Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

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

Migrazione e libertà

44. Trattenuti, ristretti, rinviati

Volgendo indietro lo sguardo e analizzando i numeri, ci si rende conto di come nell'anno trascorso l'utilizzo della privazione della libertà quale misura di contrasto all'immigrazione irregolare si sia intensificato.

Volgendo indietro lo sguardo e analizzando i numeri, ci si rende conto di come nell'anno trascorso l'utilizzo della privazione della libertà quale misura di contrasto all'immigrazione irregolare si sia intensificato. Se da un lato, infatti, nel 2017 si è assistito a un calo degli arrivi sulle coste italiane e a una corrispondente diminuzione degli ingressi negli *hotspot* (65.295 nel 2016 e 40.534 nel 2017), dall'altro si è registrata una crescita del numero delle persone transitate nei Centri di trattenimento (+ 36 %), del numero dei Centri stessi e delle persone rimpatriate in maniera forzata con scorta internazionale (+25 %). Il raggio di azione del Garante nazionale nell'area di privazione della libertà personale dei migranti si è pertanto ampliato sia sotto il profilo di un incremento del numero di persone titolari di diritti su cui vigilare, sia in termini di estensione della rete delle strutture da monitorare.

Questo *trend* appare destinato a crescere ulteriormente se si guarda alle riforme attualmente in discussione in sede europea sul sistema comune d'asilo, che, se approvate, affiderebbero un ruolo sempre più centrale alle cosiddette procedure di frontiera. Tali progetti di riforma prevedono, per esempio, la possibilità di eseguire un trattenimento amministrativo che duri fino a quattro settimane, durante l'esame delle richieste di protezione internazionale. A ciò si aggiungano le ulteriori misure allo studio per limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo costretti sempre più, nelle bozze dei testi in esame, a seguire traiettorie e ritmi predefiniti.

A fronte dell'estensione dell'ambito e delle forme di privazione della libertà dei cittadini stranieri, il Garante nazionale ha avviato l'elaborazione e sistematizzazione di standard e principi di tutela dei diritti fondamentali, a partire dagli esiti dei monitoraggi realizzati, con l'obiettivo di contribuire efficacemente a un miglioramento strutturale del sistema.

Nell'anno passato il Garante nazionale ha continuato a vigilare sugli *hotspot,* che, come illustrato nel paragrafo della Relazione a essi dedicato, ancora faticano a trovare una propria disciplina tra incertezze giuridiche e prassi applicative, peraltro sotto la lente della Corte Edu. Il rischio è che si determinino situazioni di privazione della libertà *de facto* senza le dovute garanzie e quindi in contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale.

Si è poi potenziata l'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati realizzata ai sensi della Direttiva n. 115/2008/Ce (la cosiddetta Direttiva rimpatri), investendo sulla formazione dei Garanti regionali al fine di costruire e rendere operativa una rete di monitor distribuiti su un'ampia parte del territorio nazionale.

Nei paragrafi che seguono si darà conto del percorso intrapreso nei diversi campi d'azione del Garante nazionale in questa area di intervento, facendo cenno alle attuali fisiologie, alle prospettive di miglioramento dei diversi quadri normativi e agli esiti dell'attività di monitoraggio realizzata.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

45. Detenere amministrativamente

Nel resoconto annuale dell'area Privazione della libertà e migranti non si può che partire dall'ambito classico della detenzione amministrativa, così denominata in quanto disposta dall'Autorità amministrativa in risposta alla violazione di una norma sull'ingresso o il soggiorno da parte di un cittadino straniero, con l'intervento dell'Autorità giudiziaria solo nella fase successiva della convalida. La detenzione amministrativa ha in comune con la detenzione penale esclusivamente la sua sostanza di misura privativa della libertà personale, mentre radicalmente diversi sono i presupposti, l'ambito di applicazione, la finalità e la disciplina.

Nel resoconto annuale dell'area Privazione della libertà e migranti non si può che partire dall'ambito classico della detenzione amministrativa, così denominata in quanto disposta dall'Autorità amministrativa in risposta alla violazione di una norma sull'ingresso o il soggiorno da parte di un cittadino straniero, con l'intervento dell'Autorità giudiziaria solo nella fase successiva della convalida.

Pur cambiando pelle tante volte, la detenzione amministrativa si è sempre attirata severe critiche da buona parte della società civile, che l'ha stigmatizzata come sistema costoso e inefficiente, di difficile gestione sotto il profilo dell'ordine pubblico e soprattutto non rispettoso dei diritti fondamentali della persona.

Dopo un periodo di contrazione culminato nel 2014, in coincidenza con la progressiva chiusura della maggior parte dei Centri allora funzionanti e la riduzione dei termini massimi di trattenimento, la detenzione amministrativa è ricomparsa nell'agenda politica nell'anno passato con il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017 n. 46 (d'ora in poi decreto legge 13/2017), che ha disposto l'ampliamento della rete dei Centri.

Come indicato nella Relazione tecnica relativa al disegno di legge di conversione, l'obiettivo fissato è di passare da una disponibilità di circa 400 posti distribuiti nei quattro Centri in funzione al momento dell'entrata in vigore del Decreto (Torino, Roma, Brindisi e Caltanissetta) a una capienza di complessivi 1.600 posti, mediante la previsione di una struttura per ogni regione. Il provvedimento è strettamente correlato alla richiesta avanzata più volte all'Italia dalle Autorità dell'Unione europea di rendere più efficace la gestione dell'immigrazione irregolare nel nostro Paese e in particolare di intensificare i rimpatri.

