garantire ai cittadini stranieri un adeguato accesso alle informazioni e negandogli il diritto di attivare rimedi effettivi per opporsi alle procedure di rimpatrio.

Un incendio, scoppiato l'8 marzo 2018 a seguito di una rivolta all'interno dell'hotspot, ha causato la distruzione di un intero padiglione. Le denunce circa le condizioni del centro, i ricorsi presentati alla Corte Europea dei Diritti Umani (Corte EDU) dal progetto In Limine, il rinnovato interesse mediatico sull'isola, unitamente all'incendio, hanno portato alla decisione del Viminale di chiudere parzialmente il centro che, nei mesi successivi, ha lavorato a regime ridotto.

Gli avvenimenti di marzo hanno svelato una situazione preoccupante: sull'isola di Lampedusa vigeva di fatto uno stato di eccezione in cui la deroga alle norme relative alla gestione dei flussi migratori costituiva la regola. L'isolamento geografico e mediatico di Lampedusa e l'abbandono dell'isola da parte di molte ONG aveva permesso l'instaurarsi di un sistema segnato dalla normalizzazione degli abusi, nonostante alcune organizzazioni locali e nazionali continuassero - e continuano - a fornire servizi di base durante gli sbarchi, quali la distribuzione di coperte, di cibo e bevande calde, e ad aprire spazi di accoglienza e incontro quali internet point e sportelli di ascolto.

A fronte di tale situazione la delegazione di legali ha attivato, come si avrà modo di specificare in seguito, gli opportuni strumenti giuridici per contrastare le violazioni riscontrate e tutelare le persone coinvolte. Sono state inviate segnalazioni al Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, alla Procura di Agrigento, all'Azienda sanitaria di Palermo per denunciare le violenze e i trattamenti inumani, la detenzione di donne e minori in luoghi condivisi con uomini adulti, il trattenimento arbitrario e le condizioni igienico sanitarie a cui i migranti erano sottoposti all'interno

¹ Dati del Ministero dell'Interno aggiornati al 19/10/2018, Cruscotto statistico immigrazione. (http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_19-10-2018.pdf)

² Si veda a tal proposito la Relazione al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, pp. 231-235 (<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/29e40afbf6be5b608916cad716836dfe.pdf>)

³ Per maggiori informazioni in merito alla situazione del Centro Hotspot di Lampedusa a marzo 2018, si veda il Dossier di Asgi, CILD e IndieWatch presentato alla sala stampa della Camera dei deputati il 10 aprile 2018. (<https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf>)

⁴ Si intende con prassi illegittima la violazione della normativa in vigore ad opera della pubblica amministrazione in alcuni ambiti e con modalità tali che normalmente non vengono sottoposte al vaglio giurisdizionale per le oggettive difficoltà di accesso alla giustizia da parte della vittima di tale prassi.

⁵ Si veda a tal proposito anche la Relazione sullo stato del centro presentata dagli allora enti gestori (Croce Rossa Italiana e Consorzio delle Misericordie) alla Prefettura di Agrigento il 14 febbraio 2018, ottenuta dal progetto In Limine tramite accesso civico generalizzato: [Relazione sullo stato del locale del Cspa di Lampedusa](#).

dell'hotspot. Inoltre, sono state inviate alla Prefettura di Agrigento richieste urgenti di trasferimento delle persone vulnerabili e dei richiedenti asilo presi in carico dai legali⁶. In assenza di risposta da parte delle autorità nazionali, gli avvocati si sono rivolti in via d'urgenza, attraverso la richiesta di adozione di misure provvisorie⁷, alla Corte EDU per la violazione del diritto a non essere sottoposti a trattamenti o condizioni inumani e degradanti, del diritto a non essere detenuti arbitrariamente e per la mancanza di mezzi di ricorso effettivi per contestare le inadeguate condizioni di accoglienza. È stato anche presentato un esposto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento contestando l'indebita limitazione della libertà personale di una cittadina straniera trattenuta nell'hotspot per un periodo di 40 giorni. Nelle settimane successive ASGI, CILD, IndieWatch e Action Aid hanno dato vita al progetto pilota In Limine, organizzando un presidio giuridico stabile sull'isola composto da operatori legali e mediatori culturali, e costituendo un team di avvocati, ricercatori e comunicatori al fine di sviluppare un'approfondita analisi giuridica e attivare strumenti di contrasto alle violazioni riscontrate.

Gli obiettivi

Il progetto è nato con lo scopo di produrre cambiamenti nel breve e nel lungo periodo. Per quanto riguarda i primi obiettivi, l'impostazione di In Limine ambisce a contrastare le prassi illegittime adottate dalle autorità nelle operazioni di identificazione e classificazione dei migranti, nelle procedure di rimpatrio forzato, nelle modalità di accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e nella gestione del centro hotspot in relazione alla durata della permanenza, al rispetto della libertà personale dei cittadini stranieri e alle condizioni di accoglienza. Nel lungo periodo, il progetto si propone di produrre un cambiamento nelle politiche di governo della mobilità attraverso la diffusione di un sapere critico giuridico e socio-antropologico in tema di approccio hotspot e gestione delle frontiere, sviluppato a partire dalla raccolta di informazioni, l'approfondimento dei temi giuridici più rilevanti e l'organizzazione di campagne comunicative e di advocacy. Il perseguimento di tali

obiettivi di breve e lungo periodo appare fondamentale alla luce delle novità introdotte dal Decreto legge n. 113/2018, al fine di contrastare nuove pratiche lesive dei diritti dei migranti.

Gli strumenti

Il presidio stabile ha costituito la modalità operativa che ha permesso di accedere alle informazioni e di intervenire quando sono state rilevate violazioni e prassi illegittime. Si sono così potute monitorare, per un periodo di 4 mesi, le dinamiche di gestione degli arrivi sull'isola attraverso: l'osservazione diretta degli sbarchi; le interviste a cittadini stranieri sbarcati a Lampedusa; il confronto con i diversi attori coinvolti quali gli enti di tutela (UNHCR, OIM, Save the Children) attivi all'interno dell'hotspot, la società civile e le organizzazioni presenti sull'isola, il Comune di Lampedusa e la Prefettura di Agrigento. Inoltre, sono stati raccolti dati e informazioni attraverso istanze di accesso civico generalizzato agli atti della Pubblica Amministrazione⁸ in merito alla situazione del centro hotspot e ai numeri relativi ad arrivi e respingimenti⁹.

Attraverso l'osservazione, a partire da quanto rilevato a marzo, è stato possibile inquadrare i temi di maggiore criticità relativamente alle procedure messe in atto sull'isola e sviluppare approfondimenti volti alla predisposizione di mezzi di intervento efficaci e immediati per la tutela dei migranti e il contrasto delle prassi illegittime. L'analisi si è concentrata sull'illegittimità complessiva di un sistema privo di una base legale, sulla pratica del trattenimento dei migranti e delle altre forme di limitazione alla libertà di movimento, sull'effettivo accesso a un'informazione corretta e alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, sull'uso improprio dello strumento del respingimento differito e sul mancato accesso a mezzi di ricorso effettivi contro le azioni di rimpatrio. Sono quindi stati approntati strumenti volti a garantire l'accesso ai migranti incontrati a informazioni chiare relative alla propria condizione giuridica e ai propri diritti, e a favorire l'accesso alle misure della protezione internazionale e ai diritti ad essa collegati ai cittadini stranieri che manifestavano volontà in tal senso.

⁶ Si vedano le comunicazioni e le segnalazioni prodotte durante i mesi del progetto: [Segnalazione a UNHCR, OIM e Save the Children, 9 marzo 2018](#); [Segnalazione ASP e NAS, 26 aprile 2018](#).

⁷ Ricorsi presentati secondo quanto previsto dall'articolo 39 del Regolamento della Corte europea dei diritti umani. (https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ITA.pdf)

⁸ Istanze presentate nell'esercizio del diritto di accesso generalizzato agli atti della pubblica amministrazione secondo le modalità previste dal D.Lgs. 97/2016. Per maggiori informazioni si rimanda alle Linee guida redatte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. (<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/1309/del.1309.2016.det.LNfoia.pdf>)

⁹ [Questura di Agrigento Dati presenze hotspot Lampedusa, Risposta riesame dati presenze hotspot Lampedusa, Tabella riassuntiva presenze, respingimenti, espulsioni, richieste asilo marzo-maggio Lampedusa](#).

Scenari di frontiera: il caso Lampedusa

L'approfondimento giuridico ha inoltre permesso al progetto di intervenire nel processo di supervisione dell'attuazione della sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*, con la quale la Corte europea dei diritti umani ha condannato il nostro paese per la detenzione illegale dei migranti, per il mancato accesso a mezzi di ricorso effettivi contro la detenzione e per l'assenza di rimedi per denunciare le condizioni di accoglienza. L'opportunità di tale intervento è situata nei profili di sostanziale continuità delle procedure attuali rispetto alle prassi lesive sanzionate dalla Corte.

Azioni di comunicazione, denuncia e advocacy hanno permesso di diffondere un punto di vista critico e informato su quanto rilevato attraverso la pubblicazione di comunicati stampa e approfondimenti giuridici. In rete con altre organizzazioni siciliane e nazionali è stato possibile redigere e inviare alle autorità e organizzazioni competenti una nota di analisi delle Procedure Operative Standard (SOP), sottolineando l'illegittimità di fondo di un sistema privo di una base giuridica e formulando specifiche raccomandazioni per favorire una revisione delle SOP che, tenendo conto delle violazioni finora prodotte, predisponga strumenti affinché non si ripetano.¹⁰

L'efficacia del progetto e i nuovi bisogni

Il progetto, con i suoi punti di forza e le sue criticità, ha avuto un forte impatto sulle prassi di gestione degli arrivi e sui meccanismi di identificazione e incanalamento verso le procedure di asilo o di rimpatrio.

Le azioni di marzo - nello specifico la presentazione di ricorsi per la difesa di alcuni cittadini e famiglie presenti nell'hotspot e la diffusione di informazioni sulle condizioni di funzionamento e di vita nella struttura attraverso la pubblicazione di un Dossier¹¹ - hanno portato a un immediato miglioramento nelle pratiche messe in atto dalla pubblica amministrazione. La presenza di operatori e mediatori ha permesso di inviare numerose segnalazioni alle autorità relative a casi individuali, esercitando una pressione costante affinché fossero rispettati i diritti dei cittadini stranieri e seguite procedure coerenti con quanto previsto dalla normativa. La nuova dimensione operativa dell'hotspot di Lampedusa è stata tuttavia fortemente determinata anche dalla chiusura di parte del centro, provocata dalla rivolta dell'8 marzo, e dalla conseguente decisione del Viminale di ridurre la capacità operativa dell'hotspot. Lampedusa non è più stata meta di conferimenti da parte delle - ormai rare - missioni di salvataggio in mare, e si è limitata ad accogliere le imbarcazioni, provenienti esclusivamente dalla Tunisia, che

sono riuscite a raggiungere autonomamente la zona di mare limitrofa all'isola.

I numeri contenuti degli arrivi nei mesi successivi hanno permesso agli operatori del progetto di svolgere un'efficace azione di informativa con i migranti. Si è inoltre osservata un'accelerazione nei processi di trasferimento delle persone da Lampedusa alla Sicilia continentale, probabilmente in relazione al numero ridotto degli arrivi. Situazioni di sovraffollamento, che erano all'ordine del giorno nei mesi precedenti con gravi conseguenze sulle condizioni di vita all'interno del centro, sono diventate sporadiche, e un consistente numero di persone ha potuto manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale.

Tuttavia, prassi illegittime relativamente ai procedimenti di rimpatrio forzato, all'accesso a un'informazione completa e corretta e processi di selezione informale dei migranti sono stati osservati nel corso dell'intero progetto. La scarsa, quasi nulla, possibilità per la società civile e le organizzazioni indipendenti di accedere ai centri hotspot e alle zone di sbarco e la limitata disponibilità delle autorità competenti ad avviare processi di dialogo che favoriscano un controllo esterno e consentano attività di monitoraggio ha reso estremamente difficoltoso l'intervento sulle procedure di selezione e rimpatrio.

All'interno degli hotspot accedono unicamente organizzazioni che hanno avviato protocolli di intesa con le Prefetture e il Viminale per fornire determinati servizi (assistenza sanitaria, informativa legale, etc.) e i c.d. enti di tutela (OIM, UNHCR, Save the Children) che, con il Ministero dell'Interno, hanno veri e propri contratti e a cui sono appaltate intere aree di competenza quali l'informativa legale, l'individuazione delle persone vulnerabili e l'assistenza dei minori. Tali enti, per questioni di competenza o per impegni contrattuali - quali l'obbligo di riservatezza -, non rendono pubbliche informazioni relative alle criticità che possono emergere nell'implementazione dell'*approccio hotspot*¹².

Tale difficoltà di accesso per le organizzazioni esterne rende gli hotspot e le aree di sbarco luoghi sostanzialmente chiusi e le procedure che avvengono al loro interno invisibili e inaccessibili. A Lampedusa, come nel resto della Sicilia, solo poche organizzazioni riescono ad avere contezza di quanto accade negli hotspot: i tempi di permanenza, le limitazioni della libertà personale, le procedure di identificazione e, soprattutto, le procedure di selezione e incanalamento dei migranti verso l'asilo o verso il rimpatrio rimangono in una zona d'ombra.

Con il Decreto n. 113/2018 l'attuale governo, piuttosto

¹⁰ Si vedano gli approfondimenti e i comunicati prodotti dal progetto ai seguenti link: Dossier Lampedusa; Considerazioni a cura del progetto In Limine sull'attuazione della sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*; Dieci proposte a garanzia del rispetto del diritto di asilo negli hotspot: analisi critica delle SOP; Gestione hotspot e diritti umani: quale responsabilità per il terzo settore?; La lunga attesa della nave Diciotti e la violazione dei diritti.

¹¹ Hotspot e Centri di Permanenza per i Rimpatri Violazioni dei diritti umani e dei diritti di difesa dei migranti (<https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf>)

¹² Si vedano a tal proposito le convenzioni stipulate dagli enti di tutela con il Ministero dell'Interno (art. 19: "Riservatezza"): [Convenzione Save the Children](#), [Convenzione UNHCR](#), [Convenzione OIM](#).

che contrastare le pratiche illegittime, ha ratificato la prassi *contra legem* di trattenere negli hotspot e negli hub regionali i richiedenti asilo e ha introdotto la valutazione delle domande di asilo in frontiera. Tali novità provocheranno verosimilmente uno sviluppo intensivo ed estensivo delle pratiche di *invisibilizzazione* degli hotspot e delle procedure che vi avvengono.

Per le ragioni esposte, l'avvio di progetti di tutela delle

persone in arrivo e di monitoraggio degli hotspot diviene una questione di primaria importanza per il contrasto delle prassi illegittime volte alla selezione e al rimpatrio dei migranti e per valutare gli effetti delle nuove disposizioni normative in relazione all'esercizio dei diritti da parte dei cittadini stranieri, riservando una particolare attenzione ai profili di illegittimità delle nuove disposizioni alla luce dei principi fondamentali del nostro ordinamento.



