

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED
ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO
DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

53.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FEDERICO GELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Raimondi Guido, <i>Presidente della Corte eu-</i>	
Gelli Federico, <i>Presidente</i>	2	<i>ropea dei diritti dell'uomo</i>	3, 9, 10
Audizione del Presidente della Corte europea		Beni Paolo (PD)	9
dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi:		Brescia Giuseppe (M5S)	8
Gelli Federico, <i>Presidente</i>	2, 8, 10, 12	Gadda Maria Chiara (PD)	9
		Fontana Gregorio (FI-PdL)	9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FEDERICO GELLI

La seduta comincia alle 9.10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario — anche su richiesta di un commissario ovvero del soggetto audito — i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta.

Al riguardo, per assicurare la massima fluidità al dibattito pubblico, prego i colleghi di riservare eventuali quesiti da sviluppare in sede riservata alla parte finale della seduta.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito. Dispongo pertanto l'attivazione dell'impianto.

Audizione del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi.

Ringrazio il Presidente per la sua disponibilità a partecipare ai nostri lavori, con-

sentendo così alla Commissione di acquisire dalla fonte più qualificata e autorevole la disamina degli orientamenti affermati nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di immigrazione.

Come noto, la Convenzione europea fissa alcuni principi ineludibili di tutela delle libertà fondamentali dell'individuo, ai quali devono informarsi le leggi e le prassi interne. È altrettanto noto che la Corte è chiamata ad applicare tali principi verificando se essi sono rispettati negli ordinamenti nazionali affinché il necessario bilanciamento dei valori non comporti un inaccettabile sacrificio dei valori inalienabili di tutela del cittadino sanciti dalla Convenzione.

La Commissione è impegnata in questa fase, signor Presidente, a indagare sul sistema di funzionamento degli *hotspot* e sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale. L'inchiesta intende anche verificare, da un lato, se l'azione dello Stato italiano, ispirata da precise indicazioni provenienti dalle istituzioni europee, sia pienamente conforme alle norme e ai principi che regolano l'ordinamento interno e quello sovranazionale. Dall'altro lato, è nostra ambizione valutare l'eventuale introduzione di nuove discipline legislative, le quali ovviamente dovranno garantire il pieno rispetto dei diritti individuali, come interpretati dalla Corte che ella presiede.

Mi permetto, quindi, di rappresentarle una questione su cui auspico di acquisire in questa sede elementi di valutazione. Una delle pronunce sensibili della Corte europea dei diritti dell'uomo è quella concernente il caso di Khlaifia e altri contro Italia (sentenza del 1° settembre 2015) che ha visto lo Stato italiano soccombere in rela-

zione all'irregolare trattenimento in un centro di accoglienza e asserite irregolarità delle procedure di espulsione.

Mi chiedo se quella situazione di limbo limitata in cui si trova il migrante che viene accolto, ma anche trattenuto, negli *hotspot* per un termine spesso non inferiore alle 48 ore ai fini della sottoposizione a rilievi foto-dattiloscopici e di una più compiuta identificazione, sia conforme ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte.

Peraltro, tale misura di permanenza forzata del migrante avviene, in via di prassi, in assenza di una specifica disposizione legislativa. Anche se vi fosse una specifica norma interna che lo disciplinasse, prevedendo un termine di 48/72 ore, il dubbio sulla sua conformità ai principi del diritto europeo sussisterebbe.

In questo senso ricordo, però, che la legge approvata dal Parlamento greco il 1° aprile 2016 prevede la possibilità del trattenimento dei migranti in *hotspot* fino a tre giorni, con possibilità di prolungamento fino a 25 giorni, ferma restando la possibilità di ricorso dell'interessato avverso il provvedimento di proroga davanti a un tribunale amministrativo. Le ho posto un tema abbastanza scottante, ma credo sia anche nel sentire dei colleghi della Commissione.

Nel ringraziarla per la sua disponibilità a contribuire ai nostri lavori, le cedo volentieri la parola affinché possa svolgere la sua relazione.

GUIDO RAIMONDI, *Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Grazie e buongiorno a tutti gli onorevoli membri della Commissione.

Tornerò sulla questione evocata dal presidente e cercherò di dare dei principi elaborati con una certa solidità dalla Corte. È un po' difficile per me rispondere a domande precise su durate e quant'altro perché si rischierebbe di non indovinare la futura giurisprudenza della Corte. Io non sono la Corte. Sono solo il Presidente.

Questa per me è un'occasione molto felice. Sono grato al presidente, onorevole Gelli, e a tutti i membri della Commissione per questo invito. Si tratta di una forma di collaborazione istituzionale e di un segno

di attenzione verso la Corte europea dei diritti dell'uomo molto apprezzato. La nostra istituzione – e questo giustifica l'invito che mi è stato rivolto – è in prima linea nell'attuale crisi migratoria, che è certamente una delle sfide più difficili con cui oggi l'Europa deve confrontarsi.

