

Questa breve pubblicazione è stata realizzata grazie alla collaborazione di più persone, per dare voce a pratiche ed esperienze che si propongono di contribuire al cambiamento.

Autrici: Eleonora Costa, Flaminia Delle Cese, Martina Giangiacomo, Sofia Guerrieri, Eva Tennina

Rif. Progetto Alternative alla detenzione – verso un approccio più efficiente e umano alla migrazione (OPM/2020/12941) Bando fondi otto per mille 2020 dell'OPM Valdese.

Progetto grafico di Gianmarco Mecozzi







#### INTRODUZIONE

Diversi anni dopo il picco della cosiddetta "crisi migratoria" che ha interessato l'Europa nel 2015, portando con sé un considerevole aumento del numero di migranti e rifugiati che cercavano di raggiungere il continente europeo, le politiche in tema di immigrazione degli Stati membri e dell'Unione Europea risultano ancora basate principalmente sulla prevenzione dell'immigrazione irregolare, su un sempre più rigido controllo delle frontiere e sul costante rafforzamento del sistema dei rimpatri. In questo ormai anacronistico contesto, la gestione del fenomeno migratorio a livello nazionale ed europeo include quasi sempre l'uso della detenzione amministrativa, ovvero del trattenimento dei migranti irregolari in centri di detenzione variamente denominati (dai Centri di Permanenza per i Rimpatri italiani, ai Centros de Internamiento de Extranjeros spagnoli, ai Centres de rétention administrative francesi) in cui i cittadini di Paesi terzi vengono privati della libertà personale per l'espletamento delle procedure di identificazione e di rimpatrio. Allo stesso tempo, le misure adottate per facilitare l'incremento di flussi migratori regolari sembrano insufficienti - basti pensare alla sporadicità dei decreti-flussi e delle cosiddette sanatorie - mentre quasi nulli sono gli sforzi delle istituzioni per assicurare la continuità di un soggiorno regolare per chi si trova nell'Unione Europea da tanto tempo o di chi ha difficoltà di accesso alla cittadinanza negli Stati membri.

Rispetto a queste tendenze diffuse a livello europeo, l'Italia non rappresenta di certo un'eccezione: nel nostro Paese, infatti. la detenzione amministrativa ha una storia ormai ventennale. Si tratta di una forma di privazione della libertà personale effettuata all'interno dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio<sup>1</sup> (CPR) destinata ai soli cittadini di Paesi terzi non perché hanno commesso un reato, ma perché il loro soggiorno sul territorio italiano non è (più) regolare. Questa tipologia di detenzione - nota anche come "detenzione senza reato" - dovrebbe essere funzionale al rimpatrio e durare per un

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> I CPR attualmente attivi sul territorio italiano sono 10, per una capienza totale di 1100 posti. Cfr. Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, *Buchi Neri - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)*, 2021, p. 36.

tempo limitato secondo termini stabiliti dalla legge. Dal 1998 la detenzione amministrativa è ormai una costante nel panorama delle politiche italiane in tema di gestione della migrazione, legittimata da ultimo anche dal contesto normativo europeo con la c.d. Direttiva Rimpatri del 2008 (Direttiva 2008/115/CE).

Gli attuali CPR, che in principio si chiamavano Centri di Per-Temporanea manenza Assistenza (CPTA) e successivamente Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), sono stati istituiti per la prima volta dalla legge Turco-Napolitano (legge n. 40/1998). Inizialmente il limite massimo del trattenimento era fissato a 30 giorni, poi aumentato a 60 giorni (legge n. 189/2002, c.d. Bossi- Fini), a 180 giorni (legge n. 125/2008) sino ad arrivare per iniziativa dell'allora Ministro dell'Interno Maroni a un massimo di 18 mesi (decreto legge n. 89/2011).

Con la Legge europea 2013 bis (legge n. 163/2014) c'è stato un cambiamento di tendenza: per la prima volta dal 1998, infatti, il legislatore è intervenuto non per aumentare i limiti massimi della detenzione amministrativa, ma per ridurli in maniera

significativa, passando a un termine improrogabile di 3 mesi, o addirittura di soli 30 giorni nel caso in cui lo straniero avesse già trascorso almeno 3 mesi in carcere. Successivamente. nonostante la dibattuta questione dell'inutilità del prolungamento della durata del trattenimento in assenza di accordi di riammissione con i Paesi di provenienza degli stranieri da espellere, il noto decreto n. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini) ha non solo esteso fino a 180 giorni il periodo di detenzione, ma ne ha anche ampliato le condizioni. Da ultimo il decreto legge 130/2020 (c.d. Decreto Lamorgese) ha ridotto il periodo massimo di detenzione a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Analizzando il funzionamento della detenzione amministrativa si assiste a un processo di cosiddetta "amministrativizzazione" del diritto penale: se infatti, da una parte, il trattenimento degli stranieri nei CPR è caratterizzata dallo stesso grado di afflittività e stigmatizzazione tipico della pena comminata in seguito alla commissione di un reato, dall'al-

tra le persone trattenute nei CPR non godono dei principi e delle garanzie minime propri della materia penale. Ad aggravare la situazione di coloro che sono trattenuti nei CPR c'è la percezione di subire ingiustamente un trattenimento che appare ingiustificato e in alcuni casi addirittura inaspettato: al momento dell'entrata nel CPR infatti non sempre la persona viene adeguatamente informata - e tanto meno aggiornata - sui motivi e sulla durata della detenzione.

L'afflittività del sistema della detenzione amministrativa risulta peraltro ancor più ingiustificata se si analizzano i dati relativi alla effettività del trattenimento degli stranieri nei CPR. Se infatti lo scopo ultimo di questa privazione della libertà personale è rendere possibile il rimpatrio dello straniero irregolarmente presente sul territorio italiano, i dati dimostrano che non sempre questo scopo viene raggiunto. Sebbene infatti nel corso degli anni il legislatore sia intervenuto più volte sui termini massimi di trattenimento degli stranieri nei centri più volte rinominati, l'analisi dei rapporti percentuali tra numero di persone

rimpatriate e di persone trattenute dimostra che la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute si è sempre attestata attorno al 50%<sup>2</sup>. indipendentemente dai termini di trattenimento vigenti. I dati indicano quindi come l'efficacia del sistema delle misure di trattenimento non sia direttamente correlata all'estensione dei termini massimi di permanenza nei centri, ma sia piuttosto dovuta ad altri fattori, primo fra tutti il livello di cooperazione offerto da ciascun Paese di provenienza dei cittadini stranieri.

Allo spirare del termine massimo di trattenimento, gli stranieri detenuti nei CPR per i quali non è stato possibile eseguire il rimpatrio vengono invece rilasciati - spesso in zone periferiche delle città dove si trovano i centri - senza la possibilità di regolarizzare il loro soggiorno in Italia, rimanendo incastrati in un limbo giuridico che li confina ai margini della società.

In questo modo la detenzione dello straniero irregolare perde la sua finalità originaria per diventare solo sanzionatoria e simbolica, fonte di un'ingiustificata e dannosa alienazione ed esclu-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La percentuale di rimpatri è stata del 50,1% dei trattenuti nel 2020, del 48,5% nel 2019 e del 43% nel 2018. Per maggiori dettagli v. Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, *Buchi Neri* - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), 2021, p. 36.

sione sociale del migrante che, oltretutto, viene detenuto in condizioni inumane e degradanti. La violazione dei diritti umani fondamentali nei CPR è sistemica, basti pensare che le strutdetentive ture caratterizzate da un accesso limitato all'assistenza medica, sociale e legale, da una inadeguata presa in carico di specifiche vulnerabilità e da condizioni igieniche e sanitarie totalmente insufficienti. Tale sistema si presenta quindi fallimentare e gravemente lesivo dei diritti umani. tanto da risultare non solo contrario alla Costituzione italiana<sup>3</sup>. quanto soprattutto alla Convezione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>4</sup>.

Una simile situazione non interessa solo l'Italia: molti sono i Paesi, dentro e fuori dall'Unione Europea, in cui si riscontrano le medesime condizioni.

È dunque questo il contesto italiano ed europeo in cui nasce l'idea di opporre al sistema punitivo e coercitivo della detenzione amministrativa un approccio olistico, in grado di accompagnare le persone in un percorso di inserimento nella società ospitante.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cfr. artt. 13 e 27 Cost.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cfr. art. 3 CEDU.

# IL CASE MANAGEMENT: LE PERSONE AL CENTRO

Il modello di approccio olistico adottato nell'ambito del progetto Alternative alla detenzione - Verso un approccio più efficiente e umano alla migrazione si basa sul coinvolgimento diretto delle persone interessate per mezzo della presa in carico dei singoli casi (c.d. case management). Il case management consiste in un percorso individualizzato di supporto e di orientamento nel corso del quale lo straniero viene messo nelle condizioni di esplorare tutte le opzioni che ha a disposizione. A livello internazionale questo modello è promosso dal-L'International Detention Coalition (IDC), che ha proposto il modello Community Assessment and Placement (CAP) quale strumento per sviluppare alternative alla detenzione. Il modello CAP si basa sulla fondamentale presunzione di non-detenzione, prevedendo che la detenzione ai fini del rimpatrio possa essere giustificata soltanto da una finalità legittima e mai arbitraria, e mira a garantire che i soggetti irregolarmente presenti sul territorio nazionale godano di standard minimi, tra cui il rispetto dei diritti fondamentali, il riconoscimento di uno status formale provvisorio che permetta al migrante di rimanere nel Paese di accoglienza in attesa della risoluzione del suo caso. l'assistenza legale e la risoluzione equa e tempestiva del caso. Fulcro del modello CAP è l'inserimento dell'individuo all'interno della colimitazione munità. senza alcuna, come opzione di default e il ricorso alla detenzione amministrativa solo in ultima istanza. È all'interno di questo modello che trova applicazione un nuovo approccio di gestione dei flussi migratori alternativo alla detenzione e basato sul case management<sup>5</sup>: l'approccio promosso prevede un sistema che coinvolga il migrante, che lo renda protagonista e attore del suo progetto di migrazione - e non un mero oggetto di decisioni imposte dall'alto dalle autorità - nella convinzione che l'efficace funzionamento della governance dell'immigrazione dipenda dal coinvolgimento e dal consenso delle persone che vi sono soggette che, se ripongono fiducia nel sistema, saranno portate ad

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Per maggiori informazioni c. International Detention Coalition, There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention, 2015.

attuare un comportamento collaborativo e non ostile.

Il case management è dunque un approccio di lavoro olistico che pone la persona al centro di un percorso individualizzato di supporto, orientamento e collaborazione, volto a garantire non solo l'assistenza legale, ma anche altre forme di assistenza complessa, con la finalità di individuare i supporti e i servizi necessari per ogni caso. Per ogni singolo individuo, infatti, sono diverse le capacità personali, le risorse sociali, le vulnerabilità (comprese quelle legate all'età, alle condizioni di salute mentale e fisica, all'esposizione o all'esperienza della tortura, della violenza sessuale, della tratta o dello sfruttamento, e all'esposizione a qualsiasi altra violazione dei diritti umani), i fattori di rischio, nonché le aspirazioni e gli obiettivi espressi personalmente dal migrante. Si tratta quindi di un metodo di gestione dell'immigrazione volto ad agevolare l'inserimento attivo delle persone nel tessuto della comunità ospitante, attivando tutte le figure professionali che possano facilitare l'accesso ai diritti e ai sercome ad esempio personale sanitario, i consulenti legali e le autorità. Ciò è concretamente realizzabile grazie alla figura del case manager che, non ponendosi come decisore ma creando un rapporto di fiducia con lo straniero, lo accompagna nel corso della propria procedura migratoria, rendendo possibili tanto decisioni informate quanto il raggiungimento di soluzioni sostenibili a lungo termine. Grazie al supporto garantito a ogni singolo individuo, si permette a ciascuno di loro di identificare e vagliare tutte le opzioni possibili di risoluzione del proprio caso: dalla regolarizzazione nello Stato in cui si trova, alla possibilità di trasferirsi in uno Stato terzo, fino al ritorno volontario nel Paese di origine.



Il case management si articola in cinque fasi: lo screening, utile a esaminare i casi e a raccogliere le informazioni di base (1), grazie alle quali i case manager possono valutare i bisogni e le vulnerabilità per ogni singolo caso (2), in modo tale da sviluppare insieme con gli assistiti un piano di azione (3). Questo piano viene successivamente messo in pratica grazie all'incontro regolare degli assistiti con i case manager, i quali mettono in contatto gli stranieri con la comunità, con i fornitori di servizi di cui hanno bisogno e con le autorità locali (4) fino al momento della risoluzione del caso (5), intesa come regolarizzazione nello Stato in cui l'assistito risiede, come trasferimento in uno Stato terzo o ritorno volontario nel Paese di origine.

Affinché la risoluzione positiva del caso sia rapida ed efficace è opportuno che la fase di screening abbia luogo il prima possibile. Poter arrivare a una soluzione condivisa ha dei benefici non solo per i destinatari, ma anche per le autorità preposte alla gestione del fenomeno migratorio e per la società: garantisce infatti un maggior grado di risoluzione dei casi, la sostenibilità delle soluzioni raggiunte e l'inclusione sociale nella comunità degli stranieri.

Nell'ambito della ricerca che ha portato allo sviluppo del modello CAP, l'IDC ha identificato più di 250 esempi di alternative alla detenzione dei migranti irregolari in oltre 60 Paesi. Successivamente, alcune organizzazioni europee appartenenti all'*European Alternatives to Detention Network*<sup>6</sup> si sono impegnate sul

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> L'European Alternatives to Detention Network è una rete di organizzazioni europee che ha l'obiettivo di promuovere le alternative alla detenzione amministrativa e dimostrarne l'efficacia.



tema attraverso vari progetti pilota. In particolare, l'European Programme for Integration and Migration (EPIM) sin dal 2017 ha finanziato i progetti di alcune organizzazioni della società civile attive in diversi Paesi, quali la Polonia, la Bulgaria, Cipro, il Regno Unito, la Grecia, l'Italia e il Belgio. Nonostante le diversità dei singoli progetti dipese dai diversi contesti nazionali in cui si sono sviluppati, i risultati ottenuti dimostrano un impatto positivo del case management in termini di risoluzione dei casi e livello di engagement dei soggetti coinvolti: la maggioranza degli individui coinvolti nei progetti pilota ha non solo migliorato la propria capacità di impegnarsi nelle procedure di immigrazione seguendo il piano d'azione concordato con il case manager, ma ha anche visto incrementare il proprio livello di fiducia nel sistema e migliorare la capacità di partecipare al processo decisionale informato finalizzato alla risoluzione del caso.