Il legislatore, tuttavia, non si è limitato a quadruplicare la capienza ma, consapevole dei numerosi risvolti problematici dell'istituto, ha indicato in maniera molto netta le basi per una sua nuova fondazione. Strutture di dimensione limitata, assoluto rispetto della dignità umana, accentuazione del ruolo del Garante nazionale ed estensione del potere di visita per i soggetti indicati nell'articolo 67 o.p. sono le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i nuovi Centri di permanenza per i rimpatri (di seguito Cpr) rispetto ai vecchi Centri di identificazione ed espulsione (Cie).

La norma in questione non ha aggiunto nulla ai poteri di verifica e accesso di cui il Garante nazionale è già titolare in forza della propria legge istitutiva e della sua designazione come Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo Opcat, ma ha indubbiamente enfatizzato l'aspetto di attenzione verso il tema dei diritti fondamentali quale leva per superare le critiche e i problemi gestionali che hanno afflitto i Centri nel corso degli anni. Il Garante nazionale ha accolto con favore l'impegno del Governo a rimettere al centro della detenzione amministrativa i diritti delle persone e ha seguito attentamente l'avvio di questa nuova stagione visitando i Cpr di Bari e Potenza, recentemente resi

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

operativi, ed effettuando visite di *follow up* nei Centri di Roma, Brindisi e Torino[1].

A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del decreto, va purtroppo rilevato che le rinnovate espressioni di impegno a favore dell'assoluto rispetto dei diritti fondamentali sono rimaste dichiarazioni di principio, cui non hanno fatto seguito un effettivo miglioramento delle condizioni di vivibilità e/o una diversa impostazione organizzativa delle strutture. Il Garante nazionale è consapevole delle difficoltà correlate all'apparentemente insanabile paradosso insito nell'istituto, volto a trattenere una persona al solo scopo di consentirne il suo allontanamento, e ai continui problemi di ordine che connotano la vita all'interno dei Centri, ma la tentazione di ricorrere a facili approcci pragmatici deve cedere il passo di fronte alla tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Nel ridare forma alla detenzione amministrativa, si sarebbe potuti partire dagli esiti dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale contenuti nel Rapporto tematico inviato al Ministero dell'interno a giugno 2017. Va invece constatato che non è pervenuta nessuna risposta o osservazione da parte degli Uffici del Ministero dell'interno in relazione ai rilievi mossi nel citato Rapporto.

Nel ridare forma alla detenzione amministrativa, si sarebbe potuti partire dagli esiti dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale contenuti nel Rapporto tematico inviato al Ministero dell'interno a giugno 2017. Va invece constatato che non è pervenuta nessuna risposta o osservazione da parte degli Uffici del Ministero dell'interno in relazione ai rilievi mossi nel citato Rapporto.

Nel ridare forma alla detenzione amministrativa, si sarebbe potuti partire dagli esiti dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale contenuti nel Rapporto tematico inviato al Ministero dell'interno a giugno 2017[2]. Va invece constatato che non è pervenuta nessuna risposta o osservazione da parte degli Uffici del Ministero dell'interno in relazione ai rilievi mossi nel citato Rapporto, né, come verificato nel corso delle visite realizzate successivamente, le Raccomandazioni formulate sono state tenute in considerazione e implementate.

Scadenti condizioni materiali e igieniche delle strutture, assenza di attività, mancata apertura dei Centri alla società civile organizzata, scarsa trasparenza a partire dalla mancanza di un sistema di registrazione degli eventi critici e delle loro modalità di gestione, non considerazione delle differenti posizioni giuridiche delle persone trattenute e delle diverse esigenze e vulnerabilità individuali, difficoltà nell'accesso all'informazione, assenza di una procedura di reclamo per far valere violazioni dei diritti o rappresentare istanze, sono solo alcuni dei nodi critici riscontrati che perdurano anche nell'attuale fisionomia dei Centri.

46. Le regole necessarie

Nell'istituire i Centri per la detenzione amministrativa (articolo 12 comma 2 legge 6 marzo 1998 n. 40 poi divenuto articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – il cosiddetto «Testo unico

1. Al momento della stesura della Relazione i Rapporti sulle visite sono in corso di stesura.

2. Il Rapporto è sul sito web del Garante nazionale, www.garantenpl.it

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

sull'immigrazione»[3], di seguito riportato come Tu-Imm.) già il legislatore del 1998 aveva postulato il pieno rispetto della dignità delle persone straniere trattenute.

Fatta salva la specificazione relativa alla capienza limitata delle strutture, nell'indicare la necessità che i nuovi Centri garantiscano «l'assoluto rispetto della dignità della persona», il decreto legge 13/2017 non introduce alcun elemento concreto di novità rispetto alle condizioni detentive dei cittadini stranieri. Dovendo evidentemente prendere atto di un gap applicativo e della pessima fama guadagnata dalle strutture nel corso degli anni, la norma ne ribadisce il perno essenziale, ma perde l'occasione di definire per legge, in maniera organica, i canoni fondamentali per una regolazione dell'istituto che metta effettivamente al centro la figura del cittadino straniero come persona.

Fatta salva la specificazione relativa alla capienza limitata delle strutture, nell'indicare la necessità che i nuovi Centri garantiscano «l'assoluto rispetto della dignità della persona», il decreto legge 13/2017 non introduce alcun elemento concreto di novità rispetto alle condizioni detentive dei cittadini stranieri.