In una prospettiva storica, il fenomeno migratorio ha nel tempo arricchito il patrimonio culturale, sociale ed economico del nostro continente, ma l'instabilità che si è verificata nei Paesi del Nord Africa e il protrarsi del conflitto siriano hanno aumentato il flusso migratorio verso l'Europa in una misura inaudita, creando una situazione emergenziale. La Commissione europea ha quantificato in 800.000 il numero degli ingressi irregolari nell'Unione solamente nello scorso anno 2015, un numero che è destinato ad aumentare perché la stessa Commissione prevede l'arrivo di almeno 3 milioni di migranti da qui al 2017.

È una situazione certamente eccezionale, ma questa eccezionalità non fa venire meno l'obbligo degli Stati contraenti della Convenzione europea di garantire agli stranieri che sono posti sotto la propria giurisdizione e a quelli che giungono senza seguire le vie legali le tutele che sono previste da questo strumento di garanzia dei diritti individuali. Al di là di qualsiasi valutazione politica che si possa fare di questo fenomeno, i migranti sono prima di tutto esseri umani. Di conseguenza, dal punto di vista della Corte, un punto di vista che è e deve restare esclusivamente giuridico, sono soggetti titolari di diritti.

Credo che l'interesse principale del mio intervento davanti a voi, come ha già detto il presidente Gelli, risieda nella presentazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte in materia di immigrazione. Si tratta di un *corpus* imponente di decisioni che abbraccia vari aspetti del fenomeno migratorio e dell'accesso irregolare dei migranti sul territorio degli Stati contraenti.

Per non appesantire troppo questa introduzione, mi limiterò a citare i principi e le decisioni più importanti, salvo approfondire il discorso durante il dibattito che seguirà. Vorrei occuparmi in particolare

dei cinque aspetti più importanti: la detenzione e l'espulsione degli stranieri; le condizioni di detenzione; la protezione dei pericoli a cui il migrante potrebbe andare incontro in caso di espulsione nel Paese di destinazione; il divieto di espulsioni collettive; e un cenno ai problemi del sistema di Dublino, che più volte è venuto davanti alla nostra Corte.

Comincio da detenzione ed espulsione. Il principio fondamentale è che gli Stati hanno il diritto di controllare l'entrata, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri, anche attraverso la loro detenzione ed espulsione. Detto questo, la detenzione di una persona certamente è un'ingerenza gravissima nella libertà individuale. Deve, quindi, essere sempre assoggettata a un controllo rigoroso che parte dalla legittimità della misura restrittiva e che si spinge fino alle condizioni dei luoghi di detenzione. In questo contesto un'attenzione tutta particolare deve essere riservata ai bambini e ai minori.

Come dicevo, secondo la giurisprudenza gli Stati hanno il potere di controllare i flussi migratori. La Corte lo ha detto in varie occasioni. In un caso che riguarda l'Italia la Corte ha detto che gli Stati contraenti, in forza di un principio di diritto internazionale ben consolidato e senza pregiudizio per gli impegni da loro assunti con i trattati, compresa la Convenzione, hanno il diritto di controllare l'entrata, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri. È una sentenza del febbraio 2008.

La Corte, quindi, riconosce agli Stati la facoltà di condurre in luoghi di detenzione i migranti che hanno sollecitato, con o senza una domanda di asilo politico, l'autorizzazione a entrare nel proprio territorio. In particolare, nella sentenza Chahal contro Regno Unito — una sentenza del 1996 — si è chiarito che il trattenimento dello straniero, nelle more del procedimento di espulsione, è ammissibile anche in assenza di motivazioni inerenti a un effettivo pericolo di fuga ovvero di commissione di reati da parte dell'interessato, per il solo fatto che si tratta di uno straniero che desidera entrare nel territorio.

Rimane la necessità — consacrata da una delle disposizioni più importanti della Convenzione, cioè l'articolo 5, comma 1, che è il suo *habeas corpus* — che la detenzione sia disposta secondo le vie legali. La prima cosa da verificare è che i provvedimenti che privano della libertà un migrante siano conformi e abbiano una base legale nel diritto interno.

La regolarità di diritto interno non basta per escludere la violazione della Convenzione. La Corte si deve assicurare che il diritto interno sia esso stesso conforme alla Convenzione. È la questione classica della qualità della legge. Occorre che le previsioni della legge siano chiaramente definite e che siano idonee a evitarne un uso arbitrario. Si tratta di un'analisi che classicamente la Corte conduce sulla qualità della legge.

Significativo sotto questo aspetto appare il ricorso Riad e Idiab contro Belgio — la sentenza è del 2008 — che riguarda due cittadini palestinesi che chiedevano asilo politico in quel Paese. La Corte ha constatato che, in violazione dell'articolo 5, comma primo, lettera f), i ricorrenti erano stati privati della loro libertà nonostante le pronunce giudiziarie nazionali avessero dichiarato l'illegittimità dei titoli di detenzione.