L'obiettivo ultimo è che questi

progetti pilota, realizzati inizialmente su piccola scala, possano rappresentare un **modello di buone prassi che sia replicabile** e conduca a un **cambiamento su larga scala**.

Il ruolo delle organizzazioni che implementano tali progetti è quindi quello di guidare le autorità verso un cambio di direzione: dimostrando che la detenzione degli immigrati non può e non deve essere considerata come l'unica soluzione per la governance migratoria, i soggetti istisi occupano di tuzionali che gestire i flussi migratori saranno incentivati a impegnare i fondi e le risorse disponibili nella ricerca di alternative al trattenimento anziché nella costruzione e gestione dei centri di detenzione. Un esempio in tal senso è rappresentato dal progetto implementato nel Regno Unito da Action Foundation<sup>7</sup>, che ha ottenuto il proprio finanziamento direttamente dall'Home Office8. Un altro esempio è quello della città di Utrecht, dove il governo ha finanziato un progetto di case ma-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Action Foundation è un'organizzazione della società civile inglese impegnata a supportare i rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti per integrarsi nella comunità e condurre una vita più indipendente. Al suo fianco si registra anche l'attività dell'organizzazione Detention Action, che nel 2014 ha lanciato il Community Support Project per giovani ex detenuti, aiutandoli a rispettare le condizioni del loro rilascio, a partecipare alla comunità e a mantenere i contatti con le autorità, con l'obiettivo di ridurre il rischio di fuga e di recidiva.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Action Foundation, Report on Action Foundation's groundbreaking pilot project shows there is a humane alternative to detention, 2022.

nagement<sup>9</sup> guidato dall'organizzazione SNDVU<sup>10</sup>.

Se da una parte è dunque evidente che c'è una società civile che svolge un ruolo attivo nel potenziamento delle soluzioni alternative alla detenzione amministrativa, specie per orientare i governi verso la loro applicazione su larga scala, è necessario valutare se dall'altra c'è un'Europa capace di impattare sulle politiche di gestione dei flussi migratori.

Per comprendere la posizione dell'Unione Europea (UE) sul tema delle alternative e del case management è sufficiente ricordare che uno dei requisiti per l'ammissione nello spazio di libera circolazione comunitario è il rafforzamento delle misure di contrasto all'immigrazione irregolare. Tra gli strumenti che fanno parte dell'acquis Schengen c'è infatti la c.d. pre-removal detention, ovvero la detenzione in vista dell'espulsione. Non solo, con la Direttiva Rimpatri, regolamentando il ricorso alla detenzione amministrativa. l'UE ha formalmente permesso agli Stati di detenere gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio. La questione della detenzione dei migranti ha rappresentato dunque uno dei temi centrali del dibattito sull'immigrazione, così come dimostrato anche dalla successiva Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE).

Inoltre, nel settembre 2021, la Commissione europea ha pubblicato il nuovo European Pact on Migration and Asylum<sup>11</sup> per riformare il sistema europeo di migrazione e asilo. Il Patto si concentra principalmente sulla restrizione dell'accesso all'Europa e sull'intensificazione dei rimpatri delle persone che non sono in grado di ottenere la protezione internazionale. Per raggiungere questi obiettivi, le proposte riducono necessariamente le garanzie e aumentano la detenzione - anche per i minori - senza alcuna considerazione l'inclusione, per benessere e i diritti umani dei cittadini di Paesi terzi coinvolti.

In conclusione, ciò che emerge dal quadro europeo è che tra le varie istituzioni solo il Consiglio d'Europa si è apertamente schierato a sostegno di un

EATD Network, Turning the tide of detention: what role could European cities play?, 2019.
 Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU). V. anche PICUM, Attuazione di alternative alla detenzione basate sul case management in Europa, 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> L'European Pact on Migration and Asylum consiste in cinque proposte legislative e quattro raccomandazioni: la Screening Regulation, l'Asylum Procedures Regulation, l'Asylum and Migration Management Regulation (RAMM) e la Crisis Regulation.

sistema non coercitivo basato sulle alternative alla detenzione e sull'accoglienza degli immigrati nelle comunità. Riconoscendo infatti l'interesse crescente della società civile europea nella gestione della migrazione senza privare le persone della loro libertà, il Consiglio d'Europa è costantemente impegnato incoraggiare gli Stati a rivedere le loro pratiche di detenzione degli immigrati e a potenziare l'uso efficace delle alternative alla detenzione, al fine di aumentare il loro utilizzo in tutta Europa<sup>12</sup>.

V. Council of Europe, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis by the Steering Committee for Human Rights (CDDH), adopted on 7 December 2017; Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results. Practical guide, adopted at the 91th CDDH meeting (18 - 21 June 2019); Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019).

# ESEMPI APPLICATIVI DEL CASE MANAGEMENT NELL'AMBITO DI PERCORSI DI REGOLARIZZAZIONE

Nel 2019 la Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (CILD) e l'associazione Progetto Diritti Onlus hanno lanciato il progetto pilota "Alternative alla detenzione: verso una gestione più efficace e umana della migrazione", con il supporto dello European **Programme** for Integration and Migration (EPIM). Il progetto è volto a promuovere alternative alla detenzione amministrativa "community-based" tramite l'approccio di case management, promosso a livello globale dall'International Detention Coalition e sperimentato a livello europeo da paesi appartenenti all'European Alternatives to Detention Network. A dicembre 2021 Progetto Diritti ha dato inizio al progetto sul rafforzamento del case management finanziato dall'Otto per Mille Valdese e a febbraio 2022 EPIM ha finanziato le attività progettuali per un ulteriore biennio

Gli individui entrati a far parte del progetto sono tra loro differenti per nazionalità, età e percorso migratorio. Alcuni sono nati e cresciuti in Italia, altri si trovano sul territorio da molti anni, altri ancora invece da pochi mesi. Molti hanno avuto un regolare permesso in passato, mentre altri non hanno mai avuto documenti validi. Per alcuni di loro si è proceduto con la richiesta di asilo, per altri con quella di cittadinanza o apolidia, per altri ancora con la richiesta di un permesso per assistenza ai minori e via dicendo.

Sono state incluse persone di diverse età (dai 19 ai 68 anni), provenienti da 4 continenti (America, Africa, Asia ed Europa), molti vulnerabili con problemi di salute fisica e mentale, dipendenze, storie di violenza e discriminazioni basate su etnia, genere, orientamento sessuale e religione.

Il progetto è in corso da oltre due anni e sono state seguite più di 60 persone. Di questi casi, più della metà sono già stati risolti positivamente, portando alla regolarizzazione di queste persone sul territorio e scongiurando il rischio di trattenimento nei CPR o di ricorso alle misure alternative alla detenzione "classiche" dal decreto legislativo n. 286/1998. c.d. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme

sulla condizione dello straniero (TUI), per gli altri i case manager stanno ancora lavorando alla risoluzione dei casi.

Le storie che seguono riguardano persone che hanno fatto parte del progetto e sono un esempio di quanto efficace possa essere l'approccio utilizzato e quanto sia importante che venga diffuso ed utilizzato in modo sistematico.

# LEONID: fragilità e criticità del sistema immigrazione

Leonid<sup>13</sup> ha quarantadue anni e viene dall'**Ucraina**. È arrivato in Italia nel 1999 e per un periodo di tempo limitato è stato titolare di un permesso di soggiorno. Essendo, però, affetto da una problematica di dipendenza alcolica non è riuscito a trovare un lavoro stabile e per questo per lungo tempo è rimasto senza un regolare permesso di soggiorno, privo dell'aiuto necessario per fuoriuscire dalla sua dipendenza. Le difficoltà riscontrate sul territorio lo hanno portato a perdere completamente fiducia nel sistema e per quasi venti anni è sopravvissuto alternando periodi di ricadute a brevi riprese. Dopo

alcuni mesi di detenzione per aver commesso alcuni reati di non elevato allarme sociale, ha trovato finalmente un sostegno quando è entrato a far parte del progetto.

Per prima cosa è stato affidato al Servizio per il trattamento delle dipendenze (SerD) specializzato nell'accoglienza, diagnosi, cura e riabilitazione di persone affette da dipendenze patologiche da sostanze attraverso l'elaborazione programmi di terapeutico-riabilitativi personalizzati. Ha iniziato, dunque, un processo di cura che lo ha portato a una nuova consapevolezza di sé stesso grazie alla quale è stato possibile iniziare a intraprendere anche un percorso di regolarizzazione della sua posizione sul territorio italiano.

Seguito da un avvocato, Leonid ha presentato domanda di protezione internazionale. Il suo Paese di provenienza, infatti, attualmente in stato di guerra con la Russia, già all'epoca della sua domanda si trovava da anni in una situazione di conflitto tale da giustificare la richiesta di asilo politico. L'asilo è un diritto fondamentale che viene concesso alle persone che soddisfano i criteri stabiliti dalla Convenzione

<sup>13</sup> Nome di fantasia.

di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati secondo la quale chiunque fugge da persecuzioni o danni gravi nel proprio Paese ha il diritto di chiedere protezione internazionale. La Convenzione e il Protocollo relativo allo status di rifugiato, firmato a New York il 31 gennaio 1967, sono strumenti internazionali a carattere universale che contengono la definizione di rifugiato. In particolare, l'art. 1 lett. a) comma 2 prevede che è considerato rifugiato colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese". Si tratta di un obbligo internazionale per gli Stati aderenti, tra cui figurano gli Stati membri dell'UE.

Il diritto di asilo è garantito, inoltre, dall'art. 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, mentre il successivo art. 19 vieta le espulsioni collettive e protegge gli individui dall'allontanamento, dall'espul-

sione o dall'estradizione verso uno Stato in cui esiste un grave rischio di pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti disumani o degradanti<sup>14</sup>. Il principio fondamentale è quello del nonrefoulement. secondo il quale nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate. Oggi è ormai considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario. Il divieto di refoulement si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia già stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento, tuttavia, può essere eccezionalmente derogato nelle ipotesi di cui agli artt. 32 e 33, comma 2, della Convenzione di Ginevra, che consentono l'espulsione del rifugiato "per ragioni di sicurezza nazionale o ordine pubblico" e qualora "per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto Paese".

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> V. anche Parlamento Europeo, Garanzia del diritto di asilo.

Nell'ordinamento giuridico italiano la condizione giuridica dello straniero è tutelata a livello costituzionale dall'art. comma 3 secondo il quale "lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge". Il successivo comma 4, inoltre, vieta l'estradizione dello straniero per motivi politici, ovvero la consegna da parte dello Stato italiano a un altro Stato di un individuo condannato o accusato di crimini commessi per opporsi a regimi illiberali o per affermare un diritto di libertà il cui esercizio nel suo Paese è negato.

Lo Stato italiano, tuttavia, pur avendo riconosciuto la Convenzione di Ginevra del 1951 con la legge n. 22/1954, ha dato a essa attuazione solo con la legge n. 39/1990, che è stata la prima fonte interna di specifica regolamentazione del diritto di asilo politico. Questa legge, però, disciplinava esclusivamente il procedimento relativo al riconoscimento dello status di rifugiato che si svolgeva davanti ad una Commissione centrale

per l'asilo, e in caso di provvedimento negativo era competente il giudice amministrativo.

Nel 1998 è entrato in vigore il legislativo decreto 286/1998, c.d. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (TUI), che, insieme al Regolamento di attuazione, il D.P.R. n. 394/1999, disciplina tuttora la condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea. Con l'approvazione del TUI la giurisdizione in ordine al riconoscimento dello status di rifugiato è passata dal giudice amministrativo al giudice ordinario. Inoltre, la legge n. 189/2002 ha istituito le Commissioni territoriali competenti a esaminare la domanda di protezione internazionale.

Per quasi venti anni l'unica forma di protezione internazionale espressamente disciplinata dalla legge ordinaria è stata l'asilo politico. Parallelamente, il diretto richiamo agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato e la previsione dell'art. 10 comma 3 della Carta costituzionale hanno consentito di dare forma ad alcune misure di protezione umanitaria. È stato, cioè, possibile che anche senza

una espressa previsione di legge il Questore potesse rilasciare un permesso di soggiorno di natura temporanea, a fronte di **particolari esigenze di carattere umanitario**.

Il riconoscimento dello status di rifugiato ha cessato di essere l'unica forma giuridicamente disciplinata di protezione internazionale nel nostro ordinamento solo nel 2007, quando è stato emanato il decreto legislativo n. 251/2007 che ha attuato la Direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della "qualifica" di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e ha introdotto la protezione sussidiaria. L'anno successivo è entrato in vigore anche il decreto legislativo n. 25/2008 che, in attuazione della Direttiva 2005/85/CE sulle norme minime per le "procedure" applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, ha riformato tutte le procedure di presentazione, esame e tutela giurisdizionale della domanda di asilo.

Secondo l'art. 2 lett. g) del decreto legislativo n. 251/2007, la **protezione sussidiaria** può essere richiesta dal cittadino stra-

niero che non ha i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave e che, dunque, non può, o a causa di tale rischio non vuole. avvalersi della protezione di quel Paese. Per "danno grave" la legge intende, all'art. 14 del suddetto decreto, la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte, la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante, la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante da violenza indiscriminata in situazioni conflitto armato interno o internazionale. A differenza, dunque. dello status di rifugiato che presuppone necessariamente una persecuzione individuale, il riconoscimento della protezione sussidiaria è assoggettata a requisiti diversi. Questa diversità è stata ribadita anche dalla Corte di Giustizia (nel procedimento C 175-179/08) proprio al fine di evidenziare che "l'eventuale cessazione delle condizioni riguardanti il riconoscimento dello status di rifugiato politico non può incidere sulla concessione della complementare misura

della protezione sussidiaria secondo il diverso regime giuridico di questa misura che si caratterizza proprio perché può essere concessa a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato"15. Lo stesso concetto è stato precisato anche nelle successive sentenze della Corte di Giustizia nel caso Elgafaji nella sentenza n. 172 del 2009 e nel caso Diakitè nel 2012, che hanno determinato una rimodulazione degli orientamenti della giurisprudenza italiana nell'ambito di applicazione dell'art. 14 lett. c) del d.lgs. 251/2007.