1 - UN'ESTATE PARADIGMATICA. DALLA CRIMINALIZZAZIONE DELLE ONG ALLA CHIUSURA DEI PORTI

Il progetto In Limine si è svolto nel corso di un'estate che è stata caratterizzata da vicende di assoluto rilievo. Sarà possibile formulare un'approfondita valutazione, dal punto di vista storico e politico, soltanto col tempo e con la giusta distanza dagli eventi. Non di meno, appare utile proporre delle considerazioni parziali, in quanto quello che è successo durante l'ultima estate ha contribuito a delineare lo specifico contesto culturale e politico che ha influenzato e continua a indirizzare l'azione di tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nell'ambito delle politiche migratorie. Le brevi riflessioni proposte non hanno la pretesa di ricostruire nella loro interezza tutte le intense e complesse vicende dei mesi estivi. Al contrario, verranno richiamati soltanto alcuni episodi chiave che, per la loro rilevanza, appaiono idonei a restituire il clima che ha caratterizzato il periodo.

La cosiddetta *chiusura dei porti*, andata in scena tra giugno e agosto 2018, ha rappresentato il punto di arrivo di due processi che hanno avuto avvio nel corso dell'anno precedente: la criminalizzazione della solidarietà, soprattutto in relazione alle attività di *search and rescue*¹³, e la collaborazione dell'Italia con le autorità libiche al fine di ridurre il numero delle persone che arrivano sulle coste italiane¹⁴.

Per ciò che concerne la criminalizzazione della solidarietà, il prodotto di questo processo di lungo periodo è particolarmente evidente e inquietante: il numero delle organizzazioni che prestano soccorso ai migranti in difficoltà lungo la rotta del Mediterraneo centrale è drasticamente calato e in alcuni specifici periodi si è azzerato¹⁵. Le circostanze che hanno costretto o indotto le ONG, che hanno di fatto sopperito all'assenza di adeguate missioni di *search and rescue* da parte degli stati e dell'UE, a sospendere le attività di soccorso sono di vario tipo, principalmente: inchieste dell'autorità giudiziaria, problemi amministrativi e conseguenti difficoltà tecniche e logistiche.

In via generale, è opportuno precisare che gran parte degli ostacoli posti all'attività delle navi di salvataggio sono stati configurati in un clima di aperta ostilità che da almeno un anno e mezzo circonda l'operato delle ONG. Interventi di politici e giornalisti, prese di posizione di rappresentanti istituzionali, iniziative giudiziarie avventate e/o prive di riscontri coerenti¹⁶: l'attività convergente di più attori ha messo in profonda difficoltà gran parte delle organizzazioni che operano in mare, inducendo molte a sospendere le attività. Gli effetti di tale clima politico e dell'attuale assenza di forme strutturate di soccorso in mare sono evidenti e drammatici. Nei primi otto mesi del 2018 è aumentata la percentuale delle persone morte nel Mediterraneo: una ogni 18 arrivi¹⁷. Tale dato è attribuibile a molteplici fattori, dalle condizioni delle imbarcazioni e dalla modalità di organizzazione e attuazione dei viaggi, all'evoluzione del contesto in Libia. In ogni caso è indubbio che la stagione della criminalizzazione dell'azione delle ONG ha considerevolmente indebolito la capacità di intervento e salvataggio e questa circostanza ha aumentato il numero delle persone morte nel tentativo di arrivare in Italia¹⁸, privando in aggiunta la società civile di un punto di osservazione indipendente su quanto accade lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

Osservando il contesto da una prospettiva più ampia, è possibile notare che gli avvenimenti degli ultimi mesi sono iscrivibili nella strategia di lungo periodo di *esternalizzazione delle frontiere*. È possibile, in prima battuta, affermare che la consistenza e la posizione della *frontiera sud* dell'Italia e dell'Europa hanno subito profonde trasformazioni nel corso degli ultimi tre anni. A partire dalla c.d. *crisi migratoria* che ha interessato l'Europa nel 2015, sono stati messi a punto, dalle istituzioni europee e dagli stati membri, *in primis* dall'Italia, strumenti volti a bloccare, impedire, contenere i flussi: il risultato è la drastica diminuzione dell'arrivo di cittadini stranieri attraverso il Mediterraneo centrale

¹³ Per maggiori informazioni sul tema, si veda la Guida alla solidarietà in mare a cura di CILD. (https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/08/KYR-Solidariet%C3%A0-in-mare-ll_08.2018.pdf)

¹⁴ A tal proposito si veda l'approfondimento di Action Aid circa l'utilizzo del Fondo Africa (https://www.ActionAid.it/app/uploads/2017/12/Fondo_Africa_Il-compromesso_impossibile.pdf)

¹⁵ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/08/28/migranti-anche-nave-aquarius-si-ferma-cosi-le-ong-sono-sparite-dal-mediterraneo/4582788/>

¹⁶ <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/un-anno-dopo-svanisce-il-patto-trafficancong>

¹⁷ <https://www.unhcr.it/news/traversate-del-mediterraneo-piu-pericolose-mai-secondo-un-rapporto-unhcr.html>

¹⁸ Per maggiori informazioni si veda il Report di Human Rights Watch "EU/Italy/Libya: Disputes Over Rescues Put Lives at Risk", luglio 2018. (<https://www.hrw.org/news/2018/07/25/eu/italy/libya-disputes-over-rescues-put-lives-risk>)

e orientale¹⁹. L'Unione Europea ha promosso processi diplomatici per rafforzare i rapporti con i paesi di origine e transito dei flussi migratori al fine di cooperare con questi nelle azioni di contenimento della mobilità internazionale, per assicurare un effettivo controllo delle frontiere maggiormente attraversate e per assicurare l'effettività dei rimpatri. A tal fine sono stati utilizzati anche fondi destinati alla cooperazione internazionale e l'erogazione di tale genere di aiuti è stata, prima informalmente poi esplicitamente, subordinata alla collaborazione politica nel processo di esternalizzazione delle frontiere²⁰. A tali processi si sono affiancati gli accordi intergovernativi, nei quali il Governo Italiano ha giocato un ruolo di avanguardia, firmando nel febbraio 2017 il noto memorandum²¹ con la Libia che ha portato, a distanza di poco più di un anno dalla sua implementazione, a una riduzione di oltre l'80% degli arrivi grazie alla collaborazione con il governo di Al Serraj e con alcune milizie libiche. L'addestramento della Guardia Costiera libica che, dotata di recente in un Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo (JRCC), coordina ed effettua i salvataggi nel Mediterraneo²² ha determinato effetti inquietanti in termini di morti, dispersi, respingimenti e conseguenti violazioni dei diritti umani nei centri di detenzione libici. A fare *da sponda* all'evoluzione dei rapporti con la Libia, è sopraggiunta la fase della cd. *chiusura dei porti*: lungo le due sponde del Mediterraneo vengono prodotti comportamenti in risonanza tra di loro che restituiscono il segno di un'ostilità generalizzata nei confronti di richiedenti asilo e migranti.

Per quanto attiene alla cd. *chiusura dei porti*, quanto registrato nel corso dell'estate configura una novità. Si è trattato di eventi ed effetti a cascata. L'impedimento all'attracco ha inizialmente riguardato le navi delle ONG. Successivamente – e questo rappresenta in assoluto il profilo più rilevante, dal punto di vista del significato politico e del rilievo mediatico – anche alle imbarcazioni della Guardia Costiera italiana è stato impedito, per periodi non brevi, di procedere con le operazioni di sbarco dei cittadini stranieri salvati in mare²³.

In un'estate particolarmente intensa sotto questo profilo, può essere utile riepilogare brevemente alcune delle tappe che hanno configurato momenti di tensione tra attori della società civile e organizzazioni non governative e, in taluni casi, tra le varie istituzioni coinvolte. Il primo, significativo segnale di ostilità risale al 10 giugno²⁴ con la nave Aquarius della ONG Sos Méditerranée e di Medici senza frontiere bloccata nel Mediterraneo centrale con 629 persone a

bordo a causa del rifiuto illegittimo e mai formalizzato, da parte del governo italiano, di indicare il porto di sbarco. In seguito, a partire dall'11 luglio la nave della Guardia costiera italiana Diciotti, sulla quale erano state trasferite 67 persone salvate da una nave mercantile, è nei fatti bloccata a largo di Trapani in attesa dell'autorizzazione all'ingresso in porto. Successivamente all'attracco, le persone soccorse – tra cui anche sei minori – sono state tratteneute a bordo dell'imbarcazione fino alla tarda serata del 12 luglio.

Sono evidentemente situazioni diverse: nel primo caso si trattava di una nave privata, nel secondo caso di un'imbarcazione della Marina italiana. In ogni caso, appare utile ripensare a questi due momenti in quanto, da prospettive diverse, hanno segnato uno spartiacque. La mancata autorizzazione allo sbarco nei confronti dell'imbarcazione dell'ONG e della nave militare, infatti, rappresentano due passaggi decisivi, tali da configurare scenari ancora più complessi e ostili, dal punto di vista del clima politico che accompagna il lavoro degli attori coinvolti a vario titolo nella gestione dei flussi migratori: operatori umanitari, personale della Guardia costiera, attivisti, ecc. Infine, è imprescindibile citare l'ultimo terribile episodio, che a metà agosto ha visto la nave militare Diciotti vagare nelle acque nazionali per sei giorni e attendere al porto di Catania l'autorizzazione allo sbarco per ulteriori cinque giorni. L'impedimento allo sbarco e la mancata assegnazione di un porto di attracco sono avvenute in assenza di ordini formali e non rispettando procedure ufficiali e catene di comando ma attraverso proclami mediatici, allo scopo esplicito di effettuare pressioni sui paesi dell'Unione Europea affinché vi fosse una maggiore condivisione degli impegni derivanti dall'accoglienza dei richiedenti asilo²⁵.

In tale contesto si è sviluppato il progetto In Limine. Dall'avvio del progetto alla sua conclusione, gli eventi sopra citati hanno contribuito a determinare la specifica atmosfera che ha accompagnato le attività. Lampedusa è stata interessata solo indirettamente da questo cambio di paradigma. Ciò nonostante, il delinearsi di un macrocontesto attraversato da incertezza, tensioni e conflittualità esplicite ha determinato, a cascata, instabilità e incertezza a più livelli. Gli echi della *chiusura dei porti* hanno raggiunto anche Lampedusa, assumendo talora forma visibile – si pensi alla presenza scenica e preoccupante della nave Diciotti a poche miglia dalle coste di Lampedusa con i migranti a bordo in attesa dell'indicazione del porto di sbarco.

¹⁹ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

²⁰ A tal proposito si veda il New partnership framework, proposto dalla Commissione Europea nel giugno del 2016: "An essential element underpinning this is a coherent, credible and effective policy with regard to the return of illegally staying third country nationals, which fully respects human rights and the dignity of the persons concerned as well as the principle of non-refoulement. Standing ready to provide greater support to those partner countries which make the greatest efforts, but without shying away from negative incentives, EU assistance and policies should be tailored to produce concrete results in stemming the flow of irregular migrants."

²¹ <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/11/29/italia-libia-migranti-accordo>

²² <http://www.vita.it/it/article/2018/06/28/la-libia-ha-dichiarato-la-sua-zona-sar-lo-conferma-limo/147392/>

²³ <https://www.lasicilia.it/news/cronaca/174674/diciotti-a-trapani-salvini-blocca-sbarco-il-caso-scuote-il-governo-e-pure-mattarella.html>; http://catania.gds.it/2018/08/21/diciotti-anche-la-procura-di-catania-apre-un-fascicolo-migranti-in-attesa-di-sbarcare_903616/

²⁴ <https://tg24.sky.it/cronaca/2018/06/10/Migranti-aquarius-malta-salvini-reazioni.html>

²⁵ Per tali azioni è stata avviata un'indagine, tutt'ora in corso, per sequestro di persona a carico del Ministro dell'Interno Matteo Salvini. Per ulteriori informazioni circa gli sviluppi si rimanda a fonti di stampa quali <https://www.tpi.it/2018/10/20/nave-diciotti-salvini-inchiesta/>

BOX1

L'APPROCCIO HOTSPOT: BREVE GENEALOGIA E IPOTESI DI SVILUPPO

L'approccio hotspot rappresenta un nodo fondamentale delle politiche di contenimento della mobilità internazionale, configurando i centri come luoghi chiusi, isolati e quindi invisibilizzati di identificazione, selezione e respingimento, e come modalità organizzata in maniera strutturalmente flessibile in grado di modellarsi in ragione delle specifiche esigenze delineate dalla contingenza.

Appare utile, alla luce di questa prospettiva, ripercorrere brevemente quali sono state le tappe dello sviluppo dell'approccio. La pubblicazione a maggio 2015 dell'agenda europea sulla migrazione¹ segna il momento iniziale di questo nuovo metodo di gestione dei flussi in ingresso. Si tratta, per la prima volta, di un approccio compiutamente europeo alla gestione degli arrivi: le agenzie europee, a cominciare da Frontex ed EASO, assumono un ruolo di primo piano nell'attuazione della nuova strategia. La Roadmap italiana², il documento amministrativo, privo di forza di legge, con cui il governo ha dato seguito alle indicazioni della Commissione, ha tradotto in indicazioni fattuali il nuovo approccio, individuando i luoghi fisici adibiti a tale scopo. In seguito, a maggio 2016 il Ministero dell'interno ha pubblicato le Procedure operative standard³ (Standard Operating Procedures, SOP) applicabili agli hotspot italiani. Le SOP costituiscono lo strumento operativo – a carattere amministrativo, non normativo – con il quale è attuato il nuovo metodo di gestione dei flussi. Dalla lettura della Comunicazione della Commissione Europea contenente la *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 16 maggio 2018*⁴ si apprende che “È in corso un processo di revisione delle procedure operative standard dei punti di crisi”. Al momento in cui sono state predisposte le riflessioni che seguono, tale revisione non è stata predisposta né sono emersi riscontri sulla data della sua pubblicazione. È verosimile ritenere che tale pubblicazione sia stata rimandata alla luce delle novità che sembrano poter investire anche gli hotspot, in ragione del Decreto legge approvato dal Consiglio dei ministri il 24 settembre 2018.

È opportuno evidenziare che a tale genealogia di natura politica e amministrativa non ha fatto seguito alcuna previsione normativa a carattere organico, che definisca e disciplini il funzionamento degli hotspot. La legge 46/2017⁵ (conversione del c.d. Decreto Minniti), infatti, pur introducendo *Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare*, che fanno riferimento ai *punti di crisi*, non costituisce una previsione normativa puntuale degli hotspot e, in aggiunta, è stata emanata con notevole ritardo rispetto al debutto dell'approccio.