La sentenza è importante anche da un altro punto di vista, su cui torneremo dopo. Mi riferisco alle condizioni di detenzione. Lì entra in gioco un'altra disposizione fondamentale della Convenzione, cioè l'articolo 3, che, come immagino sappiate, prevede il divieto di tortura e di pene o trattamenti disumani o degradanti.

Con una sentenza altrettanto importante del 2008, Saadi contro Regno Unito, la Corte ha chiarito che, fin quando uno Stato non ne autorizza l'ingresso sul proprio territorio, lo straniero si deve considerare irregolare. Era stata avanzata la tesi secondo la quale, se un signore straniero si presenta alle autorità e chiede asilo presentandosi spontaneamente ai servizi per l'immigrazione, non si può trattare di una persona che cerca di entrare irregolarmente nel Paese e per questo non sarebbe possibile la sua detenzione. La Corte ha

chiarito che questa interpretazione è da escludere perché troppo restrittiva. Si finirebbe per autorizzare soltanto la detenzione di quelli che cercano di sottrarsi ai controlli, mentre è autorizzata la detenzione anche di quelli che si presentano ai controlli.

Questa pronuncia è interessante anche perché la Corte ha avuto modo di precisare i criteri in base ai quali deve essere verificata la non arbitrarietà di una misura restrittiva della libertà personale. Questi criteri credo siano rilevanti nel contesto della domanda che mi ha posto il presidente. Il primo di essi è la buona fede della detenzione ovvero l'assenza di elementi di inganno da parte delle autorità. Il secondo è lo scopo della detenzione, che deve consistere, secondo il dettato della norma, nell'impedire a una persona di entrare irregolarmente nel territorio. Terzo criterio sono le condizioni appropriate della detenzione e del luogo dove essa si svolge, tenendo conto che questa misura si applica a persone che normalmente non hanno commesso reati. Si tratta di stranieri che, anche a rischio della loro vita, fuggono dal proprio Paese.

Di fondamentale importanza è il quarto criterio, cioè la ragionevole durata. È una delle ragioni per le quali più spesso la Corte trova violazioni a carico degli Stati che procedono a queste forme di limitazione della libertà. La detenzione non può eccedere il tempo che è necessario a raggiungere lo scopo perseguito. Se la procedura non è condotta con la dovuta diligenza, la detenzione non è più legittima agli occhi della Convenzione.

Passerei ora alla seconda area, che è quella delle condizioni di detenzione. Questo è uno degli aspetti che sono interessati dalla sentenza *Khlaifia* che lei ha citato, presidente, ma purtroppo dovrò deludere la Commissione perché posso dire molto poco, se non nulla. Come immagino la Commissione sappia, il Governo italiano ha chiesto il rinvio in Grande Camera di questo caso. Il collegio della Grande Camera ha accettato e c'è stata anche un'udienza. Al momento, quindi, la questione è pen-

dente davanti alla Grande Camera e io non posso esprimermi sulla vicenda.

Come dicevo, in quel caso, oltre alle questioni di espulsione collettiva, sulle quali pure torneremo, c'era la questione delle condizioni di detenzione e del carattere emergenziale della situazione perché si trattava di un arrivo inaspettato, in seguito alla « primavera araba » nel settembre del 2011, di un numero molto alto di tunisini.

La verifica delle condizioni di detenzione, alla luce dell'articolo 3 della Convenzione, è un aspetto importantissimo. Citavo prima la sentenza *Riad e Idiab* contro Belgio. In questo caso il ricorrente era stato privato della libertà e condotto nella zona di transito aeroportuale, un luogo che la Corte ha dichiarato non adatto alla detenzione. La zona di transito, infatti, è solitamente destinata a un'accoglienza di brevissima durata e presenta caratteristiche tali da poter far nascere nei detenuti un sentimento di solitudine. Non vi era nessun accesso verso l'esterno per camminare o fare esercizio fisico né vi erano strutture interne di ristoro né la possibilità di avere contatti con il mondo esterno. Erano condizioni che la Corte ha considerato del tutto inaccettabili perché sintomatiche di una totale assenza di attenzione verso i bisogni essenziali dell'individuo.

La Corte ha più volte riscontrato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione relativamente a condizioni di detenzione all'interno dei centri di espulsione. Per esempio, nel caso *A.A.* contro Grecia — quando ci sono le iniziali vuol dire che i ricorrenti hanno chiesto l'anonimato — il ricorrente era stato recluso per tre mesi nel centro di Samos nell'attesa di essere espulso. All'interno del centro le condizioni igienico-sanitarie erano del tutto insufficienti, non solo a causa del sovraffollamento dalla struttura — molti detenuti erano costretti a mangiare e a dormire per terra — ma anche per la mancanza di acqua calda, di servizi igienici e per la presenza di pulci e parassiti.