Per non limitarsi ancora una volta a un mero enunciato teorico, vanno quindi individuate le declinazioni pratiche e i riflessi applicativi del principio sopraricordato, cercando di tracciare un percorso a partire dal circoscritto panorama delle disposizioni riguardanti le modalità del trattenimento amministrativo.

A differenza della detenzione penale, che trova nell'esteso articolato della legge 26 luglio 1975 n. 354 (ordinamento penitenziario) una disciplina completa delle condizioni di trattamento dei detenuti, dando così concreta attuazione all'analogo assunto d'apertura («Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» - articolo 1 comma 1), le modalità di attuazione della privazione della libertà personale di stampo amministrativo non si basano né su un testo unitario, né su prescrizioni di rango legislativo.

Per ricostruire il quadro delle regole dei Centri di trattenimento, fatta eccezione per l'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 relativo al trattenimento dei richiedenti asilo, bisogna infatti guardare alle previsioni contenute nel Regolamento di attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 in materia di modalità di trattenimento e funzionamento dei Centri (articoli da 20 a 23) e al decreto con il quale il 20 ottobre 2014 il Ministro dell'interno ha approvato il regolamento recante *Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione*. Quest'ultimo ha cercato di supplire alla mancanza di un testo unitario, stabilendo regole uniformi sulle modalità di trattamento tra le strutture del territorio nazionale, ma è incorso nelle critiche di chi non approva che la disciplina di aspetti incidenti sulla libertà personale non sia stata collocata in una fonte di rango primario, come indicato nell'articolo 13 della Costituzione. Tenendo conto anche di questo aspetto, appare quindi necessario allargare il confronto democratico sul senso profondo e reale da attribuire a un principio, quello del rispetto della dignità umana, che segna la comune appartenenza di tutte le persone all'umanità, senza lasciar cadere l'impegno di un effettivo cambio di passo della detenzione amministrativa nel nostro Paese.

Al fine di offrire il proprio contributo, il Garante nazionale ha pertanto deciso di raccogliere gli standard internazionali in materia, sviluppandoli secondo le specificità dell'ordinamento italiano e individuando soluzioni concrete per la loro effettiva attuazione. Il documento è in fase di elaborazione

3. Formalmente: *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 agosto 1998.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

e una volta ultimato sarà inviato a tutti gli interlocutori istituzionali e alla società civile organizzata per un confronto aperto e partecipato, nell'auspicio di fornire un utile orientamento verso la direzione indicata dal legislatore.

Nell'intraprendere questo percorso di sistematizzazione di standard elementari il Garante nazionale ha preso le mosse dal lavoro avviato nel 2016 dal Comitato di esperti incaricato dal Consiglio d'Europa di elaborare una piattaforma di regole europee per la detenzione amministrativa, alla stregua delle Regole penitenziarie europee; lavoro che dovrebbe vedere la luce nel 2019 e per il quale il Garante nazionale ha fornito il proprio contributo a margine di un tavolo tenutosi a Strasburgo nel maggio del 2017[4].

I Centri di permanenza per il rimpatrio: attualità e prossime aperture

Ad aprile 2018 risultano operativi 5 Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) con una capienza complessiva pari a 538 posti:
- Roma con una capienza di 125 posti per ospiti di sesso femminile
- Bari con una capienza di 90 posti per ospiti di sesso maschile
- Brindisi con una capienza di 48 posti per ospiti di sesso maschile
- Torino con una capienza di 175 posti per ospiti di sesso maschile
- Potenza con una capienza di 100 posti per ospiti di sesso maschile

Il Centro di Caltanissetta è temporaneamente chiuso per lavori di ristrutturazione che si sono resi necessari a seguito dei danneggiamenti determinati alla struttura da alcuni ospiti nel mese di dicembre dello scorso anno.

Per il corrente anno, in base a quanto riportato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, è attesa l'ultimazione delle procedure per l'attivazione delle strutture di Gradisca d'Isonzo (ex Cie), Modena (ex Cie) e Macomer (ex Casa mandamentale).

Entro il 2019 è invece previsto il completamento dei lavori di ristrutturazione dei Centri di Oppido Mamertina (ex Casa mandamentale) e di Montichiari (ex Caserma Serini).

4. Per maggiori approfondimenti, si veda il sito https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
Migrazione e libertà

47. *Hotspot*, ancora un limbo giuridico

Anche nel corso del 2017 e nei primi mesi del 2018 gli *hotspot* sono stati oggetto di particolare considerazione da parte del Garante nazionale. Dopo il primo ciclo di visite che si sono concluse nei primi mesi del 2017 con la redazione del Rapporto tematico Cie e *hotspot,* all'inizio di questo anno il Garante nazionale ha svolto visite di *follow up* nei Centri di Taranto e Lampedusa.
Specifica attenzione è stata rivolta anche all'intervento del legislatore che, con il decreto legge 13/2017, ha stabilito la loro previsione all'interno del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Tu-Imm.)[5] sancendo due fondamentali garanzie a tutela dei migranti ospiti degli *hotspot*. La norma ha infatti stabilito che al loro interno debba essere assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale e che non sia possibile ricorrere all'uso della forza nelle operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico.

Malgrado la loro specifica previsione in un testo di legge, gli *hotspot* continuano a essere luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall'altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di polizia di pre-identificazione/foto-segnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato. Tali procedure implicano per gli ospiti rispettivamente il divieto di allontanarsi dal Centro fino alla loro conclusione e la coercizione nell'esecuzione dei provvedimenti di respingimento differito.

Malgrado la loro specifica previsione in un testo di legge, gli *hotspot* continuano a essere luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall'altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di polizia di pre-identificazione/foto-segnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato.