Una riconfigurazione dell'approccio hotspot sembra poter essere determinata dal Decreto n. 113/2018 approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 settembre 2018. Nell'ambito del presente rapporto verrà preso in considerazione il testo licenziato dal Consiglio dei Ministri e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale in attesa della conversione in legge da parte del Parlamento. La scelta di operare in tal senso è dettata dalla rilevanza dei cambiamenti introdotti dal Decreto, secondo due direttrici. Innanzi tutto ciò che è contenuto nel Decreto può essere letto come una traduzione normativa di alcune delle prassi informali ed extragiuridiche osservate a Lampedusa durante le attività

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

² <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>

³ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf

⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6321cef8-59db-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

⁵ https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf

del progetto In Limine. Allo stesso tempo, il Decreto sembra cambiare i termini del discorso: le nuove modalità di trattenimento dei richiedenti asilo, dei c.d. migranti irregolari e le nuove procedure di frontiera sembrano poter dialogare tra loro in maniera inquietante. Alla luce di quanto osservato, nella seconda parte di questo rapporto saranno formulate considerazioni inerenti alla possibile nuova configurazione degli *scenari di frontiera*.

Si ritiene quindi necessario provare ad anticipare gli effetti che l'implementazione del Decreto può generare, provando a immaginarne la portata e la forma specifica. Tale tentativo non ha soltanto finalità descrittive: è fin da subito urgente interrogarsi sugli strumenti e sulla metodologia applicabile al fine di sviluppare le opportune attività di monitoraggio e tutela dei diritti nel nuovo contesto.

In ultimo, la cultura politica e giuridica che ha dato forma al Decreto appare oltremodo lampante: è in gioco una potenziale ulteriore contrazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei migranti, ed è necessario e urgente interrogarsi sulle nuove forme di intervento *in frontiera*, finalizzate alla valutazione dell'entità di tale contrazione e alla previsione degli strumenti più opportuni per prevenirla e contrastarla.

2 - LE PRINCIPALI VIOLAZIONI OSSERVATE A LAMPEDUSA: ILLEGITTIMITÀ IN COSTANTE TRASFORMAZIONE

Nel corso delle attività svolte a Lampedusa, gli operatori del progetto In Limine hanno avuto la possibilità di riscontrare significative violazioni della normativa vigente. Come specificato nella parte introduttiva del report, gli elementi qui riportati sono stati acquisiti nell'ambito dei colloqui svolti con i cittadini stranieri in transito sull'isola. Sono state effettuate circa 60 interviste in periodi diversi con l'ausilio di mediatori culturali arabofoni. Inoltre, interviste e colloqui con i vari attori della società civile e delle istituzioni presenti sull'isola hanno permesso di acquisire informazioni circostanziate sulle procedure applicate, anche con riferimento a quelle difformi dalla normativa vigente.

È opportuno precisare in via preliminare che una parte dei comportamenti illegittimi attuati dalle autorità è stata *legalizzata* attraverso il Decreto legge n. 113/2018. Non di meno, appare utile proporre una breve sintesi di quanto riscontrato nei mesi estivi, richiamando anche le prassi illegittime che sono state assorbite dalla normativa intervenuta successivamente. Questa utilità è segnalata da tre circostanze. In prima analisi, come si avrà modo di valutare, si tratta di violazioni rilevanti: un numero significativo di cittadini stranieri è stato sottoposto a prassi extragiuridiche e questo dato, dal punto di vista del rapporto tra pubblica amministrazione e migranti, è decisamente allarmante, a prescindere dalla successiva *normalizzazione*. In seconda battuta, sembra essere un'attitudine strutturale dell'approccio hotspot, quella di configurare prassi extralegali utili al raggiungimento degli obiettivi complessivi: non è escluso che tale attitudine possa riemergere, sotto altre forme, anche in questa nuova fase. In ultimo, le violazioni riscontrate non appaiono rilevanti soltanto da un punto di vista formale - la pubblica amministrazione che applica procedure diverse da quelle codificate: quanto osservato è estremamente significativo in quanto le prassi attuate hanno impedito di fatto l'esercizio dei diritti garantiti. Da questa prospettiva, è utile riflettere su una circostanza specifica: con il nuovo Decreto legge n. 113/2018 alcune prassi illegittime sono state disciplinate per legge - per altro in maniera tutt'altro che lineare, con previsioni che, come vedremo in seguito, appaiono incostituzionali. Le conseguenze giuridiche e sociali in termini di *qualità dei diritti* determinate dall'applicazione potenzialmente sistematica di queste prassi, ora legalizzate, potrebbe compromettere, in maniera ancora più rilevante e generalizzata di quanto osservato finora, l'esercizio del

diritto d'asilo. In quest'ottica, descrivere quali violazioni hanno caratterizzato Lampedusa può essere anche un'occasione per riflettere sulla portata della trasformazione in corso.

Come si avrà modo di vedere, una parte delle violazioni della legge nazionale riscontrate sono state configurate disattendendo anche quanto previsto dalle Procedure operative Standard (SOP). Altre violazioni, per contro, sono state perpetuate attraverso la coerente applicazione delle SOP che, però, dispongono procedure diverse da quelle codificate nella normativa.

Limitazione della libertà personale

Quanto al trattenimento indebito, si segnala che prima dell'entrata in vigore del Decreto n. 113 del 2018, all'interno degli hotspot non era possibile limitare la libertà personale, in quanto non esisteva alcuna previsione normativa in tal senso. La previsione, contenuta a pagina 8 delle SOP, secondo la quale *salvo il verificarsi di afflussi eccezionali che impongono l'adozione di iniziative diverse, la persona può uscire dall'Hotspot solo dopo essere stata fotosegnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono state completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia, appariva del tutto illegittima. Nei fatti, prima del completamento delle operazioni di fotosegnalamento, i cittadini stranieri non avevano la possibilità di uscire dagli hotspot, in aperto contrasto con la normativa vigente che non prevedeva la possibilità di trattenere i migranti in tali strutture. In aggiunta, la previsione delle possibilità di adottare non meglio citate *iniziative diverse* in ragione del *verificarsi di afflussi eccezionali* era del tutto incongrua, in quanto non è definito in che termini, a quali condizioni, con quali conseguenze e quali tipologie di *iniziative diverse* in tema di trattenimento potessero essere attuate dalle autorità, né cosa fosse da intendersi con *afflussi eccezionali*.*

Non rileva, a tal fine, quanto disposto dalla l. 46/2017 che, nella nuova formulazione dell'articolo 10 del TestoUnico Immigrazione, ha previsto che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici

configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio. Questa tipologia di trattenimento è disposto con provvedimento del Questore e conserva la sua efficacia per 30 giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le ragioni per le quali è stato adottato. In ogni caso, nessuna forma di trattenimento, a nessun titolo, poteva essere disposta o attuata informalmente all'interno degli hotspot, a prescindere dallo status giuridico delle persone che si trovano all'interno. Appare utile richiamare le parole del Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale a pagina 232 del citato Rapporto al Parlamento 2018: "Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli hotspot rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale".

Le parole del Garante fotografano puntualmente quali sono state le caratteristiche essenziali del funzionamento dell'hotspot, dal punto di vista della limitazione della libertà personale, in assenza di una base normativa. Quanto osservato a Lampedusa ben testimonia la portata dell'*ambiguità giuridica* richiamata dal Garante. Il cancello principale di accesso alla struttura situata in contrada Imbriacola, infatti, è stato costantemente chiuso per i cittadini stranieri. L'uscita degli stessi avveniva - per tutto il periodo di permanenza degli operatori del progetto In Limine a Lampedusa - per chi aveva possibilità e voleva avvalersi di questo metodo informale, attraverso alcune aperture della recinzione, di volta in volta aperte dai migranti e richieste dall'amministrazione del centro. È una situazione ben nota a tutti gli addetti ai lavori e assolutamente visibile. Dalla collina che affianca il centro, infatti, è stato possibile osservare innumerevoli volte i movimenti dei cittadini stranieri che, grazie a questi varchi nella recinzione, attraversavano la stessa per dirigersi verso il centro abitato. Con tutta evidenza, un sistema così precario ha, per alcune tipologie di cittadini stranieri - come nuclei familiari, bambini, persone vulnerabili o chi semplicemente preferiva non utilizzare questo meccanismo informale - configurato nei fatti una forma di trattenimento indebito. È ancora attuale, dal punto di vista delle modalità di gestione attuate dalle autorità, quanto riportato dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o limitate della libertà personale nel Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia del 2017: *alla richiesta del perché non venisse consentito agli ospiti del Centro di Lampedusa di uscire, il Prefetto ha spiegato che l'isola vive*

di turismo e la loro presenza potrebbe creare problemi. Comunque - ha aggiunto - se vogliono possono uscire da un buco nella rete. Nonostante dalle parole del Prefetto potrebbe sembrare che la presenza delle aperture nella recinzione sia accettata dalle autorità, le comunicazioni intercorse tra l'ente gestore e la Prefettura al fine di chiudere tale apertura e i susseguenti lavori di manutenzione della recinzione forniscono una chiara indicazione sulla costante intenzione di contrastare la possibilità di uscita dei migranti e trattenerli di fatto all'interno del centro²⁶.

Dal punto di vista della limitazione della libertà personale, è possibile riflettere su un'ulteriore circostanza: i cittadini stranieri condotti a Lampedusa sono nei fatti trattenuti sull'isola, nell'impossibilità di acquistare un titolo di viaggio e abbandonarla, in assenza di un documento di riconoscimento valido a tal fine. Tale restrizione geografica della libertà di movimento, che nei primi mesi del 2018 si è protratta anche per alcuni mesi, confina, nei fatti, alcuni cittadini stranieri a un determinato territorio. Questa *detenzione diffusa sull'isola* è conseguenza dell'impossibilità per i cittadini stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno di acquistare un biglietto per la Sicilia continentale, come affermato dalla compagnia di navigazione Siremar²⁷.

Come si avrà modo di specificare, i confini giuridici della limitazione della libertà personale sono drasticamente cambiati alla luce del Decreto legge n. 113 del 2018. Dal punto di vista delle prassi osservate a Lampedusa, i profili introdotti nella nuova legge sembrano nei fatti ratificare e tradurre in disposizioni normative i tratti caratterizzanti del funzionamento di molti hotspot, con riferimento alla limitazione arbitraria della libertà per fini identificativi. Il trattenimento finalizzato al fotosegnalamento - previsto nelle SOP ma privo di opportuna disciplina normativa - sarà verosimilmente assorbito dal nuovo trattenimento dei richiedenti asilo ai fini della determinazione e della verifica dell'identità e della cittadinanza ex art. 3 del Decreto legge n. 113/2018. È appena il caso di precisare che i comportamenti e le prassi perpetuate dalle autorità nel periodo precedente al Decreto hanno configurato illeciti evidentemente non sanati dalla successiva disposizione di legge. Si è trattato di violazioni relevantissime: si pensi all'art. 13 della Costituzione, inerente all'inviolabilità della libertà personale, e all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Convenzione Edu), che attiene al diritto alla libertà e alla sicurezza. Tra l'altro appare evidente come ora venga definito un trattamento differenziale tra cittadini italiani e stranieri che necessitano di essere identificati²⁸. In aggiunta, si sottolinea che il presupposto per l'identificazione attraverso il trattenimento - l'assenza del documento di riconoscimento - è la condizione tendenzialmente abituale dei richiedenti asilo.

²⁶ Si vedano le comunicazioni, ottenute da In Limine tramite accesso civico generalizzato, inviate dall'ente gestore (Croce Rossa Italiana) alla Prefettura di Agrigento volte alla riparazione della recinzione perimetrale: [Comunicazione cucitura varchi 11 gennaio 2018](#), [Comunicazione cucitura varchi 27 febbraio 2018](#), [Comunicazione cucitura varchi 12 aprile 2018](#).

²⁷ [Comunicazione Siremar](#).

²⁸ Si fa riferimento alle ipotesi di accompagnamento e trattenimento presso gli uffici di polizia previste per tutti coloro che rifiutano di farsi identificare (art. 11 d.l. 21.03.1978, n. 59, conv. in legge n. 191/1978) e di 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.

Accesso alle informazioni legali

Per quanto riguarda l'informativa in merito alla posizione dei cittadini stranieri e alla possibilità di richiedere protezione, si segnala che la previsione secondo la quale gli individui in transito dagli hotspot, dopo essere sottoposti ad accertamenti medici, ricevono una prima informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo (SOP, pagina 4), disattende quanto previsto dalla l. 46/2017 che, per mezzo dell'art. 17, ha disposto che *lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi (...). Presso i medesimi punti di crisi (...) è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito*. La natura cartacea dell'informativa prevista dalle SOP sembra configurare una sotto categoria che potrebbe delineare un trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti che a vario titolo non hanno la possibilità di comprendere le informazioni trasmesse per iscritto. In tal senso rileva anche la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (c.d. Direttiva procedure) che, all'articolo 8, prevede che *qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo*. Né la citata normativa italiana né la Direttiva Procedure, quindi, fanno menzione della possibilità di predisporre un'informativa meramente cartacea. Questa modalità di erogazione dell'informativa risulta ancor più preoccupante quando rappresenta l'unica occasione per il cittadino straniero di conoscere la normativa, ricevere informazioni sulla sua condizione giuridica e sulla possibilità di richiedere protezione internazionale prima del colloquio con le autorità, nell'ambito della compilazione del cd. *foglio notizie*, attraverso il quale viene preliminarmente definita la posizione dello stesso.

Non si tratta soltanto di una violazione astratta: nel corso del periodo di permanenza a Lampedusa è stato possibile accertare che un numero significativo di cittadini stranieri non ha ricevuto informazioni inerenti al proprio status legale, diversamente da quanto prescritto dalla normativa vigente. Per ciò che concerne la delicata fase della somministrazione delle informazioni circa lo status giuridico delle persone in transito e la possibilità per le stesse di presentare domanda di asilo, si evidenzia che tale operazione è svolta, nei racconti di molti cittadini stranieri intervistati dagli operatori del progetto, in maniera collettiva. Questa attività, effettuata nelle fasi immediatamente precedenti alla compilazione del c.d. *foglio notizie* - che contribuisce in maniera significativa a definire la condizione giuridica dei cittadini stranieri - nei

fatti non è idonea a far comprendere la rilevanza di tali procedure e non consente l'acquisizione di informazioni efficaci in merito alla possibilità di chiedere protezione. Si segnala che, alla luce di quanto riferito da cittadini ad es. di origine tunisina, in numerose circostanze l'informativa sarebbe effettuata con modalità incongrue e/o con la somministrazione di informazioni differenziate in ragione della nazionalità di provenienza degli stessi. È con tutta evidenza una prassi arbitraria, che orienta le scelte successive dei cittadini stranieri e che configura nei fatti una sorta di prevalutazione, attuata da soggetti (autorità di polizia, personale addetto all'informativa legale) che da nessun punto di vista potrebbero esprimere vagliare la posizione dei cittadini stranieri e sul diritto di accesso alla protezione internazionale.