Le modifiche introdotte con il decreto legge n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018, hanno ampliato le ipotesi di diniego e revoca dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria e, soprattutto, hanno abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 5 comma 6 del TUI. Ouest'ultima norma è stata nuovamente modificata dal successivo decreto legge 130/2020, convertito con modificazioni nella legge 173/2020, il quale, pur non menzionando espressamente i motivi umanitari, ha di fatto reintrodotto la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno qualora il suo diniego si ponga in contrasto con il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo e dei doveri solidaristici di cui all'art. 2 della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali di cui all'art. 117 della Costituzione<sup>16</sup>. Questa legge ha modificato anche l'art. comma 1.1 del TUI e introdotto il comma 1.2 prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

Infine, il nostro ordinamento prevede che possa essere rilasciato allo straniero che non abbia i presupposti per il riconoscimento delle forme di protezione internazionali di cui sopra un permesso di soggiorno per "casi speciali" per le vittime di tratta e sfruttamento sessuale, le vittime di violenza domestica e di particolare sfruttamento lavorativo, i soggetti provenienti da Paesi interessati da gravi calamità, i soggetti che hanno bisogno di particolari cure mediche e coloro che hanno compiuto atti di particolare valore civile.

La procedura in vigore per l'esame della domanda di protezione internazionale prevede che essa venga presentata dallo

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Paolo Morozzo della Rocca, Immigrazione, asilo e cittadinanza, V edizione, p. 117.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Paolo Morozzo della Rocca, Immigrazione, asilo e cittadinanza, V edizione, p. 34.

straniero direttamente alla frontiera o presso la questura del luogo in cui si trova, senza alcuna formalità. Successivamente questa viene formalizzata tramite la compilazione di un modulo (C3). In pratica, tuttavia, non sempre i cittadini di Paesi terzi che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale riescono a formalizzare tale richiesta, a causa di difficoltà pratiche nell'accesso alla questura - esacerbate nel pandemia periodo della COVID-19 - e di prassi talvolta illegittime messe in atto dalle autorità competenti. Il richiedente protezione, dal momento della presentazione, è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale competente a esaminare la domanda, e per questo gli viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi, rinnovabile per tutta la durata della procedura che consente l'esercizio di attività lavorativa. La procedura di esame ordinaria prevede l'audizione del richiedente protezione da parte della Commissione (che è composta da quattro membri di cui un funzionario di carriera prefettizia con funzioni presidente, di un

esperto di diritti umani e due funzionari amministrativi con compiti istruttori) che prende la decisione finale in base alle sue dichiarazioni e alla documentazione da lui eventualmente prodotta, insieme alle informazioni precise e aggiornate sulla relative alla condizione nel Paese di origine. Sono anche previsti degli esami prioritari e delle procedure accelerate in casi specifici previsti dagli artt. 28 e 28 bis del decreto legislativo n. 25/2008. Avverso la decisione di rigetto della Commissione è ammesso ricorso alla Sezione specializzata sui diritti delle persone e immigrazione del Tribunale ordinario del luogo in cui è stato emesso il provvedimento. La sentenza del tribunale non può essere appellata ma è solamente ricorribile per Cassazione.

Coloro che si trovano all'interno del progetto vengono seguiti passo dopo passo in tutte le fasi sopra esplicate della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Leonid in particolare, poiché correva l'alto rischio di essere portato in un CPR al momento della formalizzazione della richiesta di asilo visto che in passato aveva ricevuto una espulsione amministrativa. Inoltre il ragazzo negli

anni passati aveva commesso alcuni reati, pur non ostativi al riconoscimento della protezione internazionale. Per scongiurare questo rischio ha ricevuto il supporto di tutto il *team* del progetto. Questo ha fatto sì che, nonostante gli ostacoli incontrati sul percorso e il conseguente rischio di ricadute nella sua dipendenza, questa volta sia riuscito a mantenere l'equilibrio e la motivazione necessaria a raggiungere l'obiettivo.

Grazie al progetto e alle persone che hanno creduto fin da subito in un suo possibile reinserimento sul territorio, parallelapercorso mente а un fuoriuscita dalla dipendenza alcolica, Leonid è riuscito a riprendere in mano la sua vita diventando soggetto attivo del suo cambiamento. L'inserimento nel progetto è stato fonper damentale guidarlo mantenere alta la motivazione e la fiducia nelle Istituzioni.

Dopo venti anni passati da solo sul territorio italiano, Leonid ha finalmente curato la sua dipendenza e ha avviato la richiesta di protezione internazionale e regolarizzazione, trovando un lavoro e un alloggio stabile nel quale vivere.

#### DESTINY: vittima di tratta

Destiny<sup>17</sup> ha ventisei anni e viene dalla **Nigeria**. È arrivata in Italia la prima volta nel 2016 dopo aver trascorso circa quattro anni di prigionia in Libia. È sopravvissuta a torture e ripetute violenze, anche sessuali. Fa parte di quelle, purtroppo, tante donne vittime della tratta nigeriana di esseri umani per sfruttamento sessuale, ma quando presenta domanda di protezione internazionale la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale non crede alla sua storia e rigetta la sua domanda.

Il fenomeno della tratta degli esseri umani, a cui sono connesse diverse attività di grave sfruttamento, riguarda profili diversi di vittime, in prevalenza donne e minori, la maggior parte dei quali viene reclutata nei Paesi di origine per essere destinata ai Paesi più ricchi.

Nonostante siano previste delle Linee guida rivolte alle Commissioni territoriali per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale, elaborate nell'ambito del progetto realizzato da UNHCR e dalla Commissione

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Nome di fantasia.

Nazionale per il Diritto di Asilo. accade, non di rado, che alcune di esse non vengano riconosciute. Si tratta, infatti, di un feestremamente nomeno sommerso e pieno di ostacoli che spesso si sovrappongono alla sua emersione, primo fra tutti la scarsa propensione delle vittime di tali vicende ad aprirsi totalmente, in particolare per quel che riguarda le giovani donne nigeriane condotte in Europa con il proposito di essere sfruttate nella prostituzione, per il timore di possibili ritorsioni nei confronti propri o della famiglia, il pudore, la scarsa consapevolezza della propria condizione, e soprattutto per il rito magico effettuato prima di partire, che le lega alle c.d. Madame<sup>18</sup>. Le Commissioni svolgono un ruolo davvero rilevante sotto questo punto di vista poiché, attraverso le narrazioni delle richiedenti asilo, hanno la possibilità di rilevare gli indicatori che caratterizzano il fenomeno. Mediante l'utilizzo di apposite tecniche di intervista, i componenti possono, infatti, contribuire a favorire l'emersione delle più diverse fattispecie di sfruttamento, andando oltre le dichiarazioni che la persona pone alla base della sua domanda di protezione internazionale, intercettando quei segnali c.d. "indicatori di tratta". Gli indicatori sono stati suddivisi in quattro gruppi: il primo di carattere generale, due relativi a indicatori riconducibili rispettivamente a vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo e, il quarto relativo a vittime minorenni. Ciascun gruppo è suddiviso a suo volta in quattro ambiti, che si riferiscono rispettivamente: 1) alle condizioni personali della persona richiedente (il contesto sociale, economico, familiare da cui proviene); 2) al viaggio e alle esperienze nei paesi di transito (che cosa riferisce o cosa emerge con riferimento al reclutamento, al viaggio, alle persone coinvolte, alle esperienze di sfruttamento nei paesi di transito): 3) alle condizioni in Italia (una dichiarata o intuibile situazione di assoggettamento, di controllo, di sfruttamento o co-

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Molti sono i rapporti che descrivono le modalità coercitive utilizzate dalle reti criminali in danno delle giovani donne nigeriane. Tra i più recenti: U.S. Department of State, Trafficking in persons report, 2020; UK Home Office, Country Policy and Information Note Nigeria: Trafficking of women, July 2019; EASO, Informazioni sui Paesi di Origine, la Nigeria, la tratta di donne ai fini sessuali, 2015; Human Rights Watch, You pray for death, 2019; ActionAid, Mondi connessi. La migrazione femminile dalla Nigeria all'Italia e la sorte delle donne rimpatriate, 2018.

munque di vulnerabilità); 4) allo svolgimento del colloquio con la Commissione territoriale (l'atteggiamento della persona nel corso dell'intervista, il linguaggio del corpo, dichiarazioni contraddittorie o comunque un racconto di fatti che, in modo frammentato, costituiscono elementi della tratta degli esseri umani)<sup>19</sup>.

**L'individuazione** precoce delle situazioni di tratta o di vulnerabilità alla tratta e allo sfruttamento è essenziale per garantire il rispetto dei diritti umani delle persone trafficate. Molte di coloro che arrivano in Italia non vengono riconosciute come vittime di tratta, con la conseguenza che vengono private dei loro diritti e, talvolta, si trovano in stato di detenzione amministrativa nei CPR. senza che nessuno si preoccupi per loro o sia in grado di porre le domande giuste allo scopo di individuare indicatori di tratta o di vulnerabilità.

Questo è quello che è successo a Destiny, che, come molte, è stata restia a raccontare quanto le è successo. Nonostante ciò, a seguito del rigetto della sua domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale, la

ragazza decide di rivolgersi a un avvocato tramite il quale presenta ricorso avverso il diniego della Commissione innanzi al Tribunale civile territorialmente competente. Tuttavia, a causa della lunghezza dei tempi giudiziari e sentendosi abbandonata dalle istituzioni, non avendo un'adeguata conoscenza delle normative nazionali e internazionali riguardanti la sua condizione, Destiny lascia l'Italia per provare a chiedere protezione in Germania. Per questo motivo, quando finalmente viene fissata l'udienza lei non è presente sul territorio e così anche il giudice civile rigetta la sua domanda.

Anche in Germania, qualche tempo dopo, la domanda non viene accolta. Infatti, secondo il Regolamento UE n. 604/2013 (c.d. Regolamento Dublino III), che ha sostituito i precedenti, e che stabilisce i criteri e i meccanismi atti a determinare quale paese dell'Unione europea deve esaminare una domanda di asilo. è il Paese di "primo sbarco" quello competente a decidere sulla richiesta di protezione internazionale. Questo significa che lo straniero non può decidere in quale Paese dell'Unione europea presentare la sua do-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> ASGI, Aggiornate le linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta, 2021.

manda. Esiste una banca dati centrale, l'Eurodac, in cui vengono registrati i dati e le impronte di chiunque attraversi irregolarmente le frontiere di uno Stato membro o presenti richiesta di protezione internazionale. In sintesi, questa banca dati consente di stabilire in quale Stato membro sia avvenuto il primo ingresso in Europa di una persona richiedente asilo<sup>20</sup>.

A seguito del rigetto della domanda di protezione internazionale in Germania, Destiny non avendo altra scelta fa ritorno in Italia. Qui però non ha una casa e nemmeno una famiglia, conosce solo alcuni suoi connazionali ed è grazie a loro che sopravvive i primi tempi, in un Paese a lei oscuro del quale neanche conosce la lingua. A ciò si aggiungono i gravi problemi di salute che si porta dietro da quando è stata torturata e violentata nel lungo viaggio, durato anni, che ha dovuto affrontare per arrivare in Italia. Così i primi tempi del suo rientro dalla Germania vive ospite nei pressi di Roma, da alcuni amici, ma non può rimanere a lungo.

Ecco che allora Destiny entra a far parte del progetto sulle misure alternative alla detenzione amministrativa. Dal momento del suo ingresso viene supportata e seguita sotto tutti i punti di vista, legale e socio-sanitario, grazie all'aiuto costante di un avvocato e di un case manager con i quali riesce ad instaurare un rapporto di fiducia.

Per prima cosa viene messa in contatto con l'Help Center di Roma, situato nei pressi della Stazione Termini, uno sportello di ascolto, orientamento e assistenza sociale che dal 2001 si occupa di intercettare e orientare le marginalità gravi presenti nel territorio, che l'aiuta a superare la situazione di emergenza abitativa nella quale si trova, che individua un primo centro di accoglienza presso il quale si trasferisce inizialmente successivamente, data la sua particolare vulnerabilità, un altro centro più piccolo per sole donne dove può trovare la protezione necessaria.

In secondo luogo, insieme alla struttura sanitaria INMP, viene avviata ad un percorso socio-sanitario volto a valutare la sua situazione: Destiny, infatti, racconta di essere stata sottoposta ad alcuni interventi chirurgici nel periodo in cui si trovava in Germania, a causa di quello che

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Open Migration, Che cos'è il Regolamento di Dublino, 2015.

aveva subito in Libia, dal momento che al suo arrivo in Italia, nonostante avesse fatto presente al centro di accoglienza di Palermo di non stare bene, non aveva ricevuto alcuna risposta adeguata. Visti dunque gli importanti problemi di salute, viene sottoposta ad uno screening completo per valutare le sue condizioni, e in particolare a una visita ginecologica approfondita. Viene anche avviata a un percorso psicologico per superare quanto vissuto.

Infine, insieme a un nuovo avvocato viene deciso di ripresentare la domanda di protezione internazionale, alla luce dei **nuovi elementi** emersi nel corso del tempo. La legge prevede, infatti, che lo straniero possa presentare una nuova domanda di protezione internazionale qualora siano sopraggiunti dei nuovi motivi rispetto alla domanda precedentemente rigettata. L'art. 29 comma 1 lett. b) del decreto legislativo n. 25/2008 stabilisce. però, che la Commissione territoriale dichiari inammissibile. e dunque non proceda all'esame del richiedente, la domanda reiterata in modo identico dallo straniero dopo che sia stata presa una decisione da parte

Commissione della stessa "senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo paese di origine". Una volta che il richiedente presenti nuovamente una domanda si possono. quindi, verificare due alternative: se a seguito di un esame preliminare la nuova domanda risulta identica alla precedente domanda già decisa dalla Commissione sotto il profilo delle ragioni e delle circostanze addotte, tale domanda și intenderà reiterata e di conseguenza inammissibile; se la domanda contiene nuovi elementi di valutazione sulle condizioni personali e sulla situazione del suo Paese di origine, ritenuti tali dal Presidente della Commissione territoriale attraverso l'esame preliminare. si procederà con una nuova audizione del richiedente per un ulteriore esame nel merito sulla scorta dei nuovi elementi addotti<sup>21</sup>.