La violazione dell'articolo 3 può derivare anche dal mancato rispetto nei centri di espulsione delle particolari esigenze delle persone interessate. Mi soffermerei

sulla questione fondamentale dei bambini e dei minori. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa, che è l'organizzazione all'interno della quale la Corte opera, ha nominato un rappresentante speciale per il problema delle migrazioni, l'ambasciatore Tomas Bocek, il quale recentemente ha detto parole che vorrei citare: « La priorità ora è porre l'attenzione sulla tutela dei minori richiedenti asilo e migranti in Europa e assistere gli Stati membri del Consiglio d'Europa nell'affrontare questa sfida. È essenziale tutelarli da violenza, sfruttamento e tratta. Inoltre, occorre fornire alternative alla loro detenzione ».

La Corte è stata attentissima a questo problema nella sua giurisprudenza. Cito un caso tra tanti. Nel ricorso Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contro Belgio, per esempio, la promiscuità, lo *stress*, l'insicurezza e l'atmosfera ostile di questi centri li rendono incompatibili con i principi internazionali di protezione dell'infanzia, secondo i quali, tra l'altro, le autorità devono prevedere come *extrema ratio* la possibilità di detenzione dei minori per lunghi periodi.

La Corte ha preso in considerazione altre situazioni personali dei ricorrenti per motivare la non adeguatezza dei luoghi di detenzione, ma su questo torneremo se lo riterrete opportuno durante il dibattito perché non vorrei appesantire oltremodo la mia introduzione.

Passando al terzo settore, cioè la protezione dai pericoli a cui il migrante potrebbe andare incontro nei Paesi di destinazione ossia la protezione indiretta dell'articolo 3, che si tratti di migranti regolari o irregolari l'articolo 3 entra in gioco in maniera indiretta quando l'espulsione può esporre la persona interessata a pericoli nel Paese di destinazione. Per determinare l'esistenza di un rischio reale di trattamenti vietati dall'articolo 3 — è un elemento in genere molto controverso nelle procedure — la Corte si basa sugli elementi che a essa sono forniti o, nel caso in cui risultasse necessario, che essa stessa si procura d'ufficio.

Nella sentenza N. contro Finlandia, che è un caso del 2005, la Corte ha detto che

spetta innanzitutto al ricorrente — c'è un onere della prova a carico del ricorrente — fornire elementi suscettibili di dimostrare che, qualora la misura dell'espulsione venisse eseguita, egli sarebbe esposto al rischio di trattamenti contrari all'articolo 3. È invece compito del governo dissipare i dubbi sollevati dal ricorrente.

Per verificare l'esistenza di un rischio di maltrattamenti, la Corte deve esaminare le conseguenze prevedibili del rinvio del ricorrente nel Paese di destinazione, tenuto conto della situazione generale di quest'ultimo e delle circostanze specifiche del caso. La Corte ha anche detto che la semplice possibilità di maltrattamenti dovuti a una situazione di instabilità politica nel Paese non basta per dar luogo a una violazione dell'articolo 3. In questi casi la persona può essere espulsa.

Nel caso Said contro Paesi Bassi la Corte, ribadendo come l'onere della prova dei presunti trattamenti contrari all'articolo 3 gravi sul ricorrente, ha chiarito però che questo compito può essere assolto anche attraverso presunzioni che rendano verosimile il timore espresso dalla persona interessata, cosa che fa scattare il dovere dello Stato di chiarire che questi timori non hanno ragione di essere.

Sul piano procedurale la Corte ha spesso dato rilievo anche a informazioni contenute nei rapporti che provengono da istituzioni internazionali come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o da organizzazioni internazionali non governative ritenute affidabili, come per esempio *Amnesty International*.

Le espulsioni collettive sono un altro punto importante, che fa parte delle questioni su cui la Corte dovrà pronunciarsi definitivamente nel caso Khlaifia ricordato dal presidente. La fattispecie è presa in considerazione dall'articolo 4 del Protocollo 4, secondo il quale per espulsioni collettive si intendono tutte le misure che obbligano gli stranieri in quanto gruppo a lasciare un Paese, salvo i casi in cui una simile misura sia assunta sulla base di un esame ragionevole e obiettivo della situazione particolare, su base individuale, di ciascuno degli stranieri.

La gravità di un'eventuale violazione di questa disposizione è ancora più accentuata dal fatto che solitamente nella giurisprudenza della Corte a questa violazione si accompagna anche il mancato rispetto dell'articolo 3, che abbiamo già esaminato, e dell'articolo 13, la norma che impone agli Stati di dotarsi di ricorsi sul piano interno idonei a far valere eventuali violazioni della Convenzione e più in generale del principio di diritto internazionale del *non refoulement*, che immagino sia risuonato più volte in quest'aula.

La sentenza della Grande Camera Hirsi Jamaa contro Italia, che penso sia nota alla Commissione, certamente rappresenta una delle decisioni più rilevanti in questa materia. I fatti sono abbastanza conosciuti. Il 6 marzo 2009, a 35 miglia a sud di Lampedusa, tre imbarcazioni che provenivano dalla Libia e trasportavano complessivamente 200 migranti vennero fermate da tre unità della Guardia di finanza e della Guardia costiera. I ricorrenti, che erano undici migranti somali e tredici migranti eritrei, facevano parte di questo gruppo di 200. Dopo l'intercettazione, gli occupanti delle tre imbarcazioni vennero trasferiti su navi militari italiane e ricondotti a Tripoli. Le autorità italiane effettuavano questa operazione senza procedere all'identificazione delle persone interessate e nemmeno informandole della loro destinazione.