Alla diversità di funzioni e caratteri corrispondono altrettanti attori istituzionali (Forze di Polizia, operatori dell'Ente privato incaricato dei servizi di assistenza alla persona, funzionari delle Organizzazioni internazionali titolari del compito di informativa e di tutela delle persone bisognose di protezione internazionale e dei minori, esponenti delle varie Agenzie dell'Unione europea chiamate a supportare l'Italia nella gestione dei migranti in arrivo nella frontiera esterna) che applicano registri di intervento diversi, talvolta operando senza una modalità di coordinamento rispettosa dei vari ruoli, con possibili gravi ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone straniere[6]. Anche la visita di *follow up* effettuata dal Garante nel gennaio 2018 ha purtroppo evidenziato tale mancanza di coordinamento.

5. L'articolo 17 del decreto legislativo ha introdotto l'articolo 10 ter al decreto legislativo 286/98 recante *Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare.*

6. Si veda in proposito il resoconto della visita all'*hotspot* di Lampedusa effettuata il 14 gennaio 2017 contenuto nel Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017 pubblicato sul sito del Garante nazionale: http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c064820900d4dca4f9c.pdf

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

Migrazione e libertà

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto.

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto.

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale. Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017 ha invitato le Autorità italiane a stabilire per legge i casi in cui i cittadini stranieri possano essere privati della libertà personale all'interno degli *hotspot*[7].

Tralasciando le condizioni materiali, molto diverse all'interno dei vari Centri, un ulteriore elemento di grave criticità riguarda i tempi di permanenza delle persone. Se, come spesso accade a causa dell'ingente flusso di arrivi, si oltrepassano le 24-48 ore previste dalle direttive ministeriali, la prolungata convivenza forzata di migranti registrati come irregolari destinati al rimpatrio, di richiedenti asilo in attesa di essere inseriti in una delle strutture del circuito dell'accoglienza, di minori stranieri non accompagnati, di nuclei familiari, di portatori di vulnerabilità individuali, oltre a frustrare le legittime aspettative di coloro che sono in bisogno di protezione, può innescare situazioni di tensione che mettono a rischio la sicurezza degli operatori e di tutti gli ospiti all'interno del Centro.

L'*hotspot* di Lampedusa (contrada Imbriacola) è divenuto il simbolo di tali tensioni, in quanto tra il gennaio e il marzo 2018, come riportato dagli organi di stampa e documentato al Garante nazionale, vi si sono registrati numerosi eventi critici, tra i quali una rissa generatasi tra gli ospiti del Centro culminata con il ferimento al volto di un cittadino tunisino, il ferimento di un carabiniere in servizio di vigilanza, il coinvolgimento in una colluttazione di una minore presente nell'*hotspot* con la propria famiglia e un minore che sarebbe rimasta vittima di lesioni personali, infine l'incendio di alcuni moduli abitativi.

La temporanea e parziale chiusura del Centro di Contrada Imbriacola, disposta successivamente dal Ministero dell'interno per consentire la ristrutturazione dei locali danneggiati dall'incendio appiccato l'8 marzo, impone una seria riflessione in ordine alla necessità di rimettere mano all'intero sistema degli *hotspot*, a partire dalla definizione di un quadro normativo chiaro e necessariamente rispettoso dei diritti fondamentali delle persone.

L'incontro recentemente avuto con il Prefetto di Agrigento, che ha avuto la cortesia di visitare l'Ufficio del Garante nazionale per valutare insieme le criticità riscontrate e segnalate, lascia sperare positivamente circa il futuro della struttura lampedusana.

7. https://rm.coe.int/16807b6d56

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

Aggiornamento *hotspot*

Ad aprile 2018 risultano operativi 4 *hotspot*:
- Messina con una capienza di 250 posti
- Trapani con una capienza di 400 posti
- Pozzallo con una capienza di 300 posti
- Lampedusa con una capienza di 96 posti

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, da marzo 2018, l'*hotspot* di Lampedusa è funzionante solo per far fronte agli sbarchi spontanei, considerato che la struttura ha recentemente subito danneggiamenti da parte di alcuni ospiti e il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ne ha pertanto disposto la parziale sospensione delle attività. È attualmente in corso la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione e rispristino dei locali danneggiati.

L'*hotspot* di Taranto è chiuso per lavori al momento della stesura della Relazione (aprile 2018). La sua riapertura è prevista per il 19 maggio 2018.

48. Una disciplina per gli *hotspot*

La stratificazione degli atti di matrice europea e nazionale, che a partire dalla loro introduzione a maggio 2015 (Agenda sulla migrazione della Commissione europea) sono intervenuti per regolare la costituzione e il funzionamento degli *hotspot*, non ha sgomberato il campo dagli equivoci relativi alla disciplina giuridica di queste strutture. Il problema relativo alla loro sfuggevole definizione giuridica e alle conseguenti criticità discendenti dal carente quadro di disposizioni che li riguarda è stato già estesamente affrontato nella Relazione presentata al Parlamento nel 2017.

Tale criticità, tuttavia, si ripropone nuovamente poiché anche il testo di legge che, a distanza di più di un anno da quando gli *hotspot* sono divenuti operativi, ne ha sancito l'espresso riconoscimento nelle fonti di rango primario[8], non ha del tutto chiarito la loro natura.