Accesso alla domanda di asilo

Per quanto attiene alla classificazione dei migranti all'interno degli hotspot, si segnala che in un numero significativo di casi lo status giuridico di *richiedente asilo* o di persona destinataria di provvedimento ablativo sembra essere definito, contrariamente a quanto previsto nella normativa italiana e comunitaria, unicamente in ragione del paese di origine. Da questo punto di vista i cittadini provenienti da paesi considerati a vario titolo *non sicuri* sembrerebbero essere incanalati in maniera tendenzialmente automatica nelle procedure volte al riconoscimento del titolo di protezione. Al contrario, i cittadini che provengono da paesi considerati *sicuri* sarebbero, in numerose circostanze, destinatari di provvedimenti ablativi, nella maggior parte dei casi sotto forma di respingimento differito. In questo modo gli hotspot funzionerebbero come strumento di differenziazione e selezione di richiedenti asilo e c.d. *migranti economici*, attuata attraverso l'arbitraria valutazione delle autorità preposte, spesso orientata a produrre tale classificazione soltanto in ragione della nazionalità dei cittadini stranieri. Com'è noto, non sarebbe applicabile, in ragione della normativa italiana e comunitaria, alcuna attribuzione automatica degli *status giuridici* in ragione della mera provenienza geografica dei cittadini stranieri. Al contrario è obbligatoria una valutazione caso per caso del bisogno di protezione, coerentemente con quanto definito dalla legge.

Con riferimento alla manifestazione di volontà di richiedere protezione, si segnala che in diverse circostanze i cittadini provenienti da paesi considerati informalmente come *sicuri* (ancora una volta, si pensi alla Tunisia), anche se manifestano esplicitamente la volontà di chiedere protezione, questa, nei racconti degli stessi, non verrebbe presa in carico. Alcuni di questi cittadini sarebbero stati illegittimamente destinatari di provvedimenti di respingimento differito e, in alcune circostanze, sarebbero stati rimpatriati nei paesi di origine, nonostante l'esplicita volontà di presentare domanda di asilo. Si segnala che una testimonianza acquisita il 5 agosto dagli operatori del progetto In Limine riferisce che, in risposta al tentativo di manifestare domanda di asilo, le autorità di polizia avrebbero riferito al cittadino tunisino intervistato che i fogli bianchi sui quali le persone scrivono di voler chiedere asilo

BOX2

QUALE CONSAPEVOLEZZA IN ASSENZA DI UN ORIENTAMENTO LEGALE EFFICACE?

Accanto ai colloqui finalizzati alla comprensione delle procedure applicate all'interno degli hotspot e alla presa in carico dei cittadini stranieri, è stato possibile svolgere con questi ultimi anche colloqui relativi alla loro esperienza e alla loro percezione delle procedure a cui erano sottoposti. Ad es., R. K., arrivato nei primi giorni di agosto, proveniente da Zarzis, Tunisia, è giunto nei pressi di Lampedusa dopo una traversata durata più di 24 ore in un'imbarcazione molto piccola con altre dieci persone a bordo. Arrivato nei pressi di Lampedusa autonomamente, è stato condotto nel porto dalla Guardia costiera e successivamente nell'hotspot. Riferisce di aver ricevuto, all'interno del centro dell'hotspot, informazioni molto sbrigative in relazione alla normativa italiana e all'accesso alla procedura di asilo, e di non aver compreso nulla in relazione al suo status giuridico.

Durante il colloquio R. K. ha riferito di non poter presentare domanda di asilo perché *“può presentarla soltanto chi si occupa di politica”*. Nell'ambito del contatto che R. K. ha avuto con le autorità e le organizzazioni che operano nell'hotspot, ha maturato l'idea che la polizia ha il diritto di *“prevalutare”* la domanda di asilo.

Riferisce di violenze diffuse alle quali è stato esposto fin da ragazzo, di non aver avuto la possibilità di studiare a causa delle difficoltà economiche e sociali, che gli ultimi anni di crisi e di instabilità politica hanno configurato un contesto caratterizzato da violazioni dei diritti civili e sociali, ostilità nei confronti degli attivisti, comportamenti della polizia al di fuori delle procedure (arresti e detenzioni arbitrari, atteggiamenti intimidatori). Non è stato messo a conoscenza della possibilità di presentare domanda di asilo e potenzialmente trovare tutela nei confronti dei bisogni di protezione di cui è portatore.

Successivamente al colloquio con gli operatori legali e il mediatore del progetto In Limine, ha manifestato volontà di chiedere asilo all'interno dell'hotspot ed è stato successivamente trasferito in nave a Porto Empedocle (AG) e da lì in un centro di accoglienza per richiedenti asilo.

Si segnala che, accanto a quanto precedentemente specificato, un numero rilevante di cittadini tunisini – tra i quali lo stesso R. K. - teme che la presentazione della domanda di asilo possa essere immediatamente comunicata al governo del proprio paese, che la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale esclude per sempre la possibilità di ritornare nel paese di origine e che il diritto di asilo sia appannaggio di alcune specifiche nazionalità. Si tratta di un buon numero di informazioni inesatte, probabilmente acquisite nel paese di origine, che in ogni caso continuavano a orientare le scelte di R. K. anche successivamente al contatto con gli enti di tutela e le autorità che operano nell'hotspot.

In altre occasioni, giovanissimi cittadini di origine tunisina hanno raccontato agli operatori del progetto che, avendo l'intenzione di recarsi in Francia, non avrebbero presentato richiesta di protezione in Italia e che in tal modo avrebbero ricevuto quello che definivano un *“lasciapassare”*. Un ulteriore approfondimento ha permesso di comprendere che tale lasciapassare altro non era che l'ordine di allontanamento del Questore, notificato in seguito a un provvedimento di respingimento differito. Sono evidenti le conseguenze di tali errate convinzioni.

erano terminati e che, quindi, non era possibile in quel giorno manifestare la volontà in tal senso.

Si segnala inoltre che il mancato rilascio della ricevuta attestante la manifestazione della volontà, laddove formulata, è prassi sistematica. Tale pratica non consente ai cittadini stranieri di verificare e certificare che la domanda di asilo è stata presa in carico dalle autorità. Nelle SOP è prescritto che *all'interno dell'hotspot la volontà di richiedere protezione internazionale, manifestata dalla persona, deve essere annotata nel foglio notizie di cui viene rilasciata ricevuta*. A nessuno dei cittadini con i quali gli operatori del progetto In Limine hanno interloquito è

stata fornita ricevuta del foglio notizie. Si tratta di una grave illegittimità, che espone i richiedenti asilo ai rischi del rimpatrio forzato, in quanto non viene loro garantita la possibilità di dimostrare l'avvenuta manifestazione di volontà. È con tutta evidenza violato l'art. 4 del Decreto legge n. 142/2015, che prescrive, al comma 1, che *al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*.

Occorre precisare che le prassi della polizia, con riferimento alla tendenziale classificazione sistematica di alcuni gruppi nazionali in termini di migranti economici, sembrano essere cambiate nel corso della permanenza a Lampedusa. Più nel dettaglio, si segnala che le notizie di cittadini tunisini che non riuscivano a manifestare la volontà di chiedere asilo sarebbero diminuite. Tale cambiamento sarebbe imputabile a più fattori: gli arrivi tendenzialmente scaglionati che, dal punto di vista della pubblica amministrazione, hanno consentito di svolgere quasi sempre attività identificative e di accertamento della volontà di chiedere asilo in maniera meno convulsa rispetto ai periodi con sbarchi più numerosi. In aggiunta, si segnala che la poca rappresentazione mediatica dell'isola di Lampedusa può aver indotto le autorità deputate a emettere un numero inferiore di provvedimenti ablativi rispetto a quelli che verosimilmente sarebbero stati emessi, com'è avvenuto in altre fasi, in situazioni caratterizzate da un numero molto rilevante di arrivi, un dibattito pubblico incalzante e la necessità di dare segnali di ordine pubblico in risposta alle sollecitazioni della politica. Inoltre, è verosimile ritenere che le azioni promosse a marzo e la presenza costante dell'équipe del progetto abbiano costituito una forma di pressione indiretta nei confronti delle autorità, che sembrano essere state significativamente più attente rispetto ai mesi precedenti all'insediamento del progetto. Infatti, l'équipe del progetto, operando sul campo e predisponendo documenti di advocacy, rimedi giudiziari e prendendo in carico i cittadini stranieri che avevano necessità in tal senso, ha provato costantemente a contrastare le iniziative illegittime della pubblica amministrazione, contribuendo a modificare le prassi.

Infine, si segnala la violazione dell'articolo 26 del Decreto n. 25/2008, che dispone che *la Questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli (...) entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti*. I migranti che hanno chiesto asilo sono infatti rimasti sull'isola di Lampedusa per periodi anche significativamente più lunghi dei termini previsti dalla normativa per la formalizzazione della domanda di asilo. Si segnala, anche per ciò che attiene a questo profilo, che nel corso della presenza degli operatori del progetto a Lampedusa i tempi per il trasferimento dei cittadini stranieri arrivati sull'isola sono diminuiti: in alcune circostanze, soprattutto ad agosto, i trasferimenti sono stati rapidissimi, con attese a volte inferiori ad una giornata. In altri casi la permanenza si è protratta per alcuni giorni. Nell'ultimo periodo di attività, si sono registrate poche permanenze superiori ai pochi giorni.

Emissione dei provvedimenti ablativi

Per ciò che attiene la definizione della posizione giuridica dei cittadini stranieri considerati c.d. migranti economici, si segnala che la maggior parte delle volte tale posizione è definita attraverso l'emissione di un provvedimento di respingimento differito²⁹.

I respingimenti (art. 10 T.U.) sono disposti dall'autorità amministrativa di pubblica sicurezza e possono essere di due tipi: respingimento immediato (art. 10 co. 1, T.U.), disposto dalla polizia di frontiera ed immediatamente eseguito, oppure respingimento differito (art. 10, co. 2, T.U.) disposto dal Questore. In questa seconda ipotesi il respingimento non è immediato, ma differito nel tempo, quando (art. 10, co. 2, T.U.) lo straniero è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, ed è fermato all'ingresso o subito dopo – in una condizione analoga alla quasi flagranza ovvero quando lo straniero, pur essendo privo dei requisiti per l'ingresso, è stato temporaneamente ammesso nel territorio dello Stato per necessità di pubblico soccorso.

La competenza a dirimere le controversie in materia di respingimenti è del tribunale ordinario in composizione monocratica, secondo la procedura del rito sommario di cognizione di cui all'art. 18, D.Lgs. 150/2011. È possibile ricorrere nel termine di 30 giorni. Si segnala che il respingimento differito con accompagnamento coattivo alla frontiera appare illegittimo in quanto privo di convalida giurisdizionale. Tale profilo sembra essere evidenziato dalla Consulta che, pur avendo dichiarato inammissibile l'oggetto del ricorso di cui è stata investita, attraverso la sentenza 275/2017 ha deliberato che "L'inammissibilità delle questioni non può esimere la Corte dal riconoscere la necessità che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost."

È necessario tener presente quanto evidenziato in quanto, per ciò che attiene l'emissione nei confronti delle persone che non hanno *manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale e non hanno diritto di rimanere sul territorio nazionale*, e la fase esecutiva *dei provvedimenti di respingimento del Questore o espulsione del Prefetto*, a pagina 8 delle SOP si apprende che tali provvedimenti *potranno essere eseguiti, ove ne ricorrano le condizioni, immediatamente, oppure mediante il trasferimento in un CIE o, nel caso di indisponibilità dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale in 7 giorni. Ove ne ricorrano i presupposti i provvedimenti di espulsione o di respingimento verranno eseguiti anche mediante il rimpatrio volontario o l'emissione di misure alternative al trattenimento*. Com'è noto, la normativa vigente (art. 13, co. 5, T.U.) prevede,

²⁹ [Tabella riassuntiva presenze, respingimenti, espulsioni, richieste asilo marzo-maggio Lampedusa.](#)

in relazione alla fase esecutiva dei provvedimenti di espulsione, la possibilità di concessione di un termine per la partenza volontaria *qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera di cui al comma 4*. Appare del tutto incongruo e illegittimo che le SOP, nell'elenco delle differenti modalità con le quali gestire la fase esecutiva dei provvedimenti di espulsione, non richiamino la possibilità di richiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, che rappresenta una misura diversa dalla citata possibilità di aderire al *rimpatrio volontario*. Inoltre, si evidenzia che, dal punto di vista dell'ordine di applicabilità dei provvedimenti ablativi, la possibilità di richiedere la concessione di un termine per la partenza volontaria dovrebbe rappresentare la prima opzione. Per contro, nell'elenco fornito dalle SOP tale opzione non è prevista. Si sottolinea, inoltre, che le previsioni contenute nelle SOP risultano in contrasto anche con la Direttiva 2008/115/CE, nello specifico con riferimento agli articoli 7 e 8 che definiscono la partenza volontaria come modalità primaria di attuazione del rimpatrio e le misure coercitive di esecuzione applicabili soltanto come *extrema ratio*. Si tratta di un'illegittimità che ha significative conseguenze. Nei casi in cui venga predisposta la partenza volontaria, l'espulsione non può essere eseguita coattivamente nelle more del termine concordato. In aggiunta, ex art. 13 co. 14 TUI, il divieto di reingresso può essere revocato quando lo straniero dimostri l'avvenuto allontanamento volontario nel periodo concordato. Per contro, quando l'espulsione è eseguita forzatamente il divieto di reingresso opera di diritto per tutto il termine previsto. La mancata previsione di questa misura all'interno dell'elenco fornito dalle SOP costituisce una violazione della normativa italiana e comunitaria, ed espone i cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione a una prassi che comporta conseguenze significative, rese ancora più rilevanti in ragione del carattere premiale conseguente all'adesione a tale opzione consistente, come evidenziato, nella possibilità di revoca del divieto di reingresso e della conseguente possibilità di poter tornare legalmente in Italia e nell'area Schengen ove ricorrano i presupposti. In aggiunta, si segnala che dovrebbe essere valutata, in via preliminare, l'applicabilità di misure alternative al trattenimento, prima di disporre le altre misure di esecuzione coatta dell'espulsione. Nell'elenco fornito in sede di SOP la previsione di misure alternative è citata in coda all'elenco, in maniera impropria rispetto alla citata normativa vigente. Quanto ai provvedimenti ablativi emessi nei confronti dei cittadini classificati come *irregolari*, si segnala che, oltre quanto già evidenziato, l'utilizzo dei provvedimenti di respingimento differito in luogo dei decreti di espulsione sarebbe in molti casi illegittimo, in quanto attuato nei confronti di cittadini presenti sul territorio nazionale da molto tempo, in alcune circostanze da più di un mese. Tale incongruità ha conseguenze rilevanti: com'è noto, è nei fatti una modalità che aggira l'obbligo di convalida ai fini dell'attuazione del rimpatrio forzato. Inoltre, tale modalità risulta ancora più incongrua in ragione della nota sentenza n. 275/2017 della Corte Costituzionale in tema di *legittimità costituzionale del decreto di respingimento differito*.