Il decreto legge n. 113/2018 è intervenuto anche sull'art. 29 del decreto legislativo n. 25/2008, in particolare abrogando l'ultimo periodo del comma 1 bis nella parte in cui prevedeva che a seguito dell'esame preliminare della do-

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> ASGI, La domanda reiterata di protezione internazionale ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, 2019.

manda da parte del Presidente della Commissione, in caso di un primo esito di inammissibilità dovuto ad assenza di nuovi elementi a supporto della nuova domanda di asilo, seguiva una comunicazione scritta da parte della Commissione territoriale in cui il richiedente veniva informato sull'esito dell'esame preliminare e gli veniva data la possibilità di presentare ulteriori osservazioni entro tre giorni a sostegno dell'ammissibilità della domanda. A seguito delle modifiche del decreto legge n. 113/2018, al richiedente che ha presentato una nuova domanda protezione internazionale viene invece comunicata direttamente la decisione di inammissihilità da parte Commissione territoriale. Inoltre, l'intervento legislativo ha escluso il diritto dello straniero di rimanere sul territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione, previsto dall'art. 7 comma 1 del decreto legislativo n. 25/2008, non solo nelle ipotesi già previste di cui alle lettere a) b) e c) del comma 2 della medesima norma, ma anche nelle nuove ipotesi di cui alle lettere d) ed e), ossia quando questi presenti una domanda reiterata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale o quando manifesti la volontà di presentare un'altra domanda reiterata a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata o dopo una decisione definitiva che respinge la prima domanda reiterata.

Ecco perché nel caso di Destiny si decide di far presente fin da subito alla Ouestura la condizione di vulnerabilità della ragazza e il suo passato come vittima di tratta, allegando anche la documentazione medica al riguardo. Tutto ciò fa sì che Destiny si senta finalmente accolta, ascoltata e aiutata e questo comporta a lungo andare, e per tutta la durata del progetto, un incremento notevole del suo benessere. In particolare, da questo momento in poi, la ragazza dimostra di fidarsi del progetto in cui è stata inserita e di voler partecipare attivamente al suo processo di regolarizzazione sul territorio. È continuamente in contatto con il case manager e quest'ultimo è in continuo aggiornamento con la coordinatrice del centro in cui è ospite e con il servizio sanitario dove è presa in

carico. Dopo il lungo percorso intrapreso, Destiny, oltre a stare molto meglio, acquisisce autonomia nella gestione delle sue patologie e le competenze necessarie alla fruizione dei servizi sociosanitari a cui fa riferimento. Appare molto grata del supporto che ha avuto nell'avvio del processo di guarigione e regolarizzazione.

Attualmente, dunque, ha formalizzato la domanda reiterata di protezione internazionale ed è divenuta titolare di un **permesso di soggiorno per richiesta asilo** che le permette di lavorare regolarmente, in attesa di essere nuovamente sentita dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

L'inserimento all'interno del progetto ha, in conclusione, dato esito favorevole ed è stato di grande aiuto per Destiny, che è passata da essere una persona ad alto rischio di rimpatrio e dunque di detenzione amministrativa all'interno dei CPR. a persona in possesso di permesso di soggiorno, seppur temporaneo, autonoma indipendente, psicologicamente stabile, in attesa che le venga riconosciuta una forma di protezione internazionale, primo fra tutte lo *status* di rifugiata in virtù del suo passato come vittima di tratta di essere umani a scopo di sfruttamento sessuale.

### VERA: discriminazione Rom

Vera ha ventiquattro anni ed è nata a Roma in una famiglia rom di origini bosniache. Entra a far parte del progetto su indicazione dell'Ufficio speciale Rom, Sinti e Caminanti (RSC) del Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma, perché a differenza dei suoi fratelli e delle sue sorelle non è riuscita ad ottenere la concessione della cittadinanza italiana. Vera è inizialmente spaesata e molto preoccupata perché non riesce a capire il motivo per il quale, pur avendo presentato la domanda di cittadinanza, al pari dei suoi familiari, lei non ha ricevuto più notizie circa lo stato della sua pratica. Ha paura di recarsi a chiedere informazioni perché teme di essere espulsa e portata in un centro di detenzione o peggio in un Paese al quale non appartiene, perché è nata in Italia in Bosnia non è mai stata e lì non c'è più nessuno della sua famiglia. Ouando conosce i membri del team manifesta fin da subito

l'esigenza di fuoriuscire dal contesto di vita del campo rom, si sente pronta a trovare un lavoro ed un'abitazione stabile dove andare a vivere insieme al marito, anche lui di origini rom.

L'avvocato del progetto che la segue presenta per prima cosa una **richiesta di accesso agli atti** per capire le motivazioni del silenzio o eventuale rifiuto dell'amministrazione in merito alla domanda di cittadinanza di Vera. Si scopre, allora, che la richiesta è stata rigettata perché la ragazza è rimasta senza un valido titolo di soggiorno per due anni quando aveva 17/18 anni, ma il diniego non le è stato mai comunicato.

A questo punto, per aiutare Vera a trovare la strada per regolarizzarsi sul territorio e diventare cittadina italiana, si decide di chiedere all'Ufficio immigrazione della Ouestura la riemersione della pratica relativa al rilascio del permesso di soggiorno. Questo, infatti, non era stato rinnovato perché, per errore. l'amministrazione aveva ritenuto che in quel periodo la ragazza non fosse più convivente con la sorella italiana, senza, tuttavia, comunicarle le ragioni ostative al rinnovo del permesso. Parallelamente viene avviato un

percorso di fuoriuscita campo rom e Vera viene inserita in un progetto di cohousing all'interno di un appartamento di edilizia pubblica, ottenendo così anche l'iscrizione anagrafica nel municipio appartenenza. di Viene poi seguita da un ente di formazione per la stesura del suo curriculum vitae. Infine, si procede anche dal punto di vista sanitario ad indirizzarla presso il centro dell'Associazione comboniana "servizio, emigranti e profughi" (ACSE) di Roma al fine di risolvere alcuni problemi legali alla salute ed all'estetica dei denti, che la rendono molto insicura e ansiosa.

Una volta risolto il problema legato al permesso di soggiorno per motivi familiari, l'avvocato procede anche, e con successo, a proporre **ricorso al tribunale** competente avverso il diniego della cittadinanza italiana.

**Vera** oggi, grazie all'inserimento nel progetto, è diventata cittadina italiana.

Arrivata al primo incontro con il team spaventata e completamente sfiduciata nei confronti delle Istituzioni, non avendo chiare le problematiche legate al mancato riconoscimento della cittadinanza e senza sapere in che direzione muoversi per tro-

vare una soluzione alle sue problematiche, ne esce rasserenata e grata di essere stata aiutata a diventare cittadina italiana.

Il problema delle popolazioni Rom presenti sul territorio italiano che sono nati in Italia ma non sono considerati cittadini italiani riguarda circa due terzi di questa minoranza. Vivono in una condizione di pesante emarginazione sociale e di povertà, e sono oggetto di sistematiche discriminazioni e di razzismo<sup>22</sup>. Si stima che vi siano più di 15.000 minori rom apolidi o a rischio di apolidia, ovvero privi di una cittadinanza. Malgrado siano nati nel nostro Paese e le loro famiglie vivano in Italia spesso da diverse generazioni, questi bambini e adolescenti non solo non risultano cittadini italiani, ma non hanno alcun titolo di soggiorno né alcun documento di identità<sup>23</sup>. Nei confronti di questi bambini e adolescenti si registrano oggi in Italia gravi violazioni di quei diritti - alla salute. all'istruzione e a condizioni di vita adeguate - che la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, ratificata e resa esecutiva con legge n. 176/1991, riconosce a tutti i

minori, senza discriminazioni fondate sulla nazionalità o sulla regolarità di soggiorno. Mentre la legge vieta l'espulsione del minore straniero (salvo il diritto a seguire il genitore espulso), non appena compiuti i diciotto anni, il giovane irregolarmente soggiornante può ricevere un provvedimento di espulsione ed essere trattenuto in un CPR. Ragazze e ragazzi nati e cresciuti in Italia, che si sentono italiani, spesso figli di persone a loro volte nate e cresciute nel nostro Paese, rischiano così di essere espulsi nel Paese d'origine dei loro genitori o nonni, dove in genere non sono mai stati, in cui non hanno alcun legame familiare o sociale, e di cui non parlano la lingua<sup>24</sup>.

Secondo la legge italiana vigente sulla cittadinanza n. 91/1992, fondata sul principio dello ius sanguinis, i bambini nati in Italia da genitori che non siano cittadini italiani non acquistano la cittadinanza italiana alla nascita, a meno che i genitori siano stati formalmente riconosciuti come apolidi (art. 1). Il fatto produttivo dell'effetto legale si identifica, dunque, o nella nascita da (almeno) un genitore

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Luigi Di Noia (a cura di), La condizione dei Rom in Italia, 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> ASGI, Out of Limbo.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Elena Rozzi, Minori rom apolidi: dall'invisibilità giuridica alla cittadinanza italiana?, 2015.

cittadino, che può avvenire ovunque, cioè anche al di fuori del territorio italiano (c.d. acquisto iure sanguinis) o nella nascita nel territorio italiano in condizioni che determinerebbero una situazione di apolidia (c.d. acquisto iure soli).

Fino al 1992 era rimasta in vigore la legge n. 555/1912, prima legge del Regno d'Italia dedicata alla cittadinanza, che però, nonostante le numerose modifiche, non si era adeguata ai nuovi valori introdotti dalla Carta costituzionale del 1948.

Tra i modi di acquisto della cittadinanza italiana il legislatore del 1992 ha previsto, tra l'altro, all'art. 4 comma 2, che possa diventare cittadino italiano lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzione fino al raggiungimento della maggiore età, il quale dichiari di voler acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data. Trattasi della c.d. cittadinanza per "beneficio di legge" che presuppone la "residenza legale", nozione introdotta per la prima volta nella legislazione sulla cittadinanza dalla legge del 1992. La precedente legge del 1912, infatti, faceva riferimento alla semplice "residenza" che di fatto

poteva essere provata in ogni modo, senza la necessaria iscrizione anagrafica. Il Regolamento di esecuzione della legge n. 91/1992, D.P.R. n. 572/1993, definisce all'art. 1 comma 2 lett. a) legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica, dando, dunque, una definizione della nuova nozione particolarmente restrittiva. Per essere "legale", dunque, la residenza, oltre a dover essere effettiva ai sensi dell'art. 43 c.c.. deve anche essere attestata dall'iscrizione anagrafica e dal permesso di soggiorno<sup>25</sup>. Tuttavia. dal momento che nella prassi non sono infrequenti situazioni nelle quali lo straniero non è in grado di dimostrare la residenza legale ininterrotta dalla nascita, ad esempio perché alla scadenza del titolo i genitori non hanno inoltrato prontamente formale istanza di rinnovo, è emersa la questione della tutela dei diritti dei minori in relazione a comportamenti od omissioni di adempimenti da parte dei genitori. Al riguardo è intervenuto il Ministero dell'In-

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Paolo Morozzo della Rocca, Immigrazione, asilo e cittadinanza, V edizione, pp. 392-393.

terno con una serie di circolari interpretative della norma, tra cui la n. 22 del 7 novembre 2007 nella quale si è affermato che "l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano non può considerarsi pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4 comma 2 della legge 91 del 1992 ove vi sia documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (come attestati di vaccinazione, certificati medici in generale ecc.)". Sul punto è intervenuto anche il Legislatore che all'art. 33 del decreto legge n. 69/2013 ha stabilito che "ai fini di cui all'art. 4 comma 2 della legge 91 del 1992 all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrarne il possesso con ogni idonea documentazione". Inoltre, secondo la giurisprudenza dominante neanche "il requisito della regolarità del soggiorno dei genitori del richiedente la cittadinanza" può essere previsto come condizione per il riconoscimento della cittadinanza<sup>26</sup>.

Anche la Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che "la verifica del possesso dei requisiti per il riconoscimento della cittadinanza italiana, domandato da figlio di stranieri al compimento della maggiore età, comporta che debba essere accertata la residenza ininterrotta in Italia del richiedente fin dalla nascita, applicandosi il criterio della residenza effettiva che può essere dimostrata con ogni idonea documentazione, dovendo tale criterio ritenersi prevalente sulla residenza anagrafica"27.

Infine, un'ultima questione riguarda l'effettività del diritto riconosciuto allo straniero nato in Italia di manifestare tempestivamente la volontà di acquicittadinanza la beneficio di legge, il quale dipende dalla effettiva conoscenza di tale possibilità. Ecco perché l'art. 33 sopra citato impone agli ufficiali dello stato civile l'obbligo di comunicare all'interessato, al compimento del diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare tale diritto entro il diciannovesimo anno di età. assenza di tale comunicazione (o di comunicazione inadeguata od incompleta) il diritto può essere

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Tribunale di Milano 29 gennaio 2015, proc. n. 80677/2012.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Cass. civ. sez. I, 17 maggio 2017 n. 12380, Rv. 644317.

esercitato anche oltre tale data<sup>28</sup>.

Vera, grazie al progetto e al supporto del *team* è riuscita a superare gli ostacoli che la separavano dal diventare cittadina italiana e ha ottenuto il beneficio di legge previsto dall'art. 4 comma 2 della legge n. 91/1992 che le spettava essendo nata sul territorio italiano e avendovi risieduto ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età.

Le storie di Vera, Destiny e Leonid, come sopra detto, sono solo un esempio di come il percorso proposto dal progetto permetta di raggiungere risultati più vantaggiosi per tutti i soggetti coinvolti: i beneficiari, infatti, hanno in questo modo la possibilità di prendere decisioni informate sul loro percorso migratorio, acquisiscono maggiore consapevolezza dei loro diritti e del proprio status giuridico, oltre ovviamente a una maggiore stabilità personale, grazie al supporto adeguato fornito dal team; le Istituzioni, invece, non solo rispettano così la normativa europea in materia ma hanno anche minori costi operativi, identificando in anticipo i casi di detenzione non necessaria e quelli più vulnerabili. Inoltre, **maggiore** è la **collaborazione** degli stranieri nelle procedure migratorie maggiori sono le possibilità di risolvere i casi e includere le persone nella società.

In conclusione, il progetto dimostra come l'approccio del case management e quindi il coinvolgimento diretto della persona al suo processo di regolarizzazione sul territorio effettivamente efficace e vantaggioso in quanto permette a molte persone che hanno già i requisiti necessari per richiedere e ottenere un titolo di soggiorno, ma non sanno come fare e sono spaventate e sfiduciate nei confronti del sistema, di partecipare attivamente alle decisioni relative al loro percorso migratorio e, da ultimo, a trovare benessere e stahilità

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Paolo Morozzo della Rocca, Immigrazione, asilo e cittadinanza, V edizione, p. 395.

# LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA IN ITALIA

La detenzione amministrativa viene generalmente come la privazione della libertà personale di stranieri e straniere per ragioni meramente amministrative e cioè per la violazione della disposizione che prevede il necessario possesso di un permesso di soggiorno. Occorre fin da subito precisare che lo scopo principale - se non unico - di tale misura è proprio quello di trattenere per espellere la persona straniera "irregolare". evitando così quest'ultima si renda irreperibile dopo aver ricevuto il provvedimento di espulsione.

Considerate le forti implicazioni che ne derivano, la detenzione amministrativa degli stranieri dovrebbe rappresentare una misura eccezionale, a cui ricorrere solamente come extrema ratio. Secondo il principio generale di proporzionalità<sup>29</sup>,

infatti, gli Stati sono obbligati ad esaminare le alternative alla detenzione prima di prendere qualsiasi decisione di detenzione e le autorità sono in generale tenute alla "debita diligenza". Da tale principio consegue che la detenzione amministrativa può essere giustificata solo se prevista dalla legge e se, dopo una valutazione approfondita e individuale del caso di specie, misure meno coercitive non risultano efficaci30. In tal caso, comunque, gli stranieri dovrebbero essere trattenuti solo per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'espletamento delle procedure di espulsione.

Nell'ordinamento italiano la detenzione amministrativa degli stranieri è stata istituita per la prima volta come **misura eccezionale di natura temporanea** con il Decreto Dini<sup>31</sup> del **1995** che, seppur mai convertito in legge, ha posto le basi per la successiva normalizzazione della pratica<sup>32</sup>, poi legittimata anche a

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Il principio di proporzionalità è espressamente sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nella Direttiva 2008/115/CE (c.d. "Direttiva Rimpatri") e nella normativa europea secondaria, nonché ribadito da vari organismi del Consiglio d'Europa, dell'ONU e dell'Unione Europea.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Council of Europe, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis by the Steering Committee for Human Rights (CDDH), 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Decreto Legge del 18 novembre 1995, n. 489.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cfr., *inter alias*: legge n. 40/1998 (c.d. "Legge Turco-Napolitano"); legge n. 189/2002 (c.d. "Legge Bossi-Fini"); legge n. 125/2008; decreto legge n. 89/2011; legge n. 163/2014 (c.d. "Legge europea 2013 bis"); decreto n. 113/2018 (c.d. «Decreto Salvini»).

livello europeo con la Direttiva Rimpatri<sup>33</sup> del 2008. Ben presto, però, il ricorso alla privazione della libertà delle persone straniere prive di documenti è divenuto, anche nel nostro Paese, lo strumento normativo prediletto dal legislatore per il controllo dei flussi migratori. Dal 1995 ad oggi, la detenzione amministrativa è stata infatti oggetto di svariate riforme che hanno portato ad un aumento del numero dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e del termine di durata massima del trattenimento, nonché ad un ampliamento delle condizioni in base a cui poter fare ricorso a tale misura.

Contrariamente a quanto ipotizzato dai governi, queste riforme sono culminate non solo in una detenzione illegittima di circa il 50% dei trattenuti, ma anche in una completa negazione dei diritti degli immigrati trattenuti nei CPR. Paradossalmente, infatti, gli stranieri trovati privi di documenti in Italia rischiano di vedersi privati della loro libertà personale in strutture simil carcerarie pur senza aver commesso alcun crimine e di non poter neppure godere di quelle garanzie, principi e diritti

che sono previsti dal sistema della giustizia penale.

#### La popolazione trattenuta nei CPR

La popolazione detenuta nei CPR italiani è ampiamente eterogenea per status giuridico e percorsi migratori: migranti provenienti dal carcere; migranti appena giunti in Italia; richiedenti asilo e immigrati con il permesso di soggiorno scaduto. Nonostante tali diversità, gli stranieri trattenuti nei Centri presentano dei tratti comuni, che si concretizzano in una serie di vulnerabilità e di bisogni a cui i CPR non sono in grado di rispondere adeguatamente. La detenzione amministrativa, infatti, è in molti casi illegittima perché riguarda soggetti che - proprio per le loro particolari esigenze e vulnerabilità - non potrebbero essere trattenuti

Un dato sconcertante è stata la presenza, per molti anni, di un elevato numero di cittadini dell'Unione europea all'interno dei Centri: a lungo, infatti, sono transitati nei CPR prevalentemente cittadini di origine romena. Le nazionalità più rappresentate nei CPR - secondo gli ultimi dati di-

<sup>33</sup> Direttiva 2008/115/CE.

sponibili - sono l'Algeria, la Tunisia, la Nigeria e altri paesi africani. Più precisamente, risulta che gli stranieri tunisini hanno rappresentato rispettivamente il 61,9% e il 59,8% dei transitati nei CPR nei primi mesi del 2021 e nel corso dell'intero 2020; nonché il 21% nel 2019 e il 50% dal 1 gennaio 2020 al 15 settembre 2021 degli stranieri soggetti a rimpatri forzati. Emerge dunque che nei centri di detenzione amministrativa transitano prevalentemente cittadini provenienti da Paesi con cui l'Italia ha siglato accordi di riammissione. In particolare, il governo italiano - che già da anni sigla accordi di riammissione con la Tunisia<sup>34</sup> - nel 2020 ha annunciato di aver rafforzato la cooperazione con il governo tunisino per gestire le partenze e aumentare i voli di rimpatrio<sup>35</sup>. Ne è conseguito un aumento del numero di cittadini tunisini rimpatriati<sup>36</sup>, nonché un concreto pericolo di rimpatri collettivi degli stessi.

A ciò si aggiunga che la cele-

rità con cui vengono effettuati tali rimpatri ha comportato gravi violazioni dei diritti dei cittadini tunisini transitati nei CPR: dalla violazione del diritto di essere informati sulla possibilità di richiedere asilo; alla prassi della mancata formalizzazione della domanda di protezione internazionale; fino ad arrivare nelle ipotesi più rare di formalizzazione della domanda di protezione internazionale - alle poche garanzie offerte ai richiedenti asilo tunisini sottoposti a una procedura accelerata che comporta una significativa contrazione del diritto di difesa. Pertanto, nei CPR si assiste con frequenza a una plateale violazione dei diritti fondamentali dei cittadini tunisini detenuti, i quali rischiano di essere rimpatriati se malauguratamente non riescono ad accedere in tempo ad un colloquio con gli operatori del servizio di informazione normativa. Il rimpatrio di persone trattenute nei Centri, che avvenga senza aver messo queste ultime nella concreta possibilità

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Per una ricognizione degli accordi conclusi tra Italia e Tunisia dal 1998 ad oggi si veda: Martina Cociglio, Lorenzo Figoni e Marina Mattirolo, "Le conseguenze concrete degli accordi fantasma: Italia e Tunisia fra rimpatri e opacità", 20 dicembre 2020, sul sito del Progetto di Asgi "Sciabaca e Oruka".

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, "Missione in Tunisia del Ministro Luigi di Maio", 17 agosto 2020. Ministero dell'Interno, "Procederemo ai rimpatri dei migranti economici dalla Tunisia", 31 luglio 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Carolina Di Luciano, "Molti rimpatri, poche garanzie: un'analisi dei dati sui rimpatri dei cittadini tunisini degli ultimi mesi", 26 marzo 2021, sul sito del Progetto di Asgi "In Limine".

di richiedere domanda di protezione internazionale, rappresenta una palese violazione dell'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE; dell'art.6, comma 4, del decreto legislativo n. 142/2015; e dell'art. 14, comma 1, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Un altro dato che sembra caratterizzare la detenzione nei CPR è il trattenimento di un numero considerevole di stranieri provenienti dal carcere. A questo proposito è sufficiente menzionare che nel 2019 circa l'80% dei trattenuti presso il Centro di Roma Ponte Galeria proveniva dal carcere o aveva da poco finito di scontare la pena<sup>37</sup>. E infatti - nonostante la normativa rilevante imponga che le procedure di identificazione degli stranieri irregolare debba avvenire già durante il periodo di espiazione della pena<sup>38</sup> - accade di frequente che i detenuti in condizioni di irregolarità non siano identificati durante la loro permanenza in carcere: così, allo scadere della pena, anziché essere rimpatriati, gli stessi sono trasferiti nei CPR. Ne consegue

che per gli stranieri irregolari che provengono dal carcere, la detenzione nei CPR rappresenta spesso una pena aggiuntiva di trattenimento.

All'interno dei CPR si riscontra altresì la presenza di numerosi richiedenti asilo. A questo proposito preme fin da subito sottolineare come la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia ritenuto che i richiedenti asilo rappresentano un "gruppo di popolazione particolarmente svantaggiato e vulnerabile, che ha bisogno di una protezione speciale"39. Tale vulnerabilità deriva dalle esperienze traumatiche che gli stessi hanno dovuto sopportare durante il loro viaggio.

A livello europeo, la privazione della libertà dei richiedenti asilo è disciplinata dalla Direttiva 2013/33/UE (c.d. "Direttiva Accoglienza»), dalla Direttiva 2013/32/UE (c.d. "Direttiva Procedure"), nonché dal Regolamento UE n. 604/2013 (c.d. "Regolamento Dublino III"). In particolare, ai sensi dell'art. 7 della Direttiva Accoglienza, i richiedenti asilo hanno il diritto

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Cfr. Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, *Buchi Neri - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)*, 2021, p. 127, nota 33.

<sup>38</sup> Cfr. Legge n.10 del 21 febbraio 2014, art. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Corte EDU, M.S.S. contro Belgio e Grecia [GC], n. 30696/09, 21.1.2011, § 251 (traduzione libera). Il riferimento alla vulnerabilità dei richiedenti asilo è stato reiterato in altre sentenze, ad esempio: Sharifi e Altri contro Italia e Grecia, n. 16643/09, 21.10.2014, § 172.

fondamentale alla libera circolazione nello Stato membro ospitante, che può essere soggetto a deroghe solo in casi eccezionali. È il successivo art. 8 a regolare i casi in cui i richiedenti asilo possono essere trattenuti: mentre l'art. 8(1) stabilisce che gli Stati non possono trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente asilo, l'art. 8(2) richiede una valutazione caso per caso della necessità e della proporzionalità della misura detentiva. Tuttavia. il principio dell'extrema ratio del trattenimento dei richiedenti asilo è sostanzialmente tradito dall'art. 8(3) che, pur imponendo un limite alla discrezionalità degli Stati nel trattenimento dei richiedenti asilo, prevede sei motivi a giustificazione del ricorso alla detenzione dei richiedenti asilo. Tra questi motivi spicca l'accertamento dell'identità o della cittadinanza del richiedente asilo, che di fatto legittima il trattenimento della gran parte dei cittadini di paesi terzi che raggiungono le coste italiane attraverso le rotte più impervie e spesso giungono a destinazione privi di documenti. Peraltro, in virtù dell'art. 28 (2) del c.d. Regolamento di Dublino III, qualora sussista un rischio notevole di fuga dell'interessato, gli Stati membri sono autorizzati a trattenerlo al fine di assicurare le procedure di trasferimento sulla base di una valutazione caso per caso, sempre che il trattenimento sia proporzionale e non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive. Nonostante l'art. 28(3) dello stesso Regolamento stabilisca poi che il trattenimento debba avere una durata quanto più breve possibile, la detenzione può durare per un lasso di tempo considerevole durante il quale, tuttavia, non viene condotta alcuna valutazione sostanziale riguardo alla richiesta di asilo del detenuto.

A livello nazionale, le condizioni di trattenimento dei richiedenti asilo - e in particolare le garanzie e i diritti fondamentali di questi ultimi - sono disciplinate principalmente dal decreto legislativo n. 142/2015, nonché dalle raccomandazioni nazionali del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura<sup>40</sup>. I richiedenti asilo dovrebbero ricevere a cura del gestore del centro le informazioni sulla pos-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Consiglio d'Europa, Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), "Scheda tematica-Trattenimento dei migranti", marzo 2017, p. 2.

sibilità di richiedere protezione internazionale <sup>41</sup> ed essere trattenuti in appositi locali<sup>42</sup>. Peraltro, ai sensi della stessa normativa, non potrebbero essere trattenuti nei CPR quei richiedenti le cui condizioni di salute siano incompatibili con il trattenimento e per il quali, nell'ambito dei servizi socio-sanitari garantiti nei Centri, debba essere assicurata la verifica periodica della sussistenza di condizioni di vulnerabilità che richiedono misure di assistenza particolari<sup>43</sup>.

Ciò nonostante, si riscontra una vera e propria discrepanza tra la normativa sopra menzionata e la sua reale applicazione. Molto spesso, infatti, nei CPR: non sono previsti locali di trattenimento separati per i richiedenti asilo: l'informativa relativa alla possibilità di chiedere protezione internazionale è assente o incompleta; si riscontra una persistente presenza di richiedenti asilo vulnerabili. A ciò si aggiunga poi che gli stranieri detenuti nei CPR sono spesso scoraggiati dal presentare domanda di protezione internazionale poiché ciò comporterebbe un loro possibile trattenimento nei Centri per un lasso di tempo che può arrivare fino ad un anno<sup>44</sup>. Conseguentemente, il precario stato psicologico dei trattenuti durante la detenzione è **accentuato** dalla vulnerabilità inerente alla loro situazione di richiedenti asilo.

Un'altra prassi illegittima che si riscontra all'interno dei CPR è la detenzione amministrativa dei minori. E infatti, in virtù della legge n. 47/2017 (c.d. Legge Zampa), in caso di dubbio sull'età, il minore non dovrebbe mai essere trattenuto presso un CPR, ma immediatamente collocato in un Centro dedicato<sup>45</sup>. Ciò nonostante - pur nell'opinabile assenza di statistiche ufficiali relative al numero di trattenuti nei CPR che si dichiarano minorenni e che effettivamente vengono riconosciuti tali dopo la procedura di accertamento dell'età - solo nel 2020 risultano essere stati dimessi dal CPR di Roma Ponte Galeria risultano ben 19 minorenni<sup>46</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Cfr. art. 6, co. 4, D.lgs 142/2015.

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 6, co. 2.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 7, co. 5.

<sup>44</sup> Ibidem, art. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Cfr., in particolare, art. 5, c. 4 della L. 47/2017.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, *Buchi Neri - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)*, 2021, p. 128 nota 32.