Certamente tuttavia il Garante sa di poter condividere con l'Amministrazione il principio che quando sono in gioco possibili limitazioni della libertà individuale delle persone – come di fatto accade in queste strutture – la definizione legislativa di regole che legittimino tale potere non è un'opzione da esercitare o a cui discrezionalmente abdicare, ma un inderogabile obbligo dettato, come fondamentale garanzia, dall'articolo 13 della Costituzione nonché dall'articolo 5 della Convenzione europea per i

8. Decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017 n. 46.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

diritti dell'uomo. La conformità a dette previsioni presuppone una base legale nitida e prevedibile nella sua applicazione, che sorregga e giustifichi la privazione della libertà personale o che determini in via risolutiva la sua non sussistenza all'interno degli *hotspot*, superando i casi di trattenimento *de facto* delle persone ivi ospitate.

Con riguardo al tema dell'uso della forza nelle operazioni di foto-segnalamento, il legislatore ha pienamente esercitato il proprio ruolo, superando i dubbi che potevano insorgere dalle linee guida operative contenute nel documento *Standard Operating Procedures*[9] (di seguito Sop) che ammettevano «un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto». Il decreto legge 13/2017 ha infatti disciplinato la fattispecie indicando tutt'altra misura da opporre al rifiuto di foto-segnalamento: il trattenimento dell'interessato. Il medesimo decreto non è invece intervenuto sulla previsione delle Sop che stabilisce l'impossibilità per la persona di uscire dall'*hotspot* prima di essere stata foto-segnalata. Pertanto la privazione della libertà personale rimane attualmente priva di copertura giuridica.

Oltre alla necessità di una base legale nel diritto interno deve altresì essere previsto il rispetto di ulteriori garanzie quali l'obbligo di informativa all'interessato delle ragioni della misura restrittiva. Di più, è opinione del Garante nazionale che la normativa debba indicare il ruolo imprescindibile dell'Autorità giudiziaria nel disporre con atto motivato la privazione della libertà o comunque nel verificarne, in determinate condizioni *ex post*, la sua legalità e, in ogni caso, nell'operarne il controllo giurisdizionale nella fase di ricorso.

Oltre alla necessità di una base legale nel diritto interno deve altresì essere previsto il rispetto di ulteriori garanzie quali l'obbligo di informativa all'interessato delle ragioni della misura restrittiva. Di più, è opinione del Garante nazionale che la normativa debba indicare il ruolo imprescindibile dell'Autorità giudiziaria nel disporre con atto motivato la privazione della libertà o comunque nel verificarne, in determinate condizioni *ex post*, la sua legalità e, in ogni caso, nell'operarne il controllo giurisdizionale nella fase di ricorso.

A questo proposito, giova ricordare che la Corte Edu nel dicembre 2016, nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*[10] ha condannato il nostro Paese per violazione, tra gli altri motivi, dell'articolo 5 della Convenzione per aver trattenuto per un periodo prolungato persone appena arrivate in Italia, senza una base legale e senza la possibilità di ricorso. È compito del Garante nazionale, a tutela anche del nostro Paese, segnalare che perseverare nell'inerzia legislativa su questo aspetto, espone a gravi censure sul piano internazionale, oltre a non tutelare efficacemente le persone migranti dal rischio di condotte arbitrarie lesive della loro libertà.

9. La linee guida operative *Standard Operating Procedures* (Sop) sono state redatte dal Ministero dell'interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica sicurezza con il contributo della Commissione europea, Frontex, Europol, Easo, Unhcr e Aiom. Come si legge nel testo del documento stesso, trattasi di «una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli *hotspots*. In caso di discrepanze fra questo documento e la legislazione vigente, si applica quest'ultima».

10. Sentenza della Grande Camera del 15.12.2016.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
Migrazione e libertà

Caso *Khlaifia e altri contro Italia:* i chiarimenti chiesti all'Italia dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 marzo 2018

Nel caso *Khlaifia e altri contro Italia,* con sentenza del 15 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu, l'Italia è stata condannata per violazione degli articoli 3, 5 (commi 1, 2 e 4) e 13, a causa dell'assenza di un'idonea base legale per il trattenimento nel 2011 di tre cittadini tunisini nel Centro di Lampedusa e in alcune navi e la mancanza di un rimedio attivabile dai ricorrenti per esprimere lamentele sulle condizioni di trattenimento e contestare eventuali violazioni dell'articolo 3 Cedu.

A settembre 2017 l'Italia ha presentato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il piano di attuazione della sentenza, dovendo dar conto delle misure adottate a riparazione del danno subito dagli istanti e delle misure generali che il nostro Paese era tenuto a implementare per prevenire la reiterazione delle violazioni accertate.

Con decisione del 15 marzo 2018 il Comitato dei ministri, pur prendendo atto della corresponsione degli indennizzi dovuti ai tre cittadini tunisini, ha ritenuto insufficienti le informazioni fornite e ha chiesto all'Italia ulteriori chiarimenti in merito al quadro normativo delle operazioni di primo soccorso e assistenza, alla permanenza media delle persone all'interno dei Centri ove tali operazioni vengono realizzate, alle prassi relative alla libertà di movimento delle persone identificate e alle misure adottate o previste per prevenire situazioni di arbitraria privazione della libertà personale.

Nella sua analisi il Comitato dei ministri si è soffermato, altresì, sul ruolo e le prerogative del Garante nazionale apprezzandone il potere di visita degli *hotspot* e di colloquio individuale con gli ospiti anche relativamente alle condizioni di accoglienza; ha tuttavia chiesto alle Autorità italiane di chiarire se e come gli interventi del Garante nazionale migliorino effettivamente le condizioni individuali dei singoli.