Si segnala che le persone che vengono classificate come c.d. *migranti economici* a seguito della compilazione del c.d. *foglio notizie* all'interno dell'hotspot di Lampedusa riceverebbero in altri luoghi (ad es. Porto Empedocle o Trapani) quasi esclusivamente il citato decreto di respingimento differito, anche dopo un numero significativo di giorni rispetto l'arrivo. La violazione della normativa vigente in relazione all'emissione dei provvedimenti ablativi, quindi, prenderebbe corpo altrove. Quello che accade a Lampedusa – la compilazione del foglio notizie e la susseguente mancata classificazione come richiedente asilo – è il presupposto logico e il prerequisito necessario affinché in altri luoghi sia possibile emettere il citato provvedimento.

Condizioni nel centro e permanenza dei minori

Per ciò che concerne la presenza dei minori, appare inappropriata, alla luce delle novità introdotte dalla l. 47/2017, la definizione delle procedure volte all'accertamento dell'età, così come definite a pagina 15 delle SOP. Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che secondaria: com'è noto, la l. 47/2017 ha predisposto un'articolata procedura da applicare in caso di accertamento dell'età dei minori. Tali procedure, nel dettaglio, prevedono garanzie sia in ordine ai soggetti legittimati ad avviare la procedura, sia in termini di autorità competenti ad attuare l'accertamento e a emettere il conseguente provvedimento di attribuzione dell'età. Inoltre, le specifiche attività da predisporre ai fini dell'accertamento dell'età e i contenuti del provvedimento di attribuzione sono ora definiti dalla citata legge. Per ciò che concerne la condizione dei minori, la previsione riportata a pagina 17 delle SOP, secondo la quale *in attesa del trasferimento* (nei centri adibiti all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati) *i minori non accompagnati dovranno essere inseriti in strutture di accoglienza apposite e ricevere specifica assistenza*, risulterebbe in alcune circostanze disattesa sia con riferimento alla condizione di promiscuità di fatto che in diverse circostanze si configurerebbe all'interno degli hotspot, sia per ciò che concerne l'*assistenza specifica*. Per quanto attiene a questo secondo profilo, si segnala che all'interno degli hotspot non verrebbero applicate o verrebbero applicate solo parzialmente le garanzie previste dalla normativa al fine di tutelare la minore età, anche per ciò che concerne, a titolo di esempio, il diritto all'unità familiare e al ricongiungimento, la nomina di un tutore che svolga un ruolo effettivo, il diritto ad essere collocati in una struttura idonea ad accogliere e tutelare i minori. Quanto osservato a Lampedusa è in linea con i profili problematici segnalati. Non sono stati acquisiti elementi di criticità rispetto alle procedure volte ad accertare l'età. Chi si dichiara minorenne verrebbe identificato in tal senso, nelle notizie acquisite. Al contrario, sono state costantemente registrate condizioni di promiscuità tra adulti e minori, non sarebbe predisposta l'*assistenza specifica* richiamata dalle SOP e in alcune circostanze i minori sono rimasti a Lampedusa per alcune settimane e, all'inizio del 2018, anche per alcuni mesi.

Scenari di frontiera: il caso Lampedusa

In questa sede è importante evidenziare che quanto riferito in termini di tempi e condizioni di permanenza dei minori nell'hotspot viola l'art. 10 del Decreto n. 142/2015 che dispone che *nei centri di cui all'articolo 9, comma 1, sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze ai sensi dell'articolo 17. Sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza, anche di genere, e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri.*

Condizione materiali di accoglienza

Per ciò che riguarda le condizioni di accoglienza, si è assistito a un'evoluzione significativa, associabile alla parziale chiusura del centro e alla diminuzione dei flussi. Le tragiche condizioni osservate a marzo non sono più

state rilevate. A partire da maggio 2018 i cittadini stranieri che durante i colloqui effettuati lamentavano inadeguate condizioni di accoglienza sono significativamente diminuiti, anche in ragione della tempistica meno dilatata per i trasferimenti. Per ciò che riguarda le condizioni di accoglienza durante il periodo del sopralluogo di marzo si rimanda allo specifico report. La situazione nei mesi successivi è migliorata ma si sono ugualmente verificate situazioni problematiche.

Anche il periodo maggio/agosto 2018 è stato caratterizzato da situazioni di sovraffollamento, con l'hotspot che ha ospitato, in specifici momenti, un numero di persone maggiore rispetto alla capienza, il che ha comportato problemi di ordine logistico e pratico: ad esempio, alcuni cittadini tunisini hanno riferito di aver trasportato i materassi al di fuori della struttura deputata ad alloggio in quanto la capienza eccessiva aveva saturato ogni spazio. Altre situazioni problematiche, con riferimento all'assenza di spazi comuni per consumare i pasti, non hanno trovato fino ad ora un'adeguata soluzione e non sembrano siano all'ordine del giorno per ciò che riguarda i lavori strutturali da realizzare nel prossimo futuro.



3 - L'APPROCCIO HOTSPOT OLTRE LAMPEDUSA. UNA PANORAMICA SULLA SITUAZIONE DI MESSINA E TRAPANI

Appare ora utile proporre una breve ricognizione degli aspetti più salienti che caratterizzano il funzionamento degli hotspot di Messina e Trapani, al fine di evidenziare gli

elementi di continuità e le differenze tra quanto osservato a Lampedusa e i dati rilevati nelle due città siciliane.

BOX3

L'HOTSPOT DI MESSINA

Il centro hotspot di Messina è stato aperto alla fine del 2017 in uno spiazzo adiacente all'ex Caserma Gasparro, da alcuni anni adibita a centro di accoglienza straordinario per richiedenti asilo (CAS). L'hotspot è composto da una serie di container di lamiera di zinco e tensostrutture in grado di ospitare fino a 250 persone. La struttura è gravata da una serie di irregolarità relative all'area di costruzione e al rispetto di standard minimi di vivibilità, quali la ventilazione e l'illuminazione dei container ad uso camera (12 posti a container), l'assenza di spazi di socialità, e l'inadeguatezza della struttura in relazione alle norme di sicurezza¹. All'interno dell'hotspot sono attivi gli enti di tutela (UNHCR, OIM, Save the Children) e l'EASO, oltre alle forze di polizia, a Frontex e all'ente gestore (Cooperativa Badia Grande).

Le procedure di prima accoglienza e identificazione si svolgono tra la banchina del porto e l'hotspot; un primo screening sanitario, volto quasi esclusivamente a verificare eventuali infezioni da scabbia, viene eseguito sulla nave. Nel momento successivo, in attesa della pre-identificazione, gli enti di tutela svolgono una prima informativa, esclusivamente cartacea, e solo ove questo sia possibile. I tempi dello sbarco, del trasferimento in hotspot e del fotosegnalamento sono infatti dettati dall'Ufficio immigrazione della Questura e non sempre sono previsti momenti adeguati a svolgere un'informativa efficace al punto che, in alcuni periodi, questa è stata fatta all'interno dei pullman durante il trasporto dal porto al centro. Una volta giunti nella struttura i cittadini stranieri vengono pre-identificati attraverso il foglio notizie, di cui non viene rilasciata copia, e vengono fotosegnalati attraverso il rilevamento delle impronte digitali. Solo al termine dell'identificazione possono nuovamente entrare in contatto con gli enti di tutela, che somministrano una seconda informativa (orale). Riguardo l'effettività dell'informativa, vale rilevare che alcuni richiedenti protezione che sono transitati per l'hotspot nei mesi precedenti hanno riferito di non aver potuto usufruire di mediatori che parlassero lingue differenti da quelle veicolari. Le persone vengono tratteneute all'interno della struttura per il tempo necessario al completamento delle procedure di identificazione e dei riscontri sui database nazionali ed europei. Secondo alcune testimonianze tale periodo può arrivare a una settimana, mentre l'ente gestore e UNHCR hanno riferito che il periodo massimo di trattenimento è di 48 o 72 ore. In seguito i richiedenti asilo, sprovvisti di qualunque documento che ne attesti la posizione legale, poiché nessuna ricevuta viene loro rilasciata in seguito alla manifestazione di volontà, vengono trasferiti in centri di prima accoglienza. Mentre per alcune nazionalità l'indirizzamento verso i canali della protezione internazionale avviene automaticamente, i cittadini dei paesi del Maghreb hanno maggiori difficoltà a presentare la domanda di protezione, dovendo dettagliare all'interno

¹ Per ulteriori approfondimenti si veda l'inchiesta a cura di Antonio Mazzeo. <https://www.stampalibera.it/2018/08/29/linchiesta-di-antonio-mazzeo-hotspot-migranti-di-messina-disumano-e-abusivo/>

dell'hotspot i motivi di persecuzione che li hanno portati a lasciare il paese di origine.

Secondo alcune testimonianze, coloro che non accedono alla procedura di protezione internazionale vengono trattenuti nell'hotspot per periodi più lunghi e poi respinti, con un provvedimento di respingimento differito, eseguito tramite accompagnamento coatto alla frontiera o attraverso la notifica di un ordine di allontanamento dal territorio nazionale. In quest'ultimo caso sembrerebbe che i provvedimenti vengano notificati nel momento in cui vengono avviate le procedure di rimpatrio, rendendo di fatto impossibile l'accesso a mezzi di tutela. I tempi di permanenza prima del respingimento non sono preventivamente quantificabili o prevedibili, ma è anche possibile che i cittadini stranieri non richiedenti asilo vengano trasferiti nel CPR più vicino. L'ente gestore ha riferito che generalmente "i Tunisini [irregolari, ndr] scappano", non è stato perciò possibile avere ulteriori informazioni sulle procedure seguite per i respingimenti. L'UNHCR a sua volta ha affermato di non avere informazioni a proposito, occupandosi tale ente solo dell'informativa per l'accesso alla protezione internazionale.

Per quanto riguarda la situazione dei minori stranieri non accompagnati è stato riferito che, quando vengono identificati al momento dello sbarco, vengono immediatamente accompagnati in strutture di accoglienza per minori, senza effettuare alcun passaggio per l'hotspot. Sembrerebbe inoltre che, anche nei casi in cui in un primo momento i minori vengano erroneamente identificati come maggiorenni, in seguito all'autodichiarazione della minore età siano immediatamente trasferiti in centri idonei e che nessuna procedura di accertamento dell'età venga svolta in hotspot.

BOX4

L'HOTSPOT DI TRAPANI

L'hotspot di Trapani nasce nel dicembre 2015 dalla trasformazione della struttura di Trapani - Milo che era stata adibita fino a quel momento a CIE. Al suo interno mantiene la conformazione originaria ed è suddiviso in sei settori dalla A alla F, separati l'uno dall'altro. Ciascun settore ospita i dormitori, suddivisi in 33 appartamenti per una capienza totale di 300 posti.

I settori funzionanti ed utilizzati sono cinque in quanto uno dei settori è stato chiuso a seguito di un incendio avvenuto nel mese di febbraio 2018, cagionato da una rivolta conseguente al trattenimento informale prolungato di un gruppo di cittadini stranieri in attesa di rimpatrio.

Dentro la struttura sono presenti, con ruoli e funzioni differenti, l'ente gestore (cooperativa Badia Grande), l'Ufficio Immigrazione della Questura, una sede permanente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, Frontex, EASO (con mandato informativo e con mandato di supporto all'Ufficio Immigrazione), OIM, UNHCR, Save the Children e il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR).

Nel corso delle operazioni di sbarco i cittadini stranieri giunti in Italia, già sulla banchina del porto, sono sottoposti ad un primo, superficiale, screening sanitario. All'interno della struttura hotspot è inoltre presente un presidio sanitario permanente che dovrebbe assicurare una copertura sanitaria 24 ore su 24.

All'ingresso in struttura viene distribuita un'informativa cartacea da UNHCR sull'accesso alla protezione internazionale. Nel periodo intercorrente tra lo svolgimento delle procedure di pre-identificazione (compilazione del foglio notizie) e l'identificazione, nonché durante l'attesa dei riscontri del fotosegnalamento, si svolge un'informativa collettiva più dettagliata da parte dell'UNHCR e degli altri enti di tutela presenti nella struttura. In alcuni casi, tuttavia, l'elevato numero di persone non consente di svolgere l'informativa collettiva con tutti i cittadini stranieri nel tempo intercorrente tra la pre-identificazione e l'identificazione. Il CIR interviene il secondo giorno, con un'informativa strettamente connessa ad accoglienza e protezione internazionale. Tutti coloro che risultano non aver manifestato la volontà di chiedere protezione nella prima fase sono esclusi da questa seconda informativa dettagliata. Nel corso dell'informativa, che avviene sempre in maniera collettiva fatta eccezione

per singoli casi specifici, è sufficientemente garantita la presenza di mediatori linguistico – culturali. Non vengono rilasciate le copie del foglio notizie né le ricevute delle manifestazioni di volontà di chiedere asilo. Secondo alcune testimonianze le persone sarebbero suddivise in gruppi nazionali e verrebbero sottoposte a informative differenziate tendenti a escludere i cittadini di determinati paesi dalla possibilità di accedere alla protezione internazionale.

Non è possibile uscire dalla struttura fin quando non siano state completate tutte le attività di identificazione e fin quando non vi siano i riscontri di tutti i fotosegnalamenti. I tempi di permanenza, pertanto, non sono preventivamente accertabili e dipendono soprattutto dal numero di persone da identificare e fotosegnalare. Una volta completate queste prime procedure, per i richiedenti protezione è possibile uscire dal centro, mentre le persone classificate come migranti economici sarebbero trattenute illegittimamente in aree dedicate in attesa dei rimpatri che avvengono con una cadenza bisettimanale attraverso voli dall'aeroporto di Palermo. I provvedimenti ablativi verrebbero notificati ai cittadini stranieri nel momento immediatamente precedente al trasferimento, impedendo l'attivazione di mezzi di ricorso effettivi contro il rimpatrio. I trasferimenti in CPR avverrebbero, invece, solo per le persone che da riscontri fotosegnalatici risultano avere precedenti penali.

Talvolta vengono invece notificati ordini di allontanamento con i quali viene intimato al destinatario di lasciare il territorio italiano entro sette giorni attraverso la frontiera di Roma Fiumicino.

Si segnala, infine, che la struttura di Trapani a partire dal 5 ottobre è tornata ufficialmente a essere un CPR.