Questa decisione, che tra l'altro ha trovato violazione dell'articolo 3 con riferimento sia al *refoulement* diretto verso la Libia sia al *refoulement* indiretto verso i Paesi di origine di questi migranti, ha fornito importanti indicazioni anche sull'interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo 4, la norma di base che evocavo prima in materia di espulsioni collettive. In precedenza la Corte si era occupata di questa disposizione solo in relazione a casi di espulsione dal territorio nazionale. La situazione di Hirsi era invece nuova e la Corte, come si sa, è giunta alla conclusione che né la lettera dell'articolo né i documenti dei lavori preparatori della Convenzione si oppongono a un'applicazione extraterritoriale dell'articolo 4 del Protocollo 4.

Sulla base di queste premesse, la Grande Camera ha constatato che il respingimento dei ricorrenti in Libia era avvenuto senza alcuna forma di esame individuale, anche perché il personale di bordo delle navi non era preparato per effettuare interviste a ciascuno dei migranti né i respinti avevano a disposizione degli interpreti o dei consulenti legali. Sulla base di queste risultanze, la Corte ha affermato che la situazione dei migranti non era stata valutata personalmente e individualmente. Essendo queste le circostanze che possono escludere un'espulsione collettiva, ha ritenuto che ci fosse stata un'espulsione collettiva.

Chiuderei parlando del sistema di Dublino. Vorrei riferirmi ad alcune decisioni della Corte che hanno interessato questo sistema. La più nota è M. S. S. contro Belgio, che rappresenta certamente il caso fondamentale della giurisprudenza in questa materia. Si tratta di una pronuncia che per la prima volta è in rottura con la precedente giurisprudenza della Corte e si è basata sul principio secondo il quale i meccanismi di determinazione dello Stato competente, fissati nella regolamentazione Dublino, sono suscettibili di deroga quando la loro applicazione implichi una violazione degli obblighi convenzionali.

Nello specifico, in questa sentenza il Belgio è stato trovato in violazione della Convenzione perché aveva disposto, in applicazione del regolamento Dublino 2, il trasferimento di un richiedente asilo in Grecia nonostante una situazione che sarà definita dalla Corte come di carenza sistemica e strutturale del sistema di accoglienza in Grecia. Nella prospettiva della Corte, la gravità della situazione in cui versano i richiedenti asilo in Grecia, essendo di per sé idonea a determinare per il singolo un rischio reale e individuale di trattamenti contrari all'articolo 3, imponeva al Belgio di verificare in maniera attenta e scrupolosa l'effettiva applicazione da parte della Grecia degli obblighi internazionali in materia di asilo e non di limitarsi alla mera applicazione automatica delle procedure del regolamento.

Come sappiamo, il sistema Dublino poggia sulla presunzione secondo cui ogni Stato che appartiene al sistema va considerato come un Paese cosiddetto « sicuro », presunzione che però si configura come non assoluta e lascia margini di valutazione alla responsabilità dello Stato che effettua l'espulsione in relazione agli obblighi che discendono dalla Convenzione. In effetti, se non ci fosse questo margine per lo Stato, ci sarebbe stato anche un problema di competenza della Corte *ratione personae* perché in quel caso si sarebbe trattato di una volontà non dello Stato, che è parte della Convenzione, ma dell'Unione europea, che in quanto tale non è parte della Convenzione.

Rilevava, però, la cosiddetta « clausola di sovranità » contenuta all'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento Dublino 2, trasfusa poi nell'articolo 17, comma primo del regolamento Dublino 3. Tale clausola permette agli Stati, che in linea teorica sono incompetenti perché la competenza è fissata nel Paese di primo arrivo, di esaminare una domanda di asilo introdotta sul loro territorio. È una sentenza che ha trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella decisione N. S. contro *Secretary of State for the Home Department*, una sentenza molto importante del 2011.

Vorrei, infine, ricordare la sentenza Tarakhel contro Svizzera, che riguardava in realtà il nostro sistema italiano di accoglienza. È un caso nel quale la Corte, pur affermando che la situazione generale del sistema di accoglienza italiano non era assolutamente paragonabile a quella greca e non impediva in generale i rinvii dei richiedenti asilo, ha però affermato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sulla base della condizione di particolare vulnerabilità dei soggetti coinvolti.

Trattandosi di una famiglia con figli minori, si configurava in capo alle autorità svizzere l'obbligo di ottenere garanzie da parte delle autorità italiane circa il fatto che, una volta giunti in Italia, i ricorrenti sarebbero stati accolti in strutture adeguate all'età dei bambini e al mantenimento dell'unità familiare. C'erano casi,

portati davanti alla Corte come informazione, di famiglie che erano state divise. Si tratta di un obbligo concernente le condizioni specifiche di accoglienza che non si poteva ritenere soddisfatto dalla mera consegna dei ricorrenti alle autorità italiane.