Entro il prossimo mese di giugno l'Italia dovrà fornire all'organo di monitoraggio del Consiglio d'Europa risposte chiare e precise, che a distanza di più di un anno dalla pronuncia della Corte europea ancora tardano ad arrivare.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

49. Luoghi informali di segregazione

Più volte il Garante nazionale ha segnalato come sia labile il confine tra *privazione* della libertà e *limitazione* di questa. Lo ha fatto, in particolare relativamente all'ospitalità residenziale di persone disabili o anziane, spesso prive di effettivo supporto parentale o comunque di assistenza e private della capacità legale: quindi in situazione di non autonoma determinazione e pieno affido al contesto istituzionale di accoglienza. Sotto un profilo diverso il limite labile tra le due diverse situazioni – di totale *privazione* e di forte *limitazione* – si ripropone nell'ambito delle condizioni di accoglienza e controllo dei migranti irregolarmente presenti nel territorio, laddove le restrizioni poste tendono a configurare *de facto* una situazione di impossibile autodeterminazione soggettiva e di regole di controllo il cui non rispetto determina l'apertura di un effettivo trattenimento o una violazione di natura amministrativa o penale.

Gli strumenti predisposti sul piano internazionale di tutela delle persone private della libertà, a partire dagli organi di controllo quali il Cpt in ambito del Consiglio d'Europa fanno prevalentemente riferimento alla totale impossibilità di lasciare il luogo ove si è alloggiati perché il concetto di privazione sia riconosciuto e le possibilità di esercizio dei poteri di visita, monitoraggio e accertamento delle condizioni con conseguenti raccomandazioni, possano essere esercitati.

Gli strumenti predisposti sul piano internazionale di tutela delle persone private della libertà, a partire dagli organi di controllo quali il Cpt in ambito del Consiglio d'Europa, fanno prevalentemente riferimento alla totale impossibilità di lasciare il luogo ove si è alloggiati perché il concetto di privazione sia riconosciuto e le possibilità di esercizio dei poteri di visita, monitoraggio e accertamento delle condizioni con conseguenti raccomandazioni, possano essere esercitati. Ciò in base alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene inumani o degradanti del 1987. Il Protocollo Opcat dal canto suo ricalca la stessa impostazione.

Tuttavia, proprio l'esperienza del Cpt, nei suoi quasi trenta anni di attività, si è andata ampliando attraverso le proprie visite anche a luoghi ove la libertà non è privata *de iure*, ma *de facto* in base alle complessive condizioni di accoglienza e ospitalità coatta. Seguendo questa impostazione il Garante nazionale ha avviato colloqui, soprattutto a livello europeo, affinché gli strumenti messi in campo per la tutela dei diritti delle persone non in grado di esercitarli pienamente in proprio, in base alla loro collocazione in strutture di responsabilità pubblica, diretta o convenzionata, vengano formalmente estesi ai luoghi di informale segregazione. Luoghi che, nel caso dei migranti, non sono pochi e hanno variegate classificazioni e denominazioni. Del resto alcuni episodi conflittuali che hanno interessato la cronaca si sono sviluppati proprio all'interno di grandi strutture di temporanea collocazione e accoglienza non formalmente definibili come privative della libertà, ma che richiedono uno sguardo esterno che possa sia supportare il lavoro di chi ne è responsabile, sia garantire informazione e tutela. In quest'ottica, già nello scorso anno il Garante ha visitato la struttura di accoglienza temporanea sita a Ventimiglia presso lo scalo merci di proprietà della Rete ferroviaria italiana e denominata "Campo Roja", gestita dalla Croce Rossa, e ha aperto un dialogo con il Ministero dell'Interno sulle proprie valutazioni e relative raccomandazioni. L'ipotesi è stabilire un accordo con il Ministero stesso per estendere questa azione preventiva anche ai cosiddetti *hub* e proporre questa operazione di tutela rafforzata come pratica positiva da estendere in ambito europeo, proprio nell'idea che gli strumenti di visita e controllo attualmente in campo debbano oggi includere strutture più plastiche e multiformi di quelle previste nella Convenzione di trenta anni fa.

Con il termine di *hub regionale* si indica, nel linguaggio politico e giornalistico, il Centro di prima accoglienza per cittadini stranieri, così come disciplinato dall'articolo 9 del decreto legislativo

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

18 agosto 2015 n. 142[11]. Il Governo ha utilizzato per la prima volta questa terminologia nella nota *Roadmap* del 28 settembre del 2015[12], riferendosi con questa locuzione ai Centri di prima accoglienza disciplinati dal citato articolo 9, comma 1, secondo cui: «Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno», specificando al comma 4 che: «Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute [...] di situazioni di vulnerabilità [...]». In altri termini, all'interno dei cosiddetti *hub regionali,* possono svolgersi le operazioni di identificazione del cittadino straniero che ha fatto ingresso senza autorizzazione nel territorio italiano, qualora queste non siano state già effettuate nei luoghi di primo soccorso (cioè negli *hotspot*). Conseguentemente, nei diversi *hub regionali* si possono riproporre tutte le problematiche relative alla restrizione/privazione della libertà personale sorte in relazione agli *hotspot*. Quest'ultimo, infatti, viene comunemente descritto seguendo due diverse accezioni: indica un *luogo*, normalmente – ma non necessariamente – in prossimità del punto di sbarco e indica un *metodo di lavoro* generalmente in team delle Autorità italiane in cooperazione con team europei di supporto[13] per una «gestione procedimentalizzata delle attività», tra cui l'identificazione e il foto-segnalamento. Attività, quest'ultima, che può essere realizzata anche negli *hub*. Del resto, è utile ricordare che, ai sensi dell'articolo 11 (*Misure straordinarie di accoglienza*) del citato decreto legislativo, le funzioni di identificazione – se non precedentemente svolte – possono essere poste in essere anche in caso di invio del cittadino straniero presso una struttura di accoglienza straordinaria (cosiddetti *Cas*), anche se in tal caso il legislatore chiarisce che «le operazioni di identificazione e verbalizzazione della domanda sono espletate presso la questura più vicina al luogo di accoglienza»[14] e non anche all'interno del medesimo Centro di accoglienza, limitando così il pericolo che in tali strutture possano di fatto porsi dei problemi di limitazione arbitraria della libertà personale a fini identificativi.

«Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno», specificando al comma 4 che: «Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute [...] di situazioni di vulnerabilità [...]».

Quindi situazioni che potremmo definire *fluttuanti*, che non si configurano come luoghi di trattenimento temporaneo in senso stretto, ma che spesso determinano criticità al loro interno e nel rapporto con la comunità locale che in alcuni casi li percepisce come fonte di insicurezza e che spesso

11. Il decreto reca titolo *Attuazione della direttiva 2013/33/Ue recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/Ue, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento della revoca dello status di protezione internazionale.*

12. Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, p. 4: «Il sistema di prima accoglienza è composto da strutture appartenenti ad ex centri governativi (Cara/Cda e Cpsa), che attualmente si stanno riconfigurando come *regional hubs*», con la specifica secondo cui «I cosiddetti *regional hubs* sono stati concepiti come un meccanismo-chiave preposto a facilitare la gestione di grandi arrivi di cittadini di Paesi terzi».

13. Personale incaricato da Frontex, Europol, Easo (Ufficio europeo di supporto per l'Asilo).

14. Decreto legislativo 142/2015, articolo 11, comma 4.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

tende a configurarli come luoghi "non visibili", esterni al proprio contesto, quasi "ghetti" nel proprio territorio. Sguardi intrusivi e cooperativi come possono essere quelli del Garante nazionale possono aiutare a superare molti pregiudizi, a risolvere criticità sin dal loro prefigurarsi e prima che esplodano in conflitti, oltre che a collaborare con le Autorità responsabili per accrescere la tutela dei diritti delle persone ospitate.

50. L'età presunta dei minori

Uno dei maggiori aspetti considerati riguarda l'identificazione delle persone di minore età. Essa infatti risulta determinante, nel caso di soggetti non aggregati a un nucleo familiare, nel definire il confine tra chi è espellibile e chi non può essere espulso o respinto ed è quindi meritevole di protezione.

Nell'attività di visita alle strutture e di monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato il Garante nazionale ha rivolto massima attenzione non solo alle misure approntate a tutela dei soggetti vulnerabili ma anche all'individuazione delle vulnerabilità. A tal proposito, uno dei maggiori aspetti considerati riguarda l'identificazione delle persone di minore età. Essa infatti risulta determinante, nel caso di soggetti non aggregati a un nucleo familiare, nel definire il confine tra chi è espellibile e chi non può essere espulso o respinto ed è quindi meritevole di protezione. Pertanto, fin dai primi mesi dalla sua entrata in vigore, il Garante ha dedicato particolare interesse all'attuazione della Legge 7 aprile 2017 n. 47, la cosiddetta legge Zampa, che ha segnato un passo decisivo nel perfezionamento del sistema di norme poste a tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Già il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2016 n. 234, espressamente riferito ai minori non accompagnati vittime di tratta, aveva introdotto alcune fondamentali garanzie in tema di accertamento dell'età, ma è solo con l'entrata in vigore della legge n. 47 del 2017 che il legislatore ha stabilito una procedura uniforme e puntuale per la determinazione dell'età dei minori stranieri che fanno ingresso nel nostro Paese senza figure adulte di riferimento.

Le garanzie essenziali introdotte in tema di identificazione riguardano in particolare:
- la previsione che esclusivamente quando sussistano dubbi circa l'età dichiarata e la persona non disponga di documenti identificativi, sia solo la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni a poter disporre accertamenti socio-sanitari volti alla determinazione della stessa;
- l'obbligo di informativa alla persona straniera interessata e alla persona che temporaneamente esercita i poteri tutelari;
- la multidisciplinarietà dell'approccio nello svolgimento dell'accertamento socio-sanitario;
- la comunicazione dell'esito dell'accertamento al minore con l'indicazione del margine di errore nella relazione sanitaria;
- l'adozione di un provvedimento di attribuzione dell'età da parte dell'Autorità giudiziaria (Tribunale per i minorenni, come previsto dal sopravvenuto articolo 2 del Decreto legislativo 22 dicembre 2017 n. 220) e la relativa notifica allo straniero interessato e alla persona che temporaneamente esercita i poteri tutelari;
- l'impugnabilità del provvedimento.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

La norma è di fondamentale importanza e segna il definitivo superamento delle prassi di Polizia che, in assenza di una disciplina organica erano proliferate. Tali prassi risultavano per lo più improntate al ricorso d'ufficio alla tecnica diagnostica della radiografia ossea e in qualche caso trovavano temperamento in alcuni Protocolli predisposti a livello locale, promotori di un approccio multidisciplinare.Il procedimento per l'accertamento dell'età di un cittadino straniero è adesso riportato all'interno delle garanzie apprestate dal sistema giurisdizionale: la nuova normativa è molto chiara nell'attribuire al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni il compito di avviare un accertamento socio-sanitario in tutti i casi in cui persista un fondato dubbio sulla minore età di un cittadino straniero e al Tribunale per minorenni, acquisita la relazione sull'accertamento socio-sanitario, la competenza ad emanare un provvedimento, motivato e impugnabile, di attribuzione dell'età.