4 - GLI STRUMENTI DEL PROGETTO

Il progetto In Limine ha messo a punto e utilizzato diversi strumenti volti a raggiungere obiettivi differenti. In primo luogo si aspirava a contrastare le prassi illegittime e a produrre un cambiamento strutturale nell'accesso dei migranti ai diritti in frontiera. A questo fine sono stati presentati ricorsi, esposti, segnalazioni e si è data diffusione immediata alle informazioni raccolte in merito alle gravi violazioni rilevate. In secondo luogo, si è voluta esercitare una pressione costante sulle autorità attraverso il monitoraggio e la presa in carico dei migranti al fine di vigilare sull'attuazione di prassi corrette e per garantire un intervento immediato ove si fossero rilevate violazioni. Infine, si sono approfonditi i temi giuridici di maggiore rilevanza, dando diffusione alle riflessioni prodotte sia al livello specialistico sia divulgativo con l'obiettivo di riportare al centro del dibattito pubblico il tema della gestione delle frontiere e dell'approccio hotspot.

Sebbene si possa affermare che il progetto ha avuto un impatto positivo sulle pratiche di gestione delle persone in arrivo, riducendo il numero di migranti a cui veniva negato l'accesso ai diritti, occorre ribadire che l'approccio hotspot, nelle sue finalità e nella sua implementazione, appare segnato strutturalmente da una illegittimità di fondo, giuridica e politica, non sanabile attraverso pur fondamentali miglioramenti nelle prassi. Vedremo in seguito nel dettaglio come la nuova normativa, entrata in vigore in ottobre, abbia fornito un avallo normativo alle violazioni osservate e contrastate nel corso dell'estate. Vale tuttavia sottolineare, come considerazione di fondo, che l'obiettivo di classificare le persone in *migranti bisognosi di protezione* e *migranti economici*³⁰ nell'arco di poche ore appare assolutamente inadeguato e comporta necessariamente una inumana riduzione della complessità delle storie e delle individualità all'interno di strette categorie amministrativo-burocratiche. Nonostante l'evoluzione di metodologie per l'individuazione precoce delle vulnerabilità – di persone con disagio psichico, vittime di tortura e di tratta, minori soli, etc. – queste, per quanto tecnicamente e scientificamente avanzate, non possono che essere delle pratiche di assegnazione di categorie preordinate ai migranti, riducendo gravemente lo spazio di autonomia e di scelta delle persone in arrivo nel determinare il proprio percorso. L'inevitabile deriva di tale approccio è la determinazione da parte delle autorità, in base a criteri più o meno arbitrari (sesso, età, nazionalità, condizioni psico-fisiche, etc.), di chi ha il diritto ad accedere alla protezione internazionale. Secondo tale approccio non sarebbe tanto la dichiarazione della persona ad avere un valore, quanto i segni che si possono

rintracciare sul suo corpo e nei suoi dati anagrafici. Una donna nigeriana, un uomo siriano, un minore solo sono immediatamente riconoscibili e classificabili secondo categorie di vulnerabilità, così come i cittadini provenienti da paesi considerati secondo una valutazione informale *sicuri* sono facilmente etichettati come *migranti economici*.

L'azione di marzo e la predisposizione di strumenti di intervento legali

Nell'ambito delle attività svolte a marzo sono emersi profili rilevanti per ciò che attiene alle violazioni dei diritti dei cittadini stranieri. Per un puntuale approfondimento si rimanda, ancora una volta, al dossier predisposto in seguito a tale iniziativa. In questa sede è comunque utile sottolineare che le condizioni materiali di vita risultavano gravemente degradate, al punto che alcune persone erano costrette a dormire all'aperto, i migranti erano trattenuti sull'isola da oltre due mesi, sono state fornite testimonianze di abusi sistematici da parte delle forze dell'ordine e l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale era nei fatti interdetto alla maggior parte dei presenti.

Nei giorni immediatamente successivi alla visita di marzo della delegazione di legali, mediatori e ricercatori sono state avviate una serie di azioni legali volte a contrastare le violazioni individuate. Come prima misura sono state inviate comunicazioni alla Prefettura, alla Questura e, nei casi che coinvolgevano minori, al Tribunale dei Minorenni, chiedendo l'immediato trasferimento delle persone e dei nuclei in adeguate strutture di accoglienza. A fronte della mancata adozione delle misure idonee a tutelare i migranti e in assenza di risposta da parte delle istituzioni e di ulteriori rimedi interni per chiedere la cessazione delle violazioni in atto, i legali hanno presentato quattro ricorsi di urgenza alla Corte europea dei Diritti dell'uomo. Sono state infatti individuate numerose violazioni dei diritti sanciti nella Convenzione europea dei Diritti dell'uomo (CEDU). Tra queste la violazione dell'articolo 3 (proibizione della tortura) per le condizioni di vita all'interno dell'hotspot e per l'esposizione al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti in caso di *refoulement* nel paese di origine derivante dalla mancata formalizzazione della richiesta di protezione internazionale; la violazione dell'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) per la violazione arbitraria della libertà personale all'interno dell'hotspot

³⁰ Si sottolinea che la dicitura "migrante economico" non costituisce una categoria giuridica ma una etichetta sociale che è entrata nel discorso pubblico a partire dai primi anni Duemila.

e all'interno dell'isola di Lampedusa, la mancata informazione sulle ragioni di tale limitazione e l'impossibilità di sottoporre la legalità di tale restrizione alla verifica di un'istanza giurisdizionale in assenza di un atto formale di trattenimento; la violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) in relazione alle condizioni di trattenimento dei nuclei familiari e alla loro esposizione a situazioni di promiscuità e grave precarietà, senza alcuna considerazione del superiore interesse dei minori.

La Corte ha dichiarato ammissibili i ricorsi d'urgenza e ha chiesto al governo italiano di fornire spiegazioni in merito. I ricorsi d'urgenza hanno in parte perso ragion d'essere con la parziale chiusura del centro e il trasferimento dei ricorrenti in strutture di accoglienza nell'agrigentino. Tuttavia sono stati presentati ricorsi ordinari alla Corte europea per chiedere la condanna dello Stato italiano al pagamento di un indennizzo e all'adozione di misure strutturali per evitare il ripetersi di tali violazioni.

È stato inoltre presentato, nel medesimo periodo, un esposto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento contestando l'illegittimo trattenimento nell'hotspot per un periodo di 40 giorni di una donna richiedente protezione internazionale e per le violenze a cui era stata sottoposta nel corso dei disordini dell'8 marzo. A seguito di tale esposto la Procura ha aperto un fascicolo contro ignoti dove, oltre alla contestazione del reato di lesioni, ha avviato indagini in ordine al reato di indebita limitazione della libertà personale previsto dall'articolo 607 del codice penale.

A seguito di tale prima visita a Lampedusa, sono state sollecitate le strutture responsabili e gli enti di monitoraggio indipendenti nazionali ed europei a vigilare sulla drammatica situazione osservata e ad attivare le azioni adeguate a porvi fine. Sono stati presentati esposti all'Azienda Sanitaria Provinciale (Asp) e ai N.A.S. di Palermo denunciando la gravissima situazione igienico-sanitaria riscontrata e chiedendo che venisse predisposta un'ispezione immediata. Ulteriori comunicazioni sono state inviate al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (CTP) denunciando il trattenimento arbitrario e le condizioni di detenzione e tali violazioni sono state segnalate anche all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dei rifugiati (UNHCR), all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e a Save the Children, ovvero agli enti di tutela operanti all'interno degli hotspot.

Queste prime azioni hanno avuto effetti estremamente positivi sulle prassi attuate nel periodo successivo: il centro hotspot, operante a regime ridotto, ha accolto esclusivamente persone arrivate con piccole imbarcazioni a ridosso dell'isola. I tempi di permanenza nella struttura si sono drasticamente ridotti e, se fino a giugno il periodo di transito sull'isola poteva durare anche due settimane, nei mesi successivi le persone sono rimaste per periodi variabili, da alcune ore a quattro giorni.

Il lavoro di contrasto delle violazioni e di monitoraggio del presidio stabile

Il presidio che ha operato a Lampedusa tra fine aprile e settembre ha monitorato i tempi di permanenza nella struttura, l'accesso all'informazione e alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, le condizioni di vita all'interno del centro.

A fronte delle violazioni rilevate, sono stati messi a punto alcuni strumenti di rilevazione delle violazioni³¹ tutela per garantire ai migranti incontrati il diritto di accesso a una corretta informazione e alle procedure per la protezione internazionale. È stato predisposto del materiale informativo in lingua che è stato distribuito nel corso di colloqui individuali e di gruppo con circa duecento migranti incontrati sull'isola, durante i quali è stato possibile rispondere alle domande e ai dubbi, incontrando, ove possibile, le persone in più occasioni per assicurarsi che l'informativa fosse efficace e che le persone fossero in grado di comprendere nella maniera più completa possibile la propria posizione, i propri diritti, i rischi e le possibilità.

I migranti che hanno incontrato ostacoli alla presentazione della richiesta di protezione internazionale – per mancanza di personale di polizia disponibile a prendere in carico la domanda, mancanza di fogli presso l'ufficio di polizia per manifestare la volontà di chiedere protezione, etc. – sono stati presi in carico. Per cinquanta di queste persone sono state inviate le manifestazioni di volontà via pec all'Ufficio immigrazione della Questura di Agrigento e ci si è assicurati che i migranti riuscissero a consegnare una copia della manifestazione di volontà all'ufficio di polizia all'interno dell'hotspot. Per conto di queste persone sono inoltre state inviate a Questura, Prefettura e Garante nazionale dei detenuti diffide al trasferimento entro i termini di legge presso un centro di accoglienza in cui poter formalizzare la richiesta di protezione, al rilascio di ricevuta della manifestazione di volontà e ad astenersi dal rimpatrio forzato dei richiedenti asilo. Queste azioni erano volte, da un lato, ad assicurarsi che le manifestazioni di volontà venissero prese in carico, dall'altro, a sollecitare, attraverso la presenza di un monitoraggio costante, le autorità ad attenersi al rispetto delle procedure previste dalla normativa. Le persone incontrate che hanno presentato la richiesta di protezione internazionale sono state seguite attraverso i contatti telefonici fino al loro trasferimento in centri di accoglienza per richiedenti asilo.

Accanto al lavoro di tutela dei cittadini stranieri sono state effettuate interviste sia con i migranti presenti sia con le organizzazioni attive sull'isola dentro e fuori dall'hotspot volte ad acquisire informazioni circa lo stato del centro e le prassi che vi erano attuate. Sono stati intervistati a tale scopo gli enti di tutela presenti nell'hotspot (UNHCR, OIM e Save the Children) per conoscerne le modalità operative e comprenderne il punto di vista, e si è cercato di avviare rapporti di scambio e cooperazione con le organizzazioni

³¹ Si veda la [Tabella sintetica per la rilevazione di violazioni in hotspot](#).

Scenari di frontiera: il caso Lampedusa

della società civile, riunite all'interno del Forum Lampedusa Solidale, al quale si è preso parte per conoscere le azioni svolte dalle diverse associazioni e le criticità che la comunità lampedusana incontra nelle dinamiche di gestione della migrazione che insistono sull'isola. Si è inoltre acquisito il punto di vista delle autorità, quali il Sindaco e l'assessore alle politiche sociali di Lampedusa e la Prefettura di Agrigento.

Ulteriori informazioni sono state apprese attraverso istanze di accesso civico generalizzato presentate al Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Agrigento al fine di conoscere i numeri delle persone sbarcate, delle persone richiedenti protezione internazionale e dei provvedimenti di espulsione e respingimento emessi dalle autorità. Ulteriori istanze hanno permesso di conoscere, attraverso l'accesso alle comunicazioni intercorse tra ente gestore e Prefettura, le criticità legate alle condizioni materiali di accoglienza e alla gestione della quotidianità della vita del centro.

Il lavoro di rete e advocacy

A partire da maggio si è avviato un lavoro volto alla conoscenza delle organizzazioni attive in Sicilia e allo scambio di informazioni relative alle procedure di sbarco, identificazione e rimpatrio dei cittadini stranieri negli hotspot e nei porti di conferimento delle persone soccorse in mare. Nel corso di una missione in Sicilia è stato possibile incontrare Borderline Sicilia, Oxfam, Medici Senza Frontiere, la Clinica del Diritto dell'Università di Palermo, l'ARCI di Palermo e di Messina. Inoltre sono stati avviati scambi di informazioni con organizzazioni della società civile tunisina, in particolare con il *Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux* (FTDES), per comprendere la situazione politica del paese e le dinamiche migratorie in atto sull'altra sponda del Mediterraneo.

A seguito di un confronto sul tema a luglio si è stabilito di scrivere insieme ad ARCI e alla Clinica del Diritto di Palermo un documento di analisi e proposta sulle Procedure Operative Standard. Nella Comunicazione della Commissione Europea contenente la Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 16 maggio 2018 si leggeva infatti che era in corso "un processo di revisione delle procedure operative standard dei punti di crisi". Si è ritenuto che tale processo di revisione potesse costituire un'occasione per le organizzazioni della società civile operanti nei luoghi di frontiera per evidenziare le violazioni attuate all'interno degli hotspot e chiedere che venissero adottate misure volte al superamento di tali criticità. Inoltre, si è voluto con tale documento sottolineare l'inadeguatezza delle SOP quale unico strumento contenente informazioni e disposizioni sulle modalità operative dei punti di crisi e delle aree di sbarco. Le SOP, come detto, non sono un atto avente forza di legge e, seppure riviste al fine di garantire una tutela dei diritti fondamentali dei migranti, non potrebbero in alcun modo sanare l'illegittimità di fondo di tale sistema, sanabile solo attraverso l'adozione di atti normativi coerenti

con le previsioni costituzionali e la normativa europea. Il documento ha evidenziato in che termini alcune previsioni contenute nelle SOP attualmente in vigore violano la normativa vigente; in che termini alcune previsioni contenute nelle SOP sono state disattese nell'ambito dell'applicazione dell'approccio hotspot e ha proposto un elenco parziale di punti irrinunciabili che, secondo i firmatari del documento, i redattori della revisione delle SOP dovrebbero prendere in considerazione. Veniva inoltre sottolineato come solo la previsione di meccanismi indipendenti ed efficaci di controllo del rispetto della normativa, delle garanzie costituzionali e del funzionamento degli hotspot potesse garantire l'effettivo rispetto dei diritti. Il documento di analisi è stato quindi inviato alle istituzioni e organizzazioni coinvolte nella redazione e revisione delle SOP: Ministero dell'Interno, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), UNHCR, rappresentanza in Italia della Commissione Europea, Frontex, OIM. Il documento è poi stato reso pubblico per favorire la diffusione di un sapere critico e approfondito sul tema. Il processo di revisione al momento in cui si scrive sembra non sia ancora concluso e le istituzioni coinvolte non hanno fornito riscontri in seguito alla ricezione del documento di analisi e proposta.