La prassi romana, in ogni caso, non è isolata. L'illegittima prassi del trattenimento di stranieri minori risulta riguardare, più in generale, l'intero territorio nazionale. A questo proposito, in un recente rapporto tematico sui CPR, il Garante nazionale ha denunciato la sistematica violazione delle norme poste a tutela dei presunti minori che non sono collocati presso strutture dedicate durante l'identificazione e l'accertamento dell'età e che, dunque, continuano ad essere trattenuti nei CPR per l'espletamento di tali procedure<sup>47</sup>. Dall'assenza di locali di pernotto appositi per i sedicenti minori in attesa della verifica della maggiore età consegue che, per un numero considerevole di giorni, il presunto minore continua illegittimamente ad essere trattenuto con persone maggiorenni in luogo, quale è il CPR, destinato alla reclusione e non già all'accoglienza dei minori.

Da ultimo, occorre rilevare l'illegittima, eppur crescente, detenzione amministrativa di trattenuti particolarmente vulnerabili o provenienti da situazioni di marginalità sociale estrema, rispetto ai quali il trattenimento nei CPR risulta non solo improprio, ma anche contrario ad ogni normativa di riferimento. Tali strutture rappresentano infatti un ambiente del tutto inidoneo a favorire l'emersione di eventuali casi bisognosi di protezione nonché a tutelarli in modo adeguato.

Più precisamente, oltre ai casi di detenzione amministrativa illegittima che si è già avuto modo di menzionare, all'interno dei Centri si riscontra un numero significativo di persone portatrici di differenti tipi di vulnerabilità, quali ad esempio:

• persone tossicodipendenti che stanno affrontando una terapia specifica, nonostante il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale abbia sottolineato l'incompatibilità con la vita ristretta dei soggetti sottoposti a terapie richiedenti la somministrazione di metadone<sup>48</sup>:

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Rapporto sulle visite effettuate nei CPR (2019 - 2020), p. 37.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (2019-2020)", 12 aprile 2021, p. 18, nota 56.

persone vittime di tratta ai fini dello sfruttamento della prostituzione e, più in generale, dello sfruttamento lavorativo, sebbene nei CPR le stesse si trovino spesso a subire una situazione di convivenza e di controllo da parte di persone responsabili o coinvolte nel loro sfruttamento. A questo proposito. preme ricordare come la Corte EDU abbia statuito che "la tratta minaccia la dignità umana e le libertà fondamentali delle sue vittime", ribadendo l'obbligo positivo per gli Stati di identificare le vittime di tratta, anche in detenzione. e prendere misure adeguate per proteggerle in modo efficace<sup>49</sup>. facendo anche ricorso alle alternative alla detenzione<sup>50</sup>:

• persone con disabilità fisiche e intellettive, che rendono il soggetto incompatibile con la vita in comunità ristretta. Basti pensare che nei CPR spesso non è concesso l'uso della sedia a rotelle né delle stampelle (in quanto considerati possibili armi o

strumenti atti ad offendere) e pertanto i trattenuti che ne hanno bisogno sono costretti a trascorrere l'intera giornata seduti o sdraiati, dovendo anche chiedere aiuto agli altri trattenuti per utilizzare i servizi51. A ciò si aggiunga che il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità ha sottolineato che il trattenimento di richiedenti asilo e di stranieri con disabilità non è in linea con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, raccomandando all'UE di emettere linee guida per le sue agenzie e per gli Stati membri<sup>52</sup>. Allo stesso modo. l'UNHCR ha affermato che i richiedenti asilo con menomazioni fisiche. mentali. intellettuali e sensoriali di lunga durata non dovrebbero. di regola, essere detenuti<sup>53</sup>;

• persone LGBTQ+, che essendo vulnerabili in virtù dell'appartenenza ad una minoranza sessuale potrebbero non veder garantita la loro incolumità e sicurezza se detenute indistintamente insieme ad altri stranieri provenienti

<sup>49</sup> Ibidem, §§ 283-309.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> UNHCR, Detention Guidelines, 2012, Guideline 9. 5, § 62.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> ASGI, "Il libro nero del CPR di Torino", 4 giugno 2021, p. 8.

<sup>52</sup> CRPD, Concluding observations European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 2 October 2015, § 35.

<sup>53</sup> UNHCR, Detention Guidelines, 2012, Guideline 9.5, § 63.

da paesi con diffusi pregiudizi culturali o religiosi contro tali persone<sup>54</sup>. Ciò nonostante - in totale contrasto con i Principi di Yogyakarta - per le persone LGBTO+ spesso non esistono aree di trattenimento separate rispetto agli altri trattenuti nei CPR55 e finiscono pertanto per essere poste, in modo del tutto illegittimo, in stanze di isolamento sanitario per eventuali e controversi fini di "tutela" della loro incolumità. In assenza di appositi locali di pernottamento dedicate alle persone LGBTQ+ e qualora la loro sicurezza non possa essere garantita in detenzione, le stesse non dovrebbero neppure essere considerate idonee alla vita ristretta in comunità, ma rilasciate e sottoposte a misure alternative alla detenzione<sup>56</sup>.

 persone vittime di maltrattamenti, traumi o torture e altre gravi violenze fisiche, psicologiche o sessuali che richiedono un'attenzione speciale e in linea di principio non do-

vrebbero essere detenute. Fattori come la depressione. l'ansia, l'aggressività, le conseguenze fisiche, psicologiche o altre conseguenze emotive dovrebbero infatti essere soppesati quando si valuta la necessità di trattenerle<sup>57</sup>, senza contare che dovrebbero essere effettuate valutazioni iniziali e periodiche sulla salute fisica e mentale del detenuto maltrattato, fornendogli altresì i trattamenti più adeguati<sup>58</sup> Esemplare a questo riguardo è il caso di Moussa Balde, ventitreenne originario della Guinea, suicidatosi il 23 maggio 2021, presso il c.d. "Ospedaletto" del CPR di Torino: Moussa era stato vittima di una brutale aggressione, il 9 maggio 2021 a Ventimiglia, costatagli 10 giorni di prognosi in seguito alla quale, data la sua irregolarità, era stato poi trattenuto nel CPR di Torino "senza alcuna valutazione preliminare sulla sua idoneità psichica al trattenimento e ciò nonostante le presumibili conseguenza di

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Corte EDU, O.M. contro Ungheria, no. 9912/15, 5.7.2016.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle viste tematiche effettuate nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) in Italia (febbraiomarzo 2018)", 18 ottobre 2018, p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> UNHCR, Detention Guidelines, 2012, Guideline 9.7, § 65.

<sup>57</sup> Ibidem, Guideline 9. 1, § 49.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Ibidem, § 50.

un'aggressione tanto violenta"<sup>59</sup>

Più in generale, la società civile ha evidenziato come l'assegnazione dei trattenuti alle diverse aree dei Centri non prenda in alcun modo in considerazione il diverso status giuridico dei trattenuti e la loro condizione: "richiedenti asilo, vittime di tratta, persone con disabilità fisiche e intellettive, potenziali minori. tossicodipendenti sono collocati insieme a soggetti ritenuti socialmente pericolosi, accusati di proselitismo o terrorismo, anche con precedenti penali di notevole spessore"60. Ne consegue, inevitabilmente, "l'insorgere di prevedibili incomprensioni negli ospiti e nella peggiore delle ipotesi l'agevolazione di pericolose contaminazioni"61. Come se non bastasse, le vulnerabilità degli stranieri illegittimamente trattenuti sono portate all'esasperazione a causa delle condizioni di vita disumane e degradanti che si riscontrano nei CPR.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> ASGI, Antigone, Antigone Piemonte, Legal Team Italia, Giuristi democratici, Osservatorio Carcere Piemonte e Valle d'Aosta, Unione Camere Penali Italiane, Adif-Associazione Diritti e Frontiere. A.P.I. Onlus, Strali, "Il CPR di Torino è una ferita nello stato di diritto", 4 giugno 2021.

<sup>60</sup> ASGI, "Il libro nero del CPR di Torino", 4 giugno 2021, p. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)", 11 maggio 2017, p.18.

#### LE CONDIZIONI DI VITA ALL'INTERNO DEI CPR

Nel corso degli anni, la detenzione amministrativa è stata ampiamente criticata da vasti settori della società civile e del mondo giudiziario in quanto considerata una vera e propria anogiuridica malia amministrativa per la grave inadeguatezza dei centri nel tutelare la dignità e i diritti fondamentali della persona. Come già menzionato, all'interno dei CPR è presente un numero significativo di persone portatrici di differenti tipi di vulnerabilità, le quali non sono adeguatamente tutelate, bensì aggravate e portate all'esasperazione a causa di molteplici prassi illegittime e lesive della dignità dei trattenuti.

La detenzione amministrativa è infatti diventata una filiera molto remunerativa che, da un lato, porta sempre più gli enti gestori alla ricerca di una massimizzazione del profitto e della speculazione, dall'altro lato, induce lo Stato ad una minimizzazione dei costi, a discapito del

diritti dei detenuti. Ciò ha sollevato varie questioni di conformità con gli standard internazionali di protezione dei diritti umani, i quali sono spesso trascurati (se non del tutto negati).

La tendenza ad una minimizzazione dei costi di gestione dei CPR emerge in modo palese dallo schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'Interno nel 201862 (e parzialmente confermato anche nel nuovo schema del 2021) che ha comportato un drastico calo di tutti i servizi destinati alla persona, con la riduzione del monte ore del personale dipendente degli enti gestori dei Centri (dagli operatori diurni e notturni; dei servizi di informazione normativa mediazione, nonché dello stesso personale sanitario). Ciò ha determinato una strutturale carenza di personale nei CPR, con gravi criticità in ordine all'effettiva tutela dei diritti fondamentali dei trattenuti e delle derive patologiche registrate in varie strutture.

Le caratteristiche strutturali dei CPR sono tali da renderli del tutto inadeguati a garantire

<sup>62</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 20 novembre 2018, contenente lo schema di di capitolato di gara d'appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri. La scheda di dotazione minima del personale è presente nell'Allegato A, "tabella dotazione personale per i centri di cui all'art.14 del d.lgs. n.286/1998 e S.M.I.", p.2.

#### condizioni di permanenza dignitose ai migranti trattenuti. Basti menzionare che, in numerosi centri:

- mancano strutture separate per i richiedenti asilo e le persone più vulnerabili; i metri quadri delle singole stanze non sembrano rispettare lo standard di spazio vitale minimo richiesto dalla Corte Edu:
- i locali di pernotto sono caratterizzati da carenza di luce naderivante turale dalla presenza di finestre schermate; mancanza di campad'allarme: mancata possibilità per i trattenuti di attivare direttamente i pulsanti di accensione/spegnimento della luce: presenza di blatte e di ambienti non isolati; presenza di materassi privi della data di scadenza e spesso senza lenzuole; assenza di vetri alle finestre e materassi usurati con la presenza di muffa:
- le condizioni igieniche dei locali di servizio (bagni alla turca e docce) sono pessime, senza contare che spesso mancano le relative porte, causando così una evidente violazione delle privacy dei

- trattenuti. Tale situazione diventa ancor più rilevante nei casi in cui i sanitari siano presenti all'interno dei locali di pernotto, con un "bagno a vista" che rischia di rappresentare un concreto indicatore di trattamento degradante<sup>63</sup>;
- i locali adibiti a mensa non vengono utilizzati e i menù non sempre prendono in considerazione le convinzioni religiose e le esigenze mediche dei trattenuti, violando così gli oneri posti in capo agli enti gestori nei rispettivi capitolati d'appalto;
- vi sono state denunce sulla scarsa qualità del cibo nonché accertamenti circa il mancato rispetto da parte degli enti gestori delle delle norme relative alla sicurezza alimentare e alla gestione dello spaccio alimentare interno;
- mancano degli spazi di vita comune, quali: campetti da calcio o biblioteche; locali adibiti al culto; attività ricreative e culturali; convenzioni con associazioni della società civile che possano svolgere servizi ed attività aggiuntive. Ciò non solo rappresenta una violazione tanto del Regola-

<sup>63</sup> Corte di Cassazione, sentenza n. 15306/2019.

mento Unico CIE quanto delle prescrizioni del CPT, ma finiscono per rendere tali strutture dei veri e propri "involucri vuoti", in cui le persone perdono la propria identità per essere ridotte a corpi da trattenere e confinare<sup>64</sup>.

Nel complesso, pertanto, emerge che i CPR siano dei luoghi drammaticamente inumani.

## Salute e assistenza sociosanitaria

Nei CPR l'assistenza sanitaria è gestita da privati, essendo affidata all'ente gestore e non al Servizio Sanitario Nazionale (di seguito "SSN"). Tale scelta è stata definita dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale "problematica sotto il profilo delle garanzie da accordare alla rilevanza del bene in questione"65. Ed infatti "il venir meno del prescritto controllo da parte di un'autorità sanitaria pubblica, oltre a essere contra legem e a non assicurare le garanzie di indipendenza e terzietà che caratterizzano lo scrutinio del Servizio Sanitario Nazionale, rende altresì difficile la successiva presa in carico del soggetto da parte dei servizi del territorio in cui insiste il CPR"66.

Più precisamente, l'assistenza sanitaria interna ai CPR dovrebbe considerarsi "complementare" (non sostitutiva) alle prestazioni garantite dal SSN. implicando un necessario raccordo con quest'ultimo. Raccordo che dovrebbe essere garantito da Protocolli d'intesa tra Prefettura competente e ASL locale, previsti espressamente dal Regolamento Unico CIE ed indispensabili per garantire: un tempestivo accesso dei trattenuti alle strutture sanitarie della ASL e delle periodiche attività ispettive dell'autorità sanitaria all'interno dei Centri. Tuttavia. come evidenziato dallo stesso Garante, fatte poche eccezioni, la sottoscrizione di tali Protocolli è rimasta inattuata. Infatti: in alcuni casi pur essendoci formalmente una piattaforma di cooperazione, essa non risultava nei fatti operativa; in altri, si re-

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020)", p. 13.
<sup>65</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (2019-2020)", 12 aprile 2021, p. 18.
<sup>66</sup> Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulla visita effettuata nel Centro di Permanenza per i Rimpatri (CPR) di Torino il 14 giugno 2021", pubblicato l'8 settembre 2021, pp. 6-7.

gistra la completa assenza di tali Protocolli.