Per il momento mi fermerei qui. Ringrazio molto dell'attenzione e resto a disposizione per le domande. Sulla domanda specifica che lei mi ha rivolto, presidente, credo di aver dato già alcuni elementi.

Non credo di poter andare molto al di là, ma vedremo il dibattito.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE BRESCIA. Vorrei tornare subito sul punto sollecitato dal presidente Gelli perché penso sia importante.

Andrò nello specifico, facendo anche dei riferimenti normativi. In presenza degli obblighi identificativi derivanti dal regolamento Eurodac, la legislazione italiana consente agli agenti di pubblica sicurezza di accompagnare gli stranieri ai fini dell'identificazione, e questo l'abbiamo chiarito. In particolare, l'identificazione del migrante può essere effettuata presso luoghi aperti e non presso luoghi chiusi, deve cioè avvenire presso centri di primo soccorso e accoglienza o centri governativi di prima accoglienza o presso le questure.

Tutto ciò non può avvenire con forme di limitazione della libertà personale. Qualsiasi altra forma di privazione della libertà in questa fase è da considerarsi illegittima per violazione dell'articolo 13 della Costituzione, al di fuori delle ipotesi di accompagnamento presso gli uffici di polizia, previsto per tutti coloro, italiani e stranieri, che rifiutano di farsi identificare, e di fermo identificativo, previsto per tutti i cittadini anche italiani. L'accompagnamento e il fermo sono da effettuarsi sotto il controllo costante della magistratura penale, con la possibile partecipazione di un difensore e comunque per un periodo non superiore alle 24 ore.

Rispetto a questa tematica, vorrei che lei precisasse la posizione che ho letto tra

le righe. Secondo il vostro punto di vista, i trattenimenti che avvengono, per esempio, all'interno dei cosiddetti *hotspot* ai soli fini dell'identificazione e che superano le 24 ore senza che un giudice sentenzi in tal senso, sono legittimi o no? Vorrei anche un vostro giudizio sul fatto che non esista all'interno della legislazione italiana una normativa che regoli precisamente il funzionamento degli *hotspot*.

Sempre con riguardo alla restrizione della libertà, nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) vengono trattenute persone in base a sentenze emesse molto spesso da giudici di pace e non da giudici ordinari. Volevo sapere se è legittimo, secondo voi, che giudici non ordinari sentenzino su questioni così importanti come la restrizione della libertà personale.

GREGORIO FONTANA. Come è noto, il nostro ordinamento delle protezioni internazionali contempla tre tipi di istituto: quello dell'asilo, quello della protezione sussidiaria e quello della protezione umanitaria. Nell'ambito europeo, l'istituto della protezione umanitaria in certi Paesi è del tutto sconosciuto o ha un ambito di applicazione decisamente diverso rispetto al nostro.

Vorrei avere un vostro avviso al riguardo. La Corte si è mai occupata del fatto che altri Paesi non hanno la protezione umanitaria, anche se essa non nasce da obblighi internazionali? È mai stato affrontato questo tema dalla Corte?

PAOLO BENI. In parte la questione è già stata trattata dall'onorevole Brescia. Vorrei però che lei approfondisse il punto relativo agli *hotspot* e non solo. I centri di trattenimento sono deputati al trattenimento. Attualmente si chiamano CIE, mentre in passato si sono chiamati centri di permanenza temporanea eccetera. C'è una modifica nei tempi massimi di trattenimento, ma la base giuridica risale ancora all'origine, alla prima versione.

Cosa pensa del tema della restrizione della libertà personale fuori dall'ambito penale, in virtù della violazione amministrativa del migrante irregolarmente pre-

sente sul territorio nazionale o in presunzione di tale violazione?

GUIDO RAIMONDI, *Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Anche senza violazione.

Parliamo di persone che non sono accusate di nulla.

PAOLO BENI. Certo. Siamo comunque fuori dall'ambito penale.

Secondo lei, la legge italiana sui centri di detenzione risponde ai criteri di non arbitrarietà da lei citati? Ci diceva che la legge nazionale deve giustificare il trattamento, ma bisogna che questa legge sia considerata quanto meno non contraddittoria.

Nel caso degli *hotspot*, che non possiamo far rientrare in quella tipologia, domando se lei ritiene che ci sia una base giuridica sufficiente a giustificare questo modello oppure no e se, nel caso, vada costruita per dotare la nostra legislazione di questo strumento giuridico.

Da ultimo, vengo al recente accordo dell'Unione europea con la Turchia. Secondo lei, la situazione dei siriani « rimpatriati » dalla Grecia in Turchia rappresenta un caso di espulsione collettiva che viola il principio di non respingimento?

MARIA CHIARA GADDA. La ringrazio per la sua relazione. Ho due brevi domande.