L'osservazione delle violazioni dei diritti dei migranti in atto sull'isola ha permesso al progetto di intervenire nel processo di supervisione dell'attuazione della sentenza *Khlaifia e altri c. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Con tale sentenza, emessa nel 2016 relativamente a fatti avvenuti nel 2011, la Corte EDU ha condannato l'Italia per il trattenimento arbitrario di alcuni migranti tunisini all'interno del centro di Lampedusa e su due navi nel porto di Palermo, per l'assenza di informazioni chiare sul motivo del trattenimento, per la mancanza di mezzi di ricorso contro la privazione della libertà e per l'assenza di rimedi per denunciare le condizioni di accoglienza all'interno del centro. Nel marzo del 2018 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa - organo responsabile della supervisione dell'attuazione delle decisioni della Corte negli Stati membri - a seguito della presentazione di un piano di azione contenente le misure generali adottate dal governo in esecuzione della sentenza aveva chiesto alle autorità di provvedere ulteriori informazioni entro la fine di giugno. Nello specifico il Comitato ha chiesto al governo di chiarire quali disposizioni di diritto interno regolano il funzionamento degli hotspot, di fornire informazioni circa la libertà di movimento goduta dai migranti una volta identificati e sulla durata media della loro permanenza nei centri prima e dopo l'identificazione, di indicare le misure adottate o previste per impedire che i migranti all'interno degli hotspot siano privati della libertà in maniera arbitraria, di chiarire in che modo la possibilità di denuncia delle condizioni di accoglienza all'Autorità nazionale di garanzia per i diritti dei detenuti permetta ai denunciati di ottenere un miglioramento della propria situazione individuale. L'analisi del piano di azione presentato dal governo ha permesso di valutare l'efficacia delle misure adottate in relazione alle violazioni osservate dal progetto. Tale comparazione ha consentito di redigere una comunicazione al fine di sottoporre all'attenzione del Comitato dei Ministri alcune considerazioni relative

all'attuale funzionamento del centro hotspot di Lampedusa in relazione alle violazioni riscontrate dalla Corte nella sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*, evidenziando i profili di sostanziale continuità delle procedure attuali rispetto alle prassi lesive dei diritti sanzionate dalla Corte. Attraverso tale comunicazione, oltre a fornire informazioni al Comitato dei Ministri al fine di permettere una valutazione complessiva dell'efficacia delle misure adottate dalle autorità italiane, si è svolto un lavoro di diffusione e denuncia degli abusi perpetrati all'interno dell'hotspot. In seguito alla pubblicazione della comunicazione sul sito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il progetto In Limine è stato invitato a un seminario formativo organizzato dallo *European Implementation Network* (EIN) sugli strumenti di intervento della società civile nel processo di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU. Questa occasione ha permesso di discutere e confrontarsi con altre organizzazioni sulle pratiche di trattenimento e le politiche di gestione delle frontiere in altri paesi del Consiglio d'Europa, arricchendo l'esperienza e le conoscenze del progetto e aprendo nuove prospettive di strutturazione di reti a livello europeo.

I due approfondimenti giuridici descritti e la costante osservazione della situazione di Lampedusa hanno permesso al progetto di esprimere un'opinione informata e approfondita in occasione dell'attesa imposta alla nave Diciotti al largo dell'isola e poi nel porto di Catania a fine agosto e rispetto alla gara pubblicata dalla Prefettura di Agrigento per l'appalto del servizio di accoglienza dell'hotspot, richiamando le organizzazioni del terzo

settore alle proprie responsabilità di tutela dei diritti dei cittadini stranieri.

Grazie all'approfondito lavoro di analisi e advocacy sul tema dell'approccio hotspot, il progetto In Limine è stato invitato a intervenire al Festival Sabir e al Festival della partecipazione, che hanno rappresentato un'ulteriore occasione per portare la questione della gestione delle frontiere al centro del dibattito pubblico.

Nonostante i cambiamenti introdotti dal nuovo Decreto n. 113/2018, si ritiene che l'approccio del progetto In Limine e la metodologia utilizzata, a fronte dell'opportuna revisione degli strumenti, possano favorire il contrasto di prassi illegittime e abusi anche all'interno di un quadro giuridico mutato.

Fondamentale per il progetto è stato il rovesciamento del classico meccanismo di monitoraggio e azione. Al primo momento di osservazione e analisi delle violazioni sono immediatamente seguite azioni giudiziali incisive, finalizzate alla tempestiva tutela dei diritti delle persone migranti e alla cessazione degli abusi. Il presidio di monitoraggio è intervenuto in un momento successivo a garanzia della non ripetizione delle violazioni, dotandosi di strumenti di intervento, legali e comunicativi, in grado di esercitare una pressione costante sulle autorità. Infine, l'analisi giuridica e sociale delle prassi e delle normative ha permesso di elaborare riflessioni relative all'approccio hotspot nella sua complessa dinamica di pratiche legali e pratiche informali di differenziazione e selezione dei migranti.



5 - SCENARI DI FRONTIERA: UN'INVISIBILIZZAZIONE DELLE PROCEDURE?

Le informazioni acquisite nell'ambito della permanenza a Lampedusa consentono di affermare che, nel suo complesso, il funzionamento degli hotspot desta preoccupazione. Come si è avuto modo di specificare, le autorità attuano prassi variabili e differenziate, attuate in maniera di volta in volta diversa al mutare dei fattori e del contesto. Termini e tempistica dei trattenimenti, accesso alle informazioni e alla procedura, qualità e quantità dei provvedimenti ablativi emessi: le procedure applicate dalle autorità preposte alla gestione dell'hotspot sembrano variare in maniera anche significativa. Le specifiche modalità di sviluppo dei profili sopra evidenziati, così come osservati a Lampedusa, sembrano anticipare gli effetti che il Decreto legge n. 113/2018 sembra poter produrre su larga scala.

Accanto, infatti, a profili ugualmente inquietanti, oggetto di interventi critici da parte delle organizzazioni della società civile che si occupano di immigrazione, può essere utile, in questa fase di passaggio, provare a indagare il significato e le possibili conseguenze del Decreto anche per ciò che riguarda il funzionamento degli hotspot.

Si tratta, allo stato attuale, di temi poco trattati anche da chi si occupa, da un punto di vista critico, di diritto dell'immigrazione. Questa presenza tendenzialmente sottotraccia appare, per giunta, in continuità con la poca attenzione mediatica che ha circondato, al netto della primissima fase, lo sviluppo dell'approccio hotspot nel suo complesso. Il tentativo di immaginare gli *scenari di frontiera* che potrebbero configurarsi alla luce del Decreto può assumere, da questa prospettiva, una doppia importanza. Tale rilevanza ha a che fare, in prima battuta, con le nuove, mutate condizioni di accesso alla procedura, valutazione nel merito e *gestione dell'irregolarità* a cui saranno verosimilmente esposti un numero rilevante di richiedenti asilo e cd. migranti economici. Allo stesso tempo, è urgente discutere di come si stiano riconfigurando gli hotspot. Rappresentano – è bene ricordarlo – il primo punto di contatto tra chi attraversa il Mediterraneo centrale e l'Europa. Il potenziale trasformativo del Decreto appare di ampia portata: l'infrastruttura degli hotspot potrebbe essere ridisegnata, in ragione di un'estensione, un'intensificazione e una normalizzazione di alcuni dei profili problematici osservati a Lampedusa. Questo primo punto di contatto potrebbe diventare l'unico per un numero potenzialmente

alto di cittadini stranieri: è evidentemente in gioco, accanto ai diritti dei migranti, la qualità della democrazia e l'accessibilità stessa dei diritti.

Come si avrà modo di verificare, nell'espone i cambiamenti in corso verranno brevemente richiamati alcuni profili di incostituzionalità e violazione della normativa consolidata. Tale riflessione, lungi dal voler rappresentare i molteplici e articolati aspetti al centro del dibattito degli studi giuridici sull'immigrazione, viene proposta più che altro per restituire l'idea di un intervento legislativo particolarmente denso e problematico dal punto di vista dei valori in gioco. Si rimanda, per analisi più complessive e organiche, a interventi specifici³². In questa sede si prova a immaginare quali possono essere gli effetti complessivi del citato intervento legislativo e quale la *ratio* dominante. Si tratta di ipotesi e ci si assume il rischio di commentare una procedura prima di osservarne l'applicazione. Non di meno, appare utile fin da subito immaginare le conseguenze del Decreto, alla luce dell'ampia portata dello stesso e delle misure che sarà utile predisporre per contrastare gli annunciati sviluppi.

Continuità o discontinuità con l'approccio hotspot fin qui applicato?

Nel prossimo paragrafo si avrà modo di introdurre, più nel dettaglio, quali sono le rilevanti novità che potrebbero riconfigurare il funzionamento degli hotspot. Appare fin da subito utile porre un tema: quanto previsto dal Decreto rappresenta una discontinuità rispetto al modello attuale?

La risposta a questo quesito è tutt'altro che lineare. Ci si può attestare su due livelli di riflessione: il primo ha a che fare con l'analisi della normativa, il secondo con il confronto tra prassi attuali e sviluppi futuri. Per quanto attiene al primo profilo, come si avrà modo di vedere, il cambio di paradigma sembra significativo e potenzialmente in grado di segnare uno spartiacque. Per ciò che attiene, invece, al tema delle prassi, le continuità appaiono rilevanti. Di più: quanto osservato a Lampedusa sembra nei fatti anticipare alcuni dei contenuti della nuova normativa.

³² A tal proposito si veda quanto evidenziato nella nota dell'Asgi (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/d-l-113-2018-i-profilo-di-manifesta-illegittimita-costituzionale-secondo-asgi/>)

Le nuove previsioni normative

Diverse previsioni sembrano poter ridefinire il funzionamento degli hotspot: l'art. 3 (Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo), l'art. 4 (Disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione), l'art. 9 (Disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera) e l'art. 10 (Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale).

Art. 3 - Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo

L'articolo 3, intitolato *Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo*, inserisce all'interno dell'articolo 6, Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 la possibilità che il richiedente sia trattenuto, "per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'art. 14 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni".

L'articolo 10-ter, recante *Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare*, dispone che "Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al Decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142." Com'è noto, i punti di crisi del presente articolo non sono altro che gli hotspot nel lessico utilizzato nei documenti di natura amministrativa. All'interno di appositi locali situati in tali strutture, quindi, sarà possibile trattenere fino a trenta giorni i richiedenti asilo.

La norma desta molta preoccupazione per due ordini di ragioni. Innanzi tutto appare incompatibile con le previsioni dell'articolo 13 della Costituzione in tema di inviolabilità della libertà personale la previsione di una forma di trattenimento in assenza di ipotesi tassative definite per legge. Al contrario, è previsto un meccanismo di trattenimento potenzialmente generalizzato, in quanto è noto che la quasi totalità dei cittadini stranieri che arrivano in Italia via mare sono sprovvisti di documenti di identità. In aggiunta, la previsione del trattenimento non solo per la *determinazione dell'identità e della cittadinanza*, ma anche per la *verifica*

delle stesse sembra alludere alla possibilità di poter trattenere anche i richiedenti asilo potenzialmente provvisti di passaporto.

In aggiunta, la previsione del Decreto, disponendo la possibilità di trattenere il richiedente asilo negli hotspot, sembra in contrasto anche con l'art. 31, par. 8, della Direttiva 2013/32/UE, che prevede, al contrario, la possibilità del trattenimento di un richiedente asilo soltanto se questi, entrato irregolarmente nel territorio nazionale, non abbia presentato la domanda di protezione appena possibile. Inoltre, i luoghi del trattenimento sarebbero i centri di cui all'art. 10-ter del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Anche questa previsione sembra violare la Direttiva, questa volta con riferimento alla n. 33 del 2013 che, all'art. 10, prevede che il trattenimento possa configurarsi soltanto in appositi centri di permanenza temporanea o, in casi particolari, in istituti penitenziari.

Inoltre, alla luce della Direttiva 2013/32/UE, la previsione del trattenimento non sembra potersi ritenere sovrapponibile con quanto disposto dall'articolo 9 del Decreto legge, recante *procedure di frontiera*. L'art. 31 della citata Direttiva dispone, al paragrafo 8, quali sono le ipotesi in cui lo Stato membro può procedere con un esame accelerato e in frontiera della domanda di asilo. La disposizione comunitaria esclude la possibilità di applicare automaticamente tali procedure in maniera indistinta a tutti i cittadini stranieri condotti negli hotspot per finalità di identificazione. Per contro, è necessario dimostrare, al fine dell'applicazione delle procedure di frontiera al richiedente asilo, che lo stesso non abbia presentato la domanda di asilo il prima possibile, pur potendolo fare.

Infine il citato articolo appare incompatibile con l'art. 15 della Direttiva rimpatri 2008/11, che circoscrive i casi di trattenimento al pericolo di fuga e al compimento di condotte che ostacolano il rimpatrio.

Art. 4 - Disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione

L'art. 4 del citato Decreto legge dispone che all'articolo 13, comma 5 bis, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo le parole *centri disponibili* siano aggiunti i seguenti periodi: "ovvero salvo nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 o in quelli ubicati nel circondario del Tribunale competente. In tale ultima ipotesi il giudice di pace, su richiesta del Questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza. Qualora le condizioni di cui al periodo precedente permangono anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida."

Scenari di frontiera: il caso Lampedusa

Si tratta, anche in questo caso, di una disposizione che appare gravemente viziata dal punto di vista della legittimità costituzionale. Appare del tutto incompatibile con il citato articolo 13 della Costituzione, in quanto la scarna previsione del Decreto non definisce quali sarebbero i *locali idonei* né dà notizie delle modalità del trattenimento.

Art. 9 - Disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera

Con riferimento all'art. 9 del Decreto, ci si soffermerà innanzi tutto sui profili che riguardano la *domanda presentata alla frontiera*. All'art. 28-bis del TU Immigrazione dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti commi:

“1-ter. La procedura di cui al comma 1 (procedura accelerata, ndr) si applica anche nel caso in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito .

1-quater. Ai fini di cui al comma 1-ter, le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno. Con il medesimo decreto possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali di cui all'articolo 4, comma 2, per l'esame delle domande di cui al medesimo comma 1-ter.”.

Si tratta di due disposizione consequenziali. Il nuovo comma 1-ter, richiamando il comma 1 dell'art. 28-bis del TU Immigrazione, definisce la tempistica per l'esame *“direttamente alla frontiera o nelle zona di transito”* della domanda lì presentata: *“la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi due giorni.”*

Il nuovo comma 1-quater dispone la possibilità di individuare, attraverso un decreto del Ministero dell'interno, le zone di frontiera o di transito dove sarà attuata la nuova procedura delineata dal comma precedente, e di istituire a tal fine fino a cinque nuove sezioni delle Commissioni territoriali.

L'articolo viola l'art. 31, par. 8 della Direttiva 2013/32 che non contempla una simile ipotesi tra quelle in cui è consentito che la procedura di esame della domanda sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito.