Nel corso delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato[15], il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge anche a distanza di mesi dalla sua introduzione nell'ordinamento, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha peraltro constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di Polizia che della Magistratura onoraria.

Nel corso delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge, anche a distanza di mesi dalla sua introduzione nell'ordinamento, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria.

Sono state pertanto rivolte specifiche raccomandazioni alle Autorità responsabili affinché sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessari, degli accertamenti socio-sanitari e delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

Soffermandosi ancora sul testo della Legge 7 aprile 2017 n.47, un'ulteriore considerazione deve essere rivolta al potere di impulso della procedura di accertamento, esaminando i soggetti titolati al suo esercizio e interrogandosi sul possibile ruolo del Garante nazionale. È pacifico che ai sensi dell'articolo 9 della legge n.184 del 1983 i Pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità abbiano l'obbligo (e chiunque ne ha facoltà) di segnalare alle Autorità giudiziarie la presenza di un minore in stato di abbandono, quindi anche di un cittadino straniero per il quale esista un fondato dubbio che sia minorenne. La legge n. 47 del 2017 attribuisce, inoltre, al cittadino straniero (e al suo rappresentante legale) un vero e proprio potere di impulso, ossia la facoltà di rivolgersi, come diretto interessato, al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni per segnalare l'esistenza di un fondato dubbio circa la sua età (sia nel caso non sia stato affatto identificato, sia nel caso sia già stato identificato da parte delle forze dell'ordine).

Vale la pena ora di interrogarsi sul possibile ruolo attivo del Garante nazionale nel promuovere una procedura di accertamento ai sensi di tale legge poiché, nel corso di alcune visite, l'organismo si è

15. Si vedano in particolare il Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati CPsA di Roma Capitale effettuata il 23 giugno 2017, il Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini effettuato il 13 luglio 2017 e il Rapporto sul monitoraggio di un'operazione di rimpatrio forzato di cittadini tunisini tramite volo charter realizzate nelle date 26-27 novembre 2017.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN

trovato di fronte a casi dubbi di registrazione dell'età relativamente, in particolare, alla frequente indicazione di una data di nascita convenzionale, cioè il primo gennaio dell'anno in corso[16]. In questi casi, il Garante ha segnalato il carattere arbitrario e la portata lesiva dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di una tale prassi alle Autorità competenti, che hanno conseguentemente avviato una verifica interna. Ciò considerato, dovrebbe essere riconosciuto anche al Garante nazionale, in quanto organismo di garanzia deputato alla prevenzione di violazioni dei diritti fondamentali, il potere di impulso (oltre che di mero obbligo di segnalazione di cui certamente è titolare) del procedimento di accertamento dell'età in caso di fondato dubbio, con conseguente obbligo dell'Autorità giudiziaria di provvedere a tale richiesta con una decisione motivata e impugnabile.

51. Riforme europee *in progress*

Le riforme attualmente in discussione presso le istituzioni europee relative al Sistema comune di asilo (Ceas) meritano un attento esame per quanto attiene ai profili di estensione delle possibilità di trattenimento e di incremento delle limitazioni imposte alla libertà di movimento dei richiedenti asilo. Il percorso di riforma strutturale del Ceas, attualmente sottoposto alla valutazione dagli organi legislativi dell'Unione europea, è stato avviato nel corso del 2017. La proposta formulata dalla Commissione europea ruota intorno ad alcuni punti focali che modificherebbero in maniera radicale le procedure e gli standard di protezione attualmente vigenti: ridefinizione dei concetti di *paese terzo sicuro*, *paese di primo asilo*, *paese di origine sicuro*, *procedura di frontiera*, *procedure accelerate*, *ritiro implicito della domanda*

Uno degli obiettivi perseguiti dal progetto di riforma è costituito dalla rinnovata centralità delle procedure di frontiera, delle annesse procedure accelerate e delle procedure di ammissibilità. Tali procedure comportano la possibilità di un rapido esame delle domande di asilo nei luoghi di primo arrivo dei cittadini stranieri.

Uno degli obiettivi perseguiti dal progetto di riforma è costituito dalla rinnovata centralità delle procedure di frontiera, delle annesse procedure accelerate e delle procedure di ammissibilità. Tali procedure comportano la possibilità di un rapido esame delle domande di asilo nei luoghi di primo arrivo dei cittadini stranieri. In quest'ottica, sia gli *hotspot* sia i Cpr sarebbero deputati ad acquisire una funzione centrale nel nuovo assetto immaginato dalla Commissione Ue: la grande maggioranza delle domande di asilo sarebbero sottoposte nei luoghi di arrivo a un rapido esame diretto preliminarmente a valutare, per esempio, se il richiedente provenga o meno da un *paese di origine sicuro* o da un *paese terzo sicuro* oppure se la sua domanda sia *manifestamente infondata*. Durante questa fase di valutazione sarebbe possibile detenere fino a quattro settimane il richiedente e successivamente sottoporlo ad altre limitazioni della sua libertà di circolazione, in modo che lo Stato membro possa effettuare il rimpatrio

16. Come riportato nel Rapporto tematico Cie e *hotspot* la circostanza è stata rilevata sia nella visita all'*hotspot* di Trapani del 15 gennaio 2018 che in quella alla medesima struttura del 26 aprile.

Camera dei Deputati ARRIVO 04 Settembre 2019 Prot: 2019/0001249/TN