Peraltro, neppure le poche norme che prevedono dei compiti esclusivi del SSN risultano essere rispettate. Al SSN è infatti attribuito, a livello normativo, il compito di effettuare la visita medica per verificare l'idoneità alla vita in comunità ristretta del trattenuto. Tuttavia, tale disposizione è, nella maggior parte dei casi, disattesa nella prassi. A questo proposito basti menzionare come tale attestazione venga, in realtà, rilasciata: dal medico dell'ente gestore nei CPR di Torino: Milano; Palazzo San Gervasio; dal personale sanitario dell'hotspot o della nave quarantena nei Centri di Brindisi: Bari: Caltanissetta: Trapani; Gradisca d'Isonzo.

A ciò si aggiunga che l'organizzazione dei servizi sanitari all'in-CPR terno dei appare "particolarmente critica". a causa della mancanza di personale adeguatamente formato in materia di medicina delle migrazioni e della totale assenza di protocolli di prevenzione dei rischi. nonostante i numerosi episodi di autolesionismo che si verificano nei Centri. Come se non bastasse, il nuovo schema di

capitolato d'appalto, approvato dal DM del novembre 2018, solo in parte rivisto nel 2021, ha comportato un drastico calo del monte ore settimanali dedicato ai servizi alla persona, a partire dai servizi sanitari. Ne deriva che, considerando la capienza regolamentare dei CPR, l'assistenza medica e psicologia è garantita, a ciascun trattenuto, per pochi minuti alla settimana.

Circa l'assistenza sanitaria. emerge poi una completa negligenza nei confronti della valutazione dell'idoneità persone straniere interessate per l'accesso al Centro. Sebbene, infatti, la visita medica per la verifica dell'idoneità all'ingresso e al trattenimento nei CPR sia prevista dall'art. 3 del Regolamento Unico CIE, nella maggior parte dei casi non esiste un certificato di idoneità al trattenimento nel fascicolo dell'autorità giudiziaria e le visite mediche per la verifica dell'idoneità al trattenimento non vengono effettuate in maniera adeguata, essendo invece ridotte a rapidi esami obiettivi, senza la visione della cartella clinica dell'interessato e senza indagare eventuali disagi mentali dei trattenuti. Peraltro, in quasi tutti i 10 CPR attivi sul territorio. si sono riscontrate problematiche riguardanti sia la ricezione della cartelle clinica dalla struttura di provenienza del trattenuto sia l'invio della stessa nel Centro di destinazione. Tale prassi, oltre ad essere contra legem, comporta delle serie problematiche in sede di valutadell'idoneità zione trattenimento della persona, con il rischio di detenzione di soggetti a etti da patologie non compatibili con la vita in comunità ristretta.

Ne è conseguita, inevitabilmente, l'illegittima detenzione
nei CPR di persone che dovrebbero essere ritenute incompatibili e inidonee allo stato di
trattenimento amministrativo
quali, ad esempio, i soggetti sottoposti a terapia a scalare con
metadone, quelli affetti da gravi
patologie (es. linfoma di Hodgkin), coloro che versano in condizioni di seria vulnerabilità
psichiatrica e che soffrono di
gravi malattie mentali e chi soffre di infermità fisica.

Nella maggior parte dei CPR è altresì emersa una situazione di abuso di psicofarmaci e ansiolitici, somministrati alla popolazione trattenuta senza un adeguato monitoraggio, come si evince dalla scarsità del soste-

gno psicologico e dalla completa assenza dell'assistenza psichiatrica. Tale abuso è principalmente riconducibile all'assenza di un raccordo con il SSN e alla gestione dei servizi sanitari privati, con l'evidente rischio di piel'intervento medico farmacologico a necessità di disciplina e sicurezza delle strut-Sebbene. l'assistenza psichiatrica nei CPR debba essere a carico del SSN, il monitoraggio dei casi psichiatrici e la somministrazione degli psicofarmaci è spesso gestita dagli psicologi e dagli infermieri incaricati dall'ente gestore dei Centri. A titolo di esempio, basti menzionare che le rivolte e proteste per le condizioni deplorevoli, invivibili e inumane di trattenimento nei CPR vengono presto sedate e violentemente represse dalle forze dell'ordine o con la somministrazione eccessiva di tranquillanti.

A ciò si aggiunge poi che il personale delle forze dell'ordine molto spesso risulta essere presente anche durante le visite mediche nei CPR, nonostante tale prassi sia illegittima e contraddica quanto richiesto dal Regolamento Unico CIE e quanto prescritto dal CPT, che ritiene l'assenza di "medical confiden-

tiality" come uno dei fattori che impedisce l'emersione di eventuali maltrattamenti.

#### Inaccessibilità all'informazione e all'assistenza legale

Oltre all'assistenza sanitaria e psicologica, gli enti gestori sono tenuti a fornire agli stranieri detenuti servizi di informazione, di mediazione linguistico-culturale e di orientamento legale. In particolare, il Regolamento CIE prevede che i detenuti siano informati dal personale dell'ente di gestione dei propri diritti e doveri e delle regole di vita all'interno del CPR in presenza di un traduttore e mediatore culturale, che ricevano informazioni sulla possibilità di richiedere protezione internazionale e che possano accedere all'assistenza legale tramite i loro rappresentanti legali nei CPR. Nel complesso, tuttavia, gli standard di erogazione di tali servizi risultano insoddisfacenti e inadeguati nella maggior parte dei Centri.

Più precisamente, in relazione al diritto dei trattenuti di essere adeguatamente informati dei loro diritti e della possibilità di richiedere asilo, l'ente gestore di ogni CPR ha l'onere di organizzare un servizio di "informazione normativa". Tale servizio. tuttavia, ha subito un drastico taglio con lo schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'Interno nel 2018 (parzialmente confermato nel 2021). Ciò ha inevitabilmente comportato delle ripercussioni sull'effettiva tutela del diritto di informazione dei trattenuti. Sono infatti stati segnalati casi di "disorientamento" dei migranti trattenuti nei CPR: alcuni stranieri - credendo che sarebbero stati rilasciati una volta raggiunta la durata massima del trattenimento - non erano a conoscenza che la domanda di protezione internazionale avrebbe portato alla sospensione del termine stesso: altri invece non erano neppure a conoscenza delle ragioni del loro ingresso nel Centro. Ne deriva un diritto di informazione e difesa dei trattenuti, nei fatti, mortificato e violato.

Inoltre, il Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT) afferma come i migranti in situazioni di irregolarità detenuti nei Centri, fin dalle prime fasi della privazione della libertà, devono godere del diritto fondamentale di aver accesso ad un avvocato, comprendendo

quest'ultimo "il diritto di intrattenersi senza testimoni con il legale e di avere accesso a consulenze giuridiche sulle questioni legate al soggiorno, al trattenimento e all'espulsione". Ciò nonostante, gli avvocati spesso riferiscono di non avere accesso sufficiente ai propri assistiti e di non essere autorizzati a utilizzare gli strumenti necessari per svolgere adeguatamente il proprio lavoro. Più precisamente, in vari CPR è emerso che: l'amministrazione ha posto agli avvocati delle limitazioni nell'accesso ai Centri per lo svolgimento dei colloqui difensivi con i propri assispesso giustificate da stiti ragioni di sicurezza pubblica o epidemiologiche; è stato impedito ai legali di accedere con i propri cellulari, computer e penna, rendendo così impossibile prendere appunti e scrivere la storia dei propri assistiti; non è sempre garantita la riservatezza durante i colloqui difensivi con i propri assistiti; durante ii colloqui difensivi non è sempre stata garantita l'assistenza di un

interprete, con una evidente violazione di quanto previsto dal Regolamento Unico CIE. A ciò si aggiunga che - nonostante le indicazioni del CSM67 e del CPT68 la prassi illegittima di svolgere le udienze di convalida e di proroga nei locali dei CPR continua ad essere una costante. Peraltro, la situazione è aggravata dal fatto che i provvedimenti di privazione della libertà personale sono attribuiti alla competenza della magistratura onoraria (Giudice di Pace), nonché dall'assenza di un controllo giurisdizionale sulle modalità della custodia.

Ulteriori elementi di criticità riguardano le udienze di convalida e di proroga del trattenimento, spesso definite come "udienza farsa" e "mortificazione del diritto di difesa" a causa di varie prassi illegittime, considerato che:

- non sempre la persona straniera interessata è presente a tali udienze, contrariamente a quanto previsto dall'art. 14 co. 4 del T.U. Immigrazione;
- gli spazi per la difesa sono

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), Delibera del 21 luglio 2010, avente ad oggetto: "Convalida dei provvedimenti di allontanamento dei cittadini comunitari emessi dal Questore ai sensi dell'art. 10 c. 11 e 12 dlvo 30/07 (come modificato dal dlvo 32/08): locali da utilizzare e criteri da adottare per la individuazione di quelle esigenze residuali che giustifichino il ricorso al supporto logistico delle questure per la organizzazione della suddetta udienza".

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Council of Europe, "Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017", 10 aprile 2018, paragrafo 57.

strettissimi in quanto: la durata dell'udienza spesso oscilla tra i 5 e i 10 minuti; il fascicolo viene messo a disposizione dei legali nell'imminenza dell'udienza;

sono emerse varie criticità relative alle nomine dei legali da parte dei trattenuti e alle tempistiche con cui agli avvocati vengono comunicate tali udienze;

 la motivazione dei decreto di convalida o di proroga non sono adeguatamente argomentate, ma spesso si riducono a mere formule di stile "standardizzate".

#### Isolamento all'interno dei CPR e mancata libertà di comunicazione con il mondo esterno

Ciò che si registra in alcuni CPR è la presenza di illegittime prassi di isolamento, nonostante le disposizioni in materia di detenzione amministrativa non prevedano - a differenza dell'ordinamento penitenziario il ricorso all'isolamento (per motivi di giustizia, di salute, disciplinari o di sicurezza), ma soltanto la possibilità di collocare il trat-

tenuto nei locali di "osservazione" sanitaria, per il caso in cui emergano elementi che possano determinare l'incompatibilità con la vita comunitaria ristretta, non riscontrate nel corso della certificazione di idoneità.

Il caso più eclatante, a riguardo, è quello dei locali dell'Ospedaletto del Centro di Torino, che dal punto di vista architettonico si presentano, a detta dello stesso Garante nazionale, come "vecchie sezioni di uno zoo"69. In tali locali, i trattenuti venivano posti in isolamento per le ragioni più varie senza che fosse fissato un termine massimo dello stesso, che ha raggiunto anche i 5 mesi. Proprio nei locali dell'Ospedaletto, tra il 2019 e il 2021, sono morti due trattenuti. Nel corso degli anni, numerose criticità rispetto a tale isolamento sono state sollevate sia dal CPT sia dallo stesso Garante nazionale che, durante la visita nell'Ospedaletto a giugno 2021, ne ha sollecitato l'immediata e definitiva chiusura. In seguito a tale raccomandazione, la Prefettura di Torino, in data 10 agosto 2021, ha comunicato al Garante nazionale la

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)", 11 maggio 2017, p. 17.

chiusura dell'Ospedaletto. Ciò nonostante, permane la presenza nel CPR di Torino, di celle di sicurezza rispetto alle quali non vi è chiarezza né trasparenza circa il loro uso, alimentando il rischio che vengano utilizzate come impropri locali di trattenimento. Altri CPR in cui sembrano riscontrarsi delle illegittime prassi di isolamento sono quelli di Brindisi-Restinco e di Macomer.

Più in generale, il trattenimento dei CPR dovrebbe essere accompagnato dalle opportune garanzie anche in riferimento alla libertà di comunicazione con l'esterno, strettamente connessa e propedeutica all'esercizio e alla garanzia di altri diritti, come il diritto di difesa e alle relazioni affettive. Ciò nonostante, la libertà di comunicazione risulta nei fatti fortemente ostacolata da un serie di prassi illegittime. Basti menzionare che nella maggior parte dei CPR:

è stata riscontrata un'insufficienza di telefoni fissi (che in base alla normativa dovrebbero essere presenti in numero non inferiore a 1 per ogni 15 persone), il cui accesso risulta peraltro subordinato alla disponibilità economica dei trattenuti;

 non è stata data la possibilità di effettuare videochiamate con i propri familiari durante il periodo dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; i telefoni cellulari dei trattenuti vengono sequestrati al momento dell'ingresso, oppure viene negato l'utilizzo della telecamera e l'accesso ad internet.

## Gli eventi critici all'interno dei CPR

Nonostante le numerose raccomandazioni del Garante nazionale, tutt'oggi nei CPR manca un sistema di registrazione degli eventi critici standardizzato e centralizzato che possa considerarsi affidabile, effettivo e completo così da garantire una maggiore trasparenza di quanto avviene in luoghi di detenzione così opachi e impenetrabili.

Un tale sistema risulta però necessario dal momento che le numerose prassi illegittime sopra menzionate rendono le condizioni di vivibilità estremamente precarie e contribuiscono a creare un forte clima di tensione, nonché un equilibrio interno molto fragile che spesso degenera in proteste e rivolte. In

effetti, la cronaca recente racconta che i CPR sono diventati teatro di proteste, incendi, fughe, scioperi della fame e rivolte da parte dei trattenuti che hanno a più riprese denunciato un'assistenza inadeguata e condizioni di vita inumane.

In particolare, il numero delle morti nei CPR non è mai stato così elevato come negli ultimi anni: tra giugno 2019 e maggio 2021, sei cittadini stranieri hanno perso la vita mentre scontavano una misura di detenzione amministrativa. Le specifiche vicende sono diverse per cause e circostanze, ma sono tutte accomunate dalla poca chiarezza e trasparenza rispetto a ciò che è accaduto; dai dubbi circa l'idoneità di tali persone alla vita in comunità ristretta e dai rischi derivanti da una non adeguata tutela della salute dei trattenuti.

Le criticità della detenzione amministrativa sono emerse ancora più chiaramente nel recente periodo di emergenza sanitaria. In primo luogo, l'attenzione all'emergenza epidemiologica nei CPR è arrivata tardi: si è dovuto attendere il 26 marzo 2020 per ottenere la prima circolare del Ministero della Giustizia contenente misure di contenimento

del virus in questi luoghi. In secondo luogo, la realtà ha ben presto confermato i timori dei trattenuti rispetto all'assenza nel centri di efficaci procedure di prevenzione e profilassi. Basti considerare, a titolo esemplificativo, che nel CPR di Gradisca d'Isonzo<sup>70</sup>:

- a fine marzo 2020 si è registrato il primo caso di positività al Covid-19, la cui mancata comunicazione ai trattenuti ha comportato numerose tensioni all'interno del Centro. Il 25 marzo 2020. i detenuti hanno dato avvio ad uno sciopero della fame per denunciare l'elevato rischio di contagio all'interno della struttura, anche a causa della mancata distribuzione di dispositivi di protezione personale. Tra marzo e aprile 2020, sono state presentate due interrogazioni parlamentari per delucidazioni sullo stato del contagio all'interno del CPR;
- sono emersi casi di detenuti collocati in stanze di pernotto insieme ad altri trattenuti risultati positivi al COVID-19;
- nell'aprile 2020, un trattenuto è stato rilasciato dal Centro senza attendere l'esito del tampone. Solo in seguito alla

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, *Buchi Neri - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)*, 2021, p. 282.

riscontrata positività, lo stesso è stato poi rintracciato a Pistoia, dove gli è stato notificato un provvedimento di quarantena.