Anche la parte del presente articolo che introduce novità in tema di domanda reiterata sembra poter produrre effetti sui richiedenti asilo presenti in frontiera. Al Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, infatti, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 7 il comma 2 è sostituito dal seguente:

“La previsione di cui al comma 1 (Il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 32, ndr) non si applica a coloro che:

a) debbono essere estradati verso un altro Stato in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo;

b) debbono essere consegnati ad una Corte o ad un Tribunale penale internazionale;

c) debbano essere avviati verso un altro Stato dell'Unione competente per l'esame dell'istanza di protezione internazionale;

d) hanno presentato una prima domanda reiterata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale;

e) manifestano la volontà di presentare un'altra domanda reiterata a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29, comma 1, o dopo una decisione definitiva che respinge la prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettere b) e b-bis).”

Inoltre dopo l'articolo 29 è inserito il seguente: art. 29-bis (Domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento). *“- 1. Nel caso in cui lo straniero abbia presentato una prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, la domanda è considerata inammissibile in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento stesso. In tale caso non si procede all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 29.”*

Entrambi i profili – la presentazione di una seconda o di una terza domanda con la determinazione della rispettiva disciplina e la presentazione di una prima domanda reiterata durante la fase di esecuzione – sembrano poter riguardare anche il funzionamento degli hotspot. È infatti tutt'altro che remota l'idea che possano arrivare in Italia – come già ampiamente verificato durante il periodo di permanenza a Lampedusa – cittadini stranieri rimpatriati nel paese di origine, che già hanno presentato domanda di asilo in Italia. È altresì ipotizzabile che nei luoghi di frontiera i cittadini stranieri che hanno ricevuto provvedimenti ablativi possano pensare di presentare una nuova domanda di protezione.

Art. 10 - Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale

Al Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni: all'articolo 32, dopo il comma 1, è inserito il seguente: *“1-bis. Quando il richiedente è sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di cui agli articoli 12, comma 1, lettera c),*

e 16, comma 1, lettera d-bis), del Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, e ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere a), b) e c), del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero è stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, il questore ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione. Salvo quanto previsto dal comma 3, in caso di rigetto della domanda, il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione. A tal fine si provvede ai sensi dell'articolo 13, commi 3, 4 e 5, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. (...)"

La nuova normativa appare viziata da grave illegittimità costituzionale per violazione della presunzione costituzionale di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna ex art. 27 Cost., In aggiunta tale articolo viola l'art. 33 della Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati che vieta l'espulsione dei rifugiati se non per condanna definitiva in relazione alla commissione di reati gravi.

Il diritto in azione e le nuove infrastrutture del confine

La portata delle novità introdotte dal Decreto n. 113/2018 appare oltremodo rilevante. Sembra potersi riconfigurare, in maniera complessiva, una nuova sequenza operativa nella gestione dei flussi concentrata negli hotspot, organizzata lungo questa direttrice: trattenimento dei richiedenti asilo, valutazione delle domande di asilo direttamente in frontiera, trattenimento dei migranti c.d. irregolari in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento. In aggiunta, all'interno degli hotspot potrebbero essere trattenuti, nelle more del rimpatrio, anche i cittadini stranieri classificati come irregolari in ragione del foglio notizie e destinatari dei provvedimenti ablativi. Questa prospettiva è almeno parzialmente sovrapponibile con il funzionamento attuale degli hotspot. Con riferimento al primo profilo – il trattenimento dei richiedenti asilo ai fini della determinazione e della verifica dell'identità e della cittadinanza – la normativa nei fatti rappresenta una base normativa per la pratica sviluppata finora di trattenere i cittadini stranieri ai fini dell'identificazione. Evidentemente la tempistica del trattenimento negli hotspot è estremamente lunga, e sembra eccedere quanto avvenuto finora (trattenimenti a tal fine non superiori, di norma, a un paio di giorni). In aggiunta, se sommata al trattenimento di sei mesi all'interno dei CPR attuabile sempre ai fini della verifica e della determinazione dell'identità e della cittadinanza, la tempistica del trattenimento dispiegabile in questa fase appare abnorme.

Per quanto attiene alla valutazione delle domande di asilo direttamente in frontiera, le informazioni acquisite nell'ambito dei colloqui effettuati a Lampedusa restituiscono l'idea per la quale in alcune fasi e per alcuni gruppi nazionali le autorità di polizia hanno nei fatti *prevalutato*

informalmente, al di fuori di ogni normativa codificata, le domande di asilo, classificando come migranti irregolari i cittadini stranieri, ad es. tunisini, in assenza di un adeguato orientamento legale e senza che i migranti avessero avuto la possibilità di essere efficacemente informati sulla possibilità di presentare domanda di asilo. Si tratta nei fatti di una prevalutazione, in quanto tale attività di filtro è stata specificatamente indirizzata nei confronti di cittadini con una specifica origine nazionale. L'applicabilità delle procedure accelerate in frontiera ovviamente sembra poter cambiare in maniera significativa lo scenario, estendendo e intensificando quanto osservato finora.

Per ciò che attiene, invece, al trattenimento in luoghi impropri dei cittadini destinatari di provvedimenti ablativi, anche da questa prospettiva la normativa sembra prendere atto delle prassi extralegali attuate dalla pubblica amministrazione. Si pensi, a titolo di esempio, all'hotspot di Trapani, utilizzato, in maniera illegittima, per trattenere i c.d. migrati irregolari nelle more del rimpatrio coatto verso la Tunisia.

Le disposizioni che hanno a che fare con la gestione delle domande reiterate e dei cittadini stranieri destinatari di sentenza di primo grado o a procedimento penale per specifici reati sembrano testimoniare la volontà politica di utilizzare gli hotspot come dispositivo informale di filtro nei confronti dei migranti considerati *indesiderabili* ad es. in relazione a un precedente soggiorno in Italia e alla commissione anche soltanto ipotetica di reati.

È possibile, alla luce di quanto emerge da una lettura combinata dei contenuti del Decreto, ipotizzare la previsione di una nuova *sequenza operativa* nella gestione dei flussi, tutta concentrata negli hotspot, organizzata lungo la direttrice *trattenimento dei richiedenti asilo, valutazione accelerata delle domande di asilo direttamente in frontiera, trattenimento dei migranti c.d. irregolari in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento, misure limitative dei diritti nei confronti dei cittadini stranieri che hanno commesso specifici reati o che sono sottoposti a procedimento penale*.

In aggiunta, appare ancora più accentuata l'attitudine dell'approccio hotspot di funzionare come filtro tra cittadini stranieri che necessitano di protezione e migranti economici: tale attività di selezione sarà verosimilmente attuata anche attraverso i nuovi strumenti predisposti. Si pensi, ancora una volta, alla procedura accelerata applicata in frontiera.

Alla luce di quanto descritto, si può anche osservare che la distanza sociale tra cittadini stranieri e la società civile italiana aumenterà in maniera significativa. Le nuove norme infatti sembrano potenzialmente configurare procedure sostanzialmente invisibili, e le possibilità di contatto tra i migranti e le organizzazioni che non operano all'interno degli hotspot sembrano considerevolmente ridotte. Questa prospettiva, insieme ai rilievi che hanno a che fare con il merito della nuova normativa, segnalano l'urgenza della predisposizione degli opportuni strumenti per favorire un adeguato accesso alla tutela per chi arriva in Italia.

6 - CONCLUSIONI. VERSO UN SALTO DI SCALA: QUALI PROSPETTIVE PER I DIRITTI?

I meccanismi di funzionamento dell'hotspot di Lampedusa e le trasformazioni in corso nella normativa italiana lasciano molte domande in sospeso. Come si è avuto modo di evidenziare, è ampiamente ipotizzabile una ristrutturazione complessiva dell'approccio hotspot. Gli effetti di tali cambiamenti non appaiono scontati: sarà necessario monitorare puntualmente gli ambiti di applicazione della nuova normativa e il suo impatto sulle procedure. Ad ogni modo appare assolutamente probabile che i processi di *invisibilizzazione* delle procedure, di esclusione selettiva dall'accesso alla procedura e di utilizzo del trattenimento come strumento di governo della mobilità possano intensificarsi ed estendersi.

Il sistema hotspot finora è stato caratterizzato da mancanze strutturali dal punto di vista degli strumenti giuridici utilizzabili al fine di raggiungere gli scopi complessivi dell'approccio. Ora sembra però attraversare una fase di evoluzione. Gli strumenti informali utilizzati per raggiungere gli obiettivi di governo della mobilità e differenziazione tra richiedenti asilo e cd. migranti economici assumono con il nuovo Decreto una dimensione normativa. Quel che è necessario segnalare da questa prospettiva è che ora la pubblica amministrazione ha a disposizione uno spettro di possibilità decisamente più ampio. Si ritiene, peraltro, che non necessariamente tali possibilità normative si tradurranno immediatamente in nuove prassi operative. La diminuzione degli sbarchi e la sostanziale chiusura della rotta del Mediterraneo centrale definiscono un contesto all'interno del quale non appare affatto urgente accelerare e riorganizzare complessivamente gli assetti fin qui utilizzati. Non di meno, desta preoccupazione che in capo alla pubblica amministrazione siano ora disponibili strumenti normativi finalizzati al trattenimento e alla differenziazione. Le violazioni dispiegate negli ultimi tre anni pongono in evidenza quanto, in assenza di forme efficaci di monitoraggio e contrasto delle illegittimità, i poteri dello stato possano configurare comportamenti e prassi arbitrarie.

Quanto al ruolo della società civile e delle organizzazioni che si occupano di diritti dei migranti, lo scenario in trasformazione indica la necessità di meglio indirizzare gli sforzi fin qui sostenuti. Da questa prospettiva, il tema delle illegittimità delle nuove previsioni normative è senza dubbio attuale e urgente. Allo stesso tempo appare indispensabile non situare la critica e l'attenzione pubblica soltanto intorno alle argomentazioni che hanno a che fare con i profili di illegittimità delle nuove disposizioni normative. Gli

eventuali effetti della denuncia di tali illegittimità saranno eventualmente visibili tra molto tempo. Inoltre, anche le previsioni normative che appaiono legittime sembrano poter restringere l'esercizio dei diritti. Infine, nel corso degli ultimi anni, le numerose denunce di prassi illegittime realizzate da autorevoli organizzazioni indipendenti, non hanno prodotto un cambiamento nelle procedure adottate dall'amministrazione.

Per tali motivi sembra essere utile affiancare all'azione di denuncia lo sviluppo di un'ulteriore prospettiva di intervento che si concentri sull'analisi del diritto in azione e ne prefiguri effetti ed evoluzioni. Da questa prospettiva è verosimile ritenere che i nuovi strumenti operativi a disposizione della pubblica amministrazione possano essere gestiti, a seconda delle fasi, per produrre un'ulteriore separazione tra cittadini stranieri e società civile. È questo il livello attorno al quale è necessario organizzare metodologie efficaci e in linea con le nuove esigenze al fine di diminuire la distanza sociale tra migranti e società.

Gli strumenti fin qui utilizzati dal progetto In Limine e l'approccio complessivo necessiteranno di alcuni correttivi, alla luce dei recenti cambiamenti. Allo stesso tempo la strada tracciata sembra essere corretta: è necessario non limitarsi ad attività di osservazione e monitoraggio e quindi predisporre interventi di presa in carico dei cittadini stranieri e di bilanciamento dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione. Se è vero che il Decreto n. 113/2018 produce cambiamenti potenzialmente ampi e radicali, è altrettanto verosimile che gli strumenti utilizzati per tradurre tali trasformazioni in prassi operative continueranno a forzare, come già verificato durante le attività del progetto, i confini del diritto. È una prospettiva decisiva: più che la normazione definitiva di procedure d'ora in avanti organiche e coerenti, verosimilmente saremo davanti a un nuovo *corpo a corpo* tra diritto e prassi. È uno degli insegnamenti acquisiti nell'ambito del progetto In Limine: la regolamentazione giuridica della posizione degli stranieri è, dal punto di vista delle procedure applicate, costantemente oggetto di forzature che provano a torcere il diritto in ragione delle esigenze politiche di volta in volta delineate. Durante l'attività svolta a Lampedusa è stato possibile verificare come, assumendo la giusta prospettiva nell'ambito di questo corpo a corpo, gli attori della società civile possano svolgere un ruolo tutt'altro che marginale.

Non si tratta – è bene ribadirlo – soltanto di osservare

le violazioni, raccontarle e denunciare gli eventuali profili illegittimi. Si tratta – ed è qui situata tutta la rilevanza, attuale e futura, del progetto In Limine – di predisporre, anche attraverso sperimentazioni, gli opportuni strumenti giuridici per contrastare le prassi illegittime non appena si configurano. Non è evidentemente il caso di illudersi: i rapporti di forza sono evidentemente assolutamente sbilanciati e le possibilità di intervento piuttosto relative. In ogni caso è possibile immaginare e costruire uno sviluppo su larga scala della metodologia e dello stile di intervento elaborato da In Limine. Allo stesso tempo appare ugualmente urgente stringere alleanze e sviluppare reti di collaborazione con tutti gli attori della società civile interessati a confrontarsi sul tema dell'accesso ai diritti e intenzionati a predisporre azioni di contrasto in linea con le nuove esigenze.

Si tratta tanto di favorire l'esercizio dei diritti quanto di contrastare il portato operativo di concetti extragiuridici ormai interiorizzati da parte delle istituzioni e da una parte importante della società civile. L'idea che ci siano paesi sicuri e che le persone siano selezionabili ai fini della richiesta di protezione internazionale in ragione della nazionalità di provenienza continua a influenzare il comportamento della pubblica amministrazione e anche di molti attori sociali. Le lenti del diritto, anche da questa

prospettiva, consentono di leggere in maniera puntuale come l'organizzazione delle procedure sia influenzata dalla diffusione di categorie paragiuridiche e di produrre una contro-narrazione di tali procedure finalizzata a mettere in luce incongruità e arbitri.

In ultima analisi, l'attenta osservazione delle prassi in frontiera restituisce l'idea di come gli hotspot siano dei laboratori permanenti. I nuovi elementi – questa volta sotto forma di testi normativi – sembrano poter ridisegnare i confini di tali sperimentazioni, nell'ottica di una nuova contrazione dei diritti, questa volta su larga scala. Allo stesso tempo Lampedusa è stata un importante laboratorio dell'organizzazione di azioni di contrasto. È stato infatti possibile sperimentare attività finalizzate all'immediata tutela delle persone sottoposte a illegittimità. Nella capacità collettiva di immaginare e costruire meccanismi di diffusione, implementazione, ramificazione di tali sperimentazioni, andando oltre l'approccio umanitario – che continua a orientare le scelte e la postura di molte organizzazioni del terzo settore – è situata una concreta possibilità. Oltre la mera testimonianza, è possibile contrastare le illegittimità, difendere i diritti dei cittadini stranieri e, insieme a essi, la qualità della democrazia nello spazio europeo.



www.actionaid.it
livia.zoli@actionaid.org
Tel. +39 02 742001



www.asgi.it
Info@asgi.it
Cell. +39 389 4988460



www.cild.eu
info@cild.eu
Tel. +39 06 4506850



www.indiewatch.org
info@indiewatch.org
Laura Boursier Niutta
Cell. +39 320 4734806