



LTI-Legal Team Italia è una associazione di operatori del diritto, ed in particolare di avvocati, impegnata nella tutela dei diritti e dei più deboli, e aderisce all'AED (Avvocati Europei Democratici).

LTI ritiene, pertanto, di fornire un esame di alcune delle disposizioni del D.L. 124/2023, in particolare di quelle relative alla condizione delle persone migranti, alla luce delle disposizioni costituzionali e unioniste; in questa nota, pertanto, si procederà ad una disamina delle disposizioni del D.L. da un punto di vista tecnico giuridico, mentre non saranno espresse opinioni ed opzioni di politica dell'immigrazione ovvero posizioni dell'Associazione in relazione all'istituto della detenzione amministrativa. Pur essendo convinti della radicale inutilità e disumanità di una detenzione amministrativa in assenza di reato, tanto più in quanto applicata sulla base della nazionalità, nella seguente trattazione ci si limiterà a verificare la coerenza delle disposizioni all'esame delle Camere in sede di conversione in legge con i principi costituzionali (tra i quali quello della ragionevolezza) e della legislazione dell'Unione Europea.

1) Il Decreto Legge n. 124 del 19 settembre 2023 contiene un **insieme assolutamente eterogeneo di norme**, alcune attinenti all'attuazione del PNNR, alcune alle politiche di sviluppo di determinate aree del Paese, altre (quelle in cui si farà riferimento nella presente nota) al trattenimento dei migranti presso i Centri di Permanenza per il rimpatrio e alla realizzazione di nuovi centri di trattenimento e di accoglienza.

La decretazione governativa d'urgenza, costituzionalmente ammessa dall'art. 77 Costituzione nei solo casi straordinari di necessità e urgenza, è regolata a livello di fonte ordinaria dall'art. 15 della legge 400/1988, in cui si prevede che i decreti legge debbano contenere misure di immediata applicazione ed avere un **contenuto specifico ed omogeneo**. Deve evidenziarsi come la Corte Costituzionale abbia affermato la necessità che i decreti legge contengano misure omogenee, atteso che *“Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità*

prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte Costituzionale, sent. 22/2012).

Il D.L. 124 pare rientrare proprio in quella categoria di atti normativi costituiti da *assemblaggi di norme* da ultimo richiamati e censurati dal Giudice delle Leggi; in esso, infatti, si fa riferimento a materie del tutto disomogenee (nella loro natura e nell'origine e nella genesi dei fenomeni che si intendono affrontare, non potendo essere sufficiente a far ritenere il contrario la mera vicinanza geografica di alcuni degli interventi previsti)

Per i suesposti motivi pare doversi dubitare della legittimità costituzionale delle disposizioni del D.L. in questione, per violazione dell'art. 77 Costituzione.

2) Quanto al merito delle disposizioni del Decreto Legge 124, LTI intende concentrare il proprio esame in particolare sulle disposizioni di cui agli articoli 20 e 21 nonché, per quanto rilevante in tema di condizioni delle persone migranti trattenute, dell'**art. 8**.

Tale ultima disposizione, *“Al fine di fronteggiare la grave situazione socio-economica nell'isola di Lampedusa, determinatasi a seguito dell'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Mediterraneo”*, prevede *“un piano degli interventi finalizzati alla realizzazione e alle manutenzione straordinaria di strade e altre opere di urbanizzazione primaria, alla realizzazione di impianti di depurazione e gestione delle acque reflue, di deposito di carburante, alla realizzazione di nuovi edifici pubblici nonché di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico di quelli esistenti”* (co. 1); *“Le opere e gli interventi di carattere infrastrutturale inseriti nel piano complessivo di cui al comma 1 sono”*, precisa il disposto normativo, *“di **preminente interesse strategico**, in quanto **necessari per gestire le esigenze logistiche, sanitarie, igieniche**, nonché di tutela dell'economia locale, **indotte o connesse ai flussi migratori**”* (co. 2