Peraltro, nel complesso nessun dato risulta essere stato reso pubblico dalle istituzioni competenti sul numero complessivo di trattenuti nei CPR che, dal marzo 2020 ad oggi, siano risultati positivi al Covid-19, sui sistemi di tracciamento e sanificazione realizzati nelle singole strutture e sullo stato di attuazione del piano di vaccinazione della popolazione trattenuta nei CPR.

# L'ILLEGITTIMITÀ DELLA DETENZIONE AMMINISTRATIVA E LE ALTERNATIVE PREVISTE DALL'ORDINAMENTO ITALIANO

Da tutto quanto sopra esposto, emerge con chiarezza che la detenzione amministrativa non è necessaria né tanto meno efficace nella gestione della migrazione, bensì è una pratica illegittima che lede i diritti fondamentali e la dignità dei trattenuti.

Sebbene, infatti, negli ultimi decenni ci sia stata una forte espansione nell'uso della detenzione amministrativa come strumento centrale nella gestione della migrazione, ci sono poche prove a supporto della sua efficacia. Al contrario, è stato ampiamente dimostrato come la detenzione amministrativa non funzioni e il ricorso ad essa risulti dannoso per la salute fisica e mentale dei migranti. Il trattenimento all'interno dei CPR, infatti, è risultato avere un impatto estraniante sugli stranieri detenuti, dando loro un messaggio

preciso e cioè che "il sistema è ostile a loro e loro devono opporsi ad esso"<sup>71</sup>.

Insomma, le riforme che si sono susseguite nel corso degli anni in materia di detenzione amministrativa si sono dimostrate non solo illegittime, ma anche inefficaci nelle procedure di integrazione dei cittadini stranieri. Di conseguenza, i CPR hanno finito per acquisire una natura sanzionatoria e simbolica<sup>72</sup>, punendo con la privazione della libertà personale degli individui che non hanno commesso un reato, ma che sono "colpevoli" di essere irregolari.

A questo proposito occorre ribadire, ancora una volta, che la prassi della detenzione amministrativa si prefigge esclusivamente di identificare lo straniero irregolare presente sul territorio italiano per poi prepararne il rimpatrio. Ma è qui che emergono le criticità e i paradossi di questo sistema: l'analisi dei dati disponibili dimostra, infatti, che circa il 50% della popolazione sottoposta a detenzione amministrativa è detenuta nei CPR in modo totalmente illegittimo; le stesse strutture detentive pongono nu-

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Cfr. P. Petrucco, La detenzione è effettivamente necessaria ed efficace nella gestione della migrazione?, in *openmigration*, 18 marzo 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Cfr. P. Petrucco, CPR e alternative alla detenzione: 5 domande al Prof. Giuseppe Campesi, in *openmigration*, 2 luglio 2020.

merose e gravi criticità; e i soggetti detenuti nei Centri vivono in condizioni di alienazione ed esclusione sociale.

Si tratta, pertanto, di un sistema controproducente che non solo ci costa tantissimo in termini di violazione dei diritti fondamentali, ma risulta anche fallimentare.

# Alternative previste dalla normativa attualmente in vigore

Dal momento che la detenzione amministrativa è una misura eccezionale di ultima istanza, gli Stati - in linea con i principi di necessità e proporzionalità - hanno l'obbligo giuridico di esaminare attentamente le misure alternative e ricorrere alla detenzione solo se è stato stabilito che le alternative non sono sufficienti per raggiungere lo scopo perseguito<sup>73</sup>.

Tale obbligo è stato confermato dal Comitato per i diritti civili e politici (CCPR) in una serie di pareri dove ha concluso per la violazione dell'Articolo 981 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), poiché gli Stati non erano riusciti a dimostrare che "alla luce delle circostanze particolari degli individui, non c'erano mezzi meno invasivi per raggiungere gli stessi fini"74. Allo stesso modo, il Gruppo di Lavoro sulla Detenzione Arbitraria (WGAD) ha affermato che "le misure alternative e non detentive [...] dovrebbero sempre essere prese in considerazione prima di ricorrere alla detenzione"75. Più in generale, l'obbligo degli Stati di esaminare le alternative alla detenzione amministrativa è stato ampiamente confermato da una serie di organismi per i diritti umani dell'ONU76, nonché dalla Corte di

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), seconda sezione, sentenza del 15.3.2017, Salah Al Chodor e altri, C-528/15, EU:C:2017:213, § 45.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Cfr., inter alias: C. v. Australia, Communication No. 900/1999, CCPR/C/76/D/900/1999, Views adopted on 28 October 2002, § 8.2; Saed Shams and Others v. Australia, Communications Nos. 1255,1256,1259,1260,1266,1268,1270,1288/2004, CCPR/C/90/D/1255,1256,1259, 1260,1266,1268,1270&1288/2004, Views adopted on 20 July 2007, § 7.2; Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani v. Bosnia and Herzegovina, Communication No. 1955/2010, CCPR/C/109/D/1955/2010, Views adopted on 1 November 2013, §10.4; F.K.A.G. et al. v. Australia, Communication No. 2094/2011, CCPR/C/108/D/2094/2011, Views adopted on 26 July 2013, § 9.4.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Report of the Working Group on Arbitrary Detention: addendum: report on the visit of the Working Group to the United Kingdom on the issue of immigrants and asylum seekers, E/CN.4/1999/63/Add.3, 18 December 1998, § 33).

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Tra cui: il WGAD, l'UNHCR, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, lo

Giustizia dell'Unione Europea<sup>77</sup>.

Le alternative alla detenzione nascono come misure non detentive per consentire agli stranieri irregolari opzioni individuali diverse dal trattenimento, nel rispetto dei loro diritti umani e libertà fondamentali. Tali misure dovrebbero pertanto essere governate da garanzie appropriate, in linea con le norme internazionali sui diritti umani e in particolare: rispettare i principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione; non comportare la privazione di libertà o restrizioni arbitrarie della libertà di movimento: fare sempre affidamento sulla misura meno restrittiva possibile: essere stabilite per legge e soggette a controllo giudiziario; assicurare la dignità umana e il rispetto di altri diritti fondamentali.

La necessità di ricorrere alle alternative alla detenzione è di particolare importanza per quanto riguarda le **persone in situazione di vulnerabilità**, poiché permette di assicurare la dovuta considerazione rispetto alle esigenze particolari che possono emergere, nonché protezione e cura adeguate. Ciò non

toglie che le alternative alla detenzione dovrebbero essere disponibili per tutti, incluse le persone che non sono ritenute vulnerabili. Lo sviluppo di un'ampia gamma di alternative alla detenzione, infatti, permette di aumentare il numero di persone che si conformano in modo volontario alle misure personalizzate, contribuendo così a ridurre la detenzione illegittima e i relativi ingenti costi, nonché il rischio che i trattenuti diventino vulnerabili proprio a causa della detenzione.

Insomma, le alternative alla detenzione - se implementate in modo efficace - potrebbero comportare importanti benefici. Più precisamente, l'uso di tali alternative permetterebbe di rispettare gli standard internazionali in tema di diritti umani, migliorare la governance della migrazione promuovendo un maggior rispetto delle procedure di immigrazione e allo stesso tempo ottenere una riduzione dei costi rispetto alla detenzione amministrativa.

In tale contesto, una serie di liste non esaustive delle alternative alla detenzione ammini-

Special Rapporteur per i diritti umani dei migranti e l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> CGUE, sentenza del 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, §§ 39 e 41; CGUE, sentenza del 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, § 64.

strative sono state prodotte da vari organismi, tra cui il Comitato dei Ministri<sup>78</sup> e l'Assemblea Parlamentare<sup>79</sup> del Consiglio d'Europa, l'Unione Europea<sup>80</sup> e l'ONU (in particolare l'UNHCR81 e lo Special Rapporteur sui dirittii umani dei migranti<sup>82</sup>). Considerati i diversi contesti e le diverse pratiche nazionali tali liste non sono definitive, ma fanno emergere una distinzione tra tipi di alternative che comportano restrizioni alla libertà degli individui (c.d. "enforcement based alternatives") e alternative che invece enfatizzano il coinvolgimento degli individui (c.d. "engagement based alternatives").

Più recentemente, il **Consiglio d'Europa**<sup>83</sup> ha presentato alcuni tipi di alternative alla detenzione amministrativa che - a seconda delle circostanze nazionali e individuali - possono presentare vantaggi e/o svantaggi. Tali mi-

sure sono state approssimativamente elencate in un ordine che va dall'opzione meno restrittiva della libertà degli individui, a quella più restrittiva: 1) registrazione presso le autorità; 2) permesso di soggiorno temporaneo; 3) case management; 4) sistemazione alternativa famiglia; 5) alloggi residenziali; 6) centri aperti o semiaperti; 7) aggiornamento regolare; 8) residenza designata; 9) supervi-10) consulenza sione: rimpatri volontari; 11) alloggi per rimpatri; 12) cauzione; 13) monitoraggio elettronico.

Nella pratica, i diversi tipi di alternative sono spesso usati insieme piuttosto che come opzioni distinte. In ogni caso, è cruciale assicurare che qualsiasi misura - o qualsiasi combinazione di misure - sia in concreto un'alternativa alla detenzione piuttosto che una forma alternativa di detenzione.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 6 § 1, September 2005.

 $<sup>^{79}</sup>$  Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1707 (2010), §§ 9.3.4.1 - 9.3.4.6, 28 January 2010.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d. "Direttiva Accoglienza"), art. 8 § 4.

<sup>81</sup> UNHCR, Detention Guidelines, 2012, § 40.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 April 2012, § 56.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Council of Europe, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis by the Steering Committee for Human Rights (CDDH), 2017; Council of Europe, Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results, Practical Guide, adopted at the 91th CDDH meeting (18-21 June 2019).

A livello nazionale, la norma di riferimento è l'art. 14. comma 1 bis, del decreto legislativo n. 286/1998 (TUI), ai sensi del quale: "Nei casi in cui lo straniero è in possesso di passao altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non è stata disposta ai sensi dell'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del presente testo unico o ai sensi dell'articolo 3. comma 1. del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1. può disporre una o più delle seguenti misure: a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità. da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti. presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Le misure di cui al primo periodo sono adottate provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato, disposta ai sensi dell'articolo 3, commi 3 e 4 del regolamento, recante l'avviso che lo stesso ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida. Il provvedimento è comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio. Il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone con decreto la convalida nelle successive 48 ore. misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, posessere modificate o revocate dal giudice di pace".

Insomma, le alternative alla detenzione previste dall'ordinamento italiano non pongono l'accento sul coinvolgimento dello straniero, bensì continuano ad imporre dall'alto regole e misure poco comprensibili, similmente al trattenimento nei CPR. Come la detenzione amministrativa. infatti, le altre misure previste dal T.U. Immigrazione risultano essere coercitive: non basandosi sulla cooperazione con i migranti coinvolti, finiscono così per essere inefficaci e poco convenienti.

#### CONSIDERAZIONI FINALI

Alla luce di tutto quanto emerso dai temi trattati in questa pubblicazione, possiamo affermare con fermezza la necessità di porre fine all'utilizzo della detenzione amministrativa, superare lo strumento del trattenimento in condizioni inumane e degradanti, ripensare a un approccio più umano nella gestione dei flussi migratori e favorire percorsi di inclusione, cura e regolarizzazione.

In quest'ottica si inserisce il progetto Alternative alla detenzione - Verso un approccio più efficiente e umano alla migrazione, con l'obiettivo di ridurre il numero dei migranti irregolari e promuovere l'impiego di alternative non coercitive alla detenzione amministrativa.

Fondamentale è favorire il benessere e l'inclusione sociale dei
migranti irregolari attraverso una
presa in carico olistica e partecipata. Molte persone che si trovano in una situazione di
irregolarità - che li espone al rischio di detenzione amministrativa - spesso non hanno
rinnovato o convertito il permesso di soggiorno a causa delle
difficoltà burocratiche e dei cam-

biamenti legislativi, ma potrebbero ottenerlo nuovamente con un supporto adeguato. Altre persone, particolarmente vulnerabili, avrebbero diritto a essere inserite in percorsi di inclusione e assistenza, ma spesso non ne hanno consapevolezza. Nell'ambito del progetto pilota, consapevoli dei propri diritti e della propria situazione giuridica, gli/le assistiti/e riescono a prendere decisioni informate e a raggiungere soluzioni sostenibili a lungo termine.

#### INDICE

#### **Introduzione**

1\ Il case management: le persone al centro

# 2\ Esempi applicativi del case management nell'ambito di percorsi di regolarizzazione

Leonid: fragilità e criticità del sistema immigrazione Destiny: vittima di tratta Vera: discriminazione Rom

#### 3\ La detenzione amministrativa in Italia

La popolazione trattenuta nei CPR

#### 4\ Le condizioni di vita all'interno dei Cpr

Salute e assistenza sociosanitaria
Inaccessibilità all'informazione e all'assistenza legale
Isolamento all'interno dei CPR e mancata libertà
di comunicazione con il mondo esterno
Gli eventi critici all'interno dei CPR

# 5\ L'illegittimità della detenzione amministrativa e le alternative previste dall'ordinamento italiano

Alternative previste dalla normativa attualmente in vigore

**Considerazioni finali** 

Questa breve pubblicazione è stata realizzata grazie alla collaborazione di più persone, per dare voce a pratiche ed esperienze che si propongono di contribuire al cambiamento. Autrici: Eleonora Costa, Flaminia Delle Cese, Martina Giangiacomo, Sofia Guerrieri, Eva Tennina

Rif. Progetto Alternative alla detenzione – verso un approccio più efficiente e umano alla migrazione (OPM/2020/12941) Bando fondi otto per mille 2020 dell'OPM Valdese.