Le forme di protezione esistenti, asilo, umanitaria e sussidiaria, non contemplano la condizione dei migranti definiti come di tipo economico. La Corte si è mai pronunciata in merito a queste definizioni, che nelle normative internazionali non ci sono, di migrante economico o climatico?

Sono questioni che attengono non a fronti di guerra o a condizioni personali legate alla pericolosità del vivere in alcuni Paesi, ma che attengono a fenomeni migratori di tipo diverso, con cui l'Italia si confronta, a differenza di altri Paesi europei, considerato che i migranti che approdano sulle nostre coste provengono quasi tutti dall'area sub-sahariana e hanno motivi diversi per emigrare.

L'ultima domanda riguarda i campi, come ad esempio quello di Idomeni. Campi di quel tipo sono stati considerati dalla Corte nelle sue valutazioni? Ci sono stati degli sgomberi nelle scorse settimane, ma vorremmo capire come sia contemplata e valutata una situazione del genere e come possa essere gestita.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per le ottime domande.

Nel dare la parola al nostro ospite per la replica, lo ringrazio fin da ora se vorrà farci la cortesia, al di là delle valutazioni a caldo, di inviarmi eventuali materiali o documenti che possano esserci utili nel nostro lavoro.

GUIDO RAIMONDI, *Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Senz'altro. Ritengo che la Corte abbia un dovere di cooperazione istituzionale, soprattutto con le istituzioni parlamentari. Siamo a disposizione e tutto quello che possiamo fare lo faremo con grande piacere.

Credo che le mie risposte saranno in qualche misura deludenti. Alcune questioni molto specifiche che riguardano, per esempio, la conformità della legge italiana a questa o quella caratteristica elaborata dalla giurisprudenza della Corte sono questioni alle quali non posso rispondere perché potrebbero essere esaminate dalla Corte. Non posso pronunciarmi in una sede diversa perché questo poi mi obbligherebbe ad astenermi dal caso eventuale e dovrebbe intervenire un giudice *ad hoc*. La Convenzione, infatti, richiede che il giudice italiano sia presente nei casi italiani. Cercherò comunque di dare quanta più soddisfazione possibile alle preoccupazioni che sono state espresse.

L'onorevole Brescia si è posto il problema dei limiti alla libertà personale in materia di identificazione. Lì valgono i principi generali a cui io ho fatto riferimento. Il termine fissato può essere di 24, 48 o 72 ore, ma la Corte non va a esaminare la durata in sé. In concreto bisogna vedere se le autorità sono state diligenti. La persona non deve rimanere detenuta un minuto di più del tempo necessario perché

l'attività a cui servono la detenzione e la privazione di libertà sia espletata. Questo è il criterio a cui guarda la Corte. Se non c'è diligenza e se una persona è lasciata più tempo del necessario in una situazione di privazione, abbiamo un problema con l'articolo 5.

Tornerò sull'articolo 5 perché l'onorevole Beni chiedeva se sia ammissibile la privazione di libertà per ragioni non penali. È ammissibile. La Convenzione prevede questo caso e prima ho cercato di fare cenno alla giurisprudenza. L'articolo 5 comma primo, lettera f), della Convenzione parla dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di penetrare irregolarmente nel territorio o contro la quale una procedura di espulsione o di estradizione è in corso.

La Convenzione permette questa forma di privazione della libertà. Prima ho detto anche che la Corte ha interpretato questa norma in senso abbastanza estensivo. Si era infatti tentato di dire che, se una persona si presenta agli uffici per l'immigrazione, non è irregolare. La Corte invece ha detto che la persona è irregolare anche in quel caso e può essere privata della libertà ai sensi di questa disposizione.

Sempre l'onorevole Brescia si è posto il problema della idoneità dei giudici di pace a intervenire in una materia così delicata come è quella della privazione della libertà di una persona. La Corte non fa il cosiddetto *macro management* degli ordinamenti giuridici degli Stati. La Corte deve avere un atteggiamento rispettoso delle scelte che gli Stati compiono in tutte le materie. È il famoso margine di apprezzamento che è stato sviluppato dalla nostra giurisprudenza.

Quello di cui la Corte si deve preoccupare, se è previsto l'intervento di un giudice, è che questo giudice risponda alle caratteristiche che sono identificate nella sua giurisprudenza, cioè indipendenza e imparzialità. La Corte non decide se il giudice deve essere professionale o non professionale, di carriera, onorario o di pace. Se il giudice ha le caratteristiche di indipendenza e di imparzialità che sono

delineate dalla giurisprudenza, è un giudice che può agire secondo la Convenzione.

Recentemente c'è stata una polemica in Francia su una questione che non riguarda i migranti in particolare, ma tutta una serie di misure di polizia limitatrici e non privatrici della libertà, sulle quali prima c'era il controllo del giudice ordinario. Poiché ora la decisione viene presa non più da un giudice ma dal prefetto e dall'autorità amministrativa, rimane un controllo giurisdizionale ma questo controllo è affidato, anziché al giudice ordinario, al giudice amministrativo francese. Secondo la nostra giurisprudenza, quello è un giudice che offre tutte le garanzie di indipendenza e di imparzialità.

L'onorevole Fontana si è posto il problema dell'eventuale mancanza di una protezione a titolo umanitario negli Stati europei. Anche qui dovrò deludere la Commissione. La Corte non si spinge fino a questo. Ciò riguarda anche la domanda sul trattamento dei migranti cosiddetti economici. Il principio fondamentale l'ho ricordato prima. Ho citato la sentenza Saadi contro Italia, ma prima ancora c'era stata la famosa sentenza Abdulaziz e altri contro Regno Unito, una sentenza del 1985 nella quale la Corte ha fissato il principio fondamentale secondo cui gli Stati sono sovrani nel regolare i flussi migratori.

Non sta alla Corte dire a uno Stato se deve accogliere o non accogliere una persona. Secondo la giurisprudenza della Corte un migrante economico può essere rifiutato dallo Stato. Quello che uno Stato non può fare mai è esporre quella persona, con l'espulsione, a un trattamento contrario all'articolo 3. Non si può rimandare una persona in un Paese in cui rischia trattamenti contrari all'articolo 3 o addirittura la vita. Questo non lo può fare ma, se si tratta di un Paese sicuro, può certamente respingere. La protezione umanitaria in quanto tale, pur rimanendo la protezione dell'articolo 3, non è imposta dalla giurisprudenza della Corte.

L'onorevole Beni ha posto, tra le altre, la questione della base giuridica sufficiente, soprattutto per quanto riguarda gli *hotspot*. Io mi devo astenere da ogni giudizio sulla

legge italiana, ma posso ricordare i principi secondo i quali non basta che ci sia una legge, ma occorre che questa legge non si presti ad applicazioni arbitrarie, sia chiara e prevedibile. Non sta a me dire se la legge italiana risponda o meno a queste caratteristiche perché la questione potrebbe essere posta davanti alla Corte.

L'onorevole Beni ha posto anche la domanda da 2 miliardi di dollari e cioè se l'accordo tra l'Unione europea e la Turchia possa essere considerato come una forma di espulsione collettiva. Non posso rispondere a questa domanda, ma posso ricordare i principi. Come fatto di cronaca, posso anche dire che il Segretario generale del Consiglio d'Europa, da cui però la Corte non dipende, si è espresso in senso non negativo su questo accordo, ma non vuol dire nulla per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte.

Restano i principi. L'espulsione collettiva si ha quando si manda via un gruppo, che può essere anche un gruppo di persone scese da un aereo, non necessariamente i curdi o i siriani, per fare un esempio, purché gruppo, senza quindi individuare le ragioni di ciascuno. Il principio è che ciascuno deve avere la possibilità di fare valere ragioni individuali e che lo Stato deve dimostrare che queste ragioni individuali sono state tenute presenti prima della decisione di espellere la persona che fa parte del gruppo. Anche se il provvedimento di espulsione è unico, non vuol dire che si tratti di un'espulsione collettiva se le posizioni individuali sono state effettivamente vagliate.

Il livello di diligenza che è richiesto allo Stato è questione importante, sulla quale la Corte darà una risposta proprio nel caso Khlaifia ricordato dal presidente. Credo che in quel frangente la Corte sarà più precisa sul livello di diligenza richiesto agli Stati in queste circostanze.

Sui migranti di tipo economico credo di aver già dato una risposta all'onorevole Gadda. Rimane la questione se la Corte si occupi delle condizioni di vita nei campi nei quali queste persone sono trattate. La risposta è sì. Ho ricordato prima la sentenza contro la Grecia che riguardava il

centro di accoglienza di Samos. Il caso Khlaifia è un altro di questi, anche se lì si tratta di una questione emergenziale particolare relativa al centro di Contrada Imbriacola a Lampedusa, che era stato usato in modo imprevisto.

La Corte si deve certamente preoccupare del trattamento di queste persone. L'articolo 3 si applica anche se non c'è la volontà da parte delle autorità di far del male o di far soffrire le persone. L'articolo 3 si applica anche se il cattivo trattamento dipende da ragioni quali la mancanza di fondi, la mancanza di strutture, la mancanza di personale. Se non c'è cattiva volontà, ma inefficienza amministrativa, la Corte ritiene lo Stato responsabile anche di questa inefficienza amministrativa.

Naturalmente occorre che la soglia di gravità prevista dall'articolo 3 sia oltrepassata. È una valutazione molto complessa che non si può fare in modo automatico. Entrano in gioco vari fattori. Entra in gioco naturalmente la condizione della persona

interessata. Un bambino è in una posizione diversa da un giovane in buona salute. Conta molto la durata del trattamento. Se si tratta di una emergenza e quindi di una durata molto breve, potrebbe non essere oltrepassata la soglia dell'articolo 3.

Certamente la Corte si occupa di questo.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Raimondi per la sua disponibilità e per le risposte che ci ha concesso.

Dichiaro conclusa l'audizione e dispongo la disattivazione dell'impianto.

La seduta termina alle 9.55.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 16 novembre 2016*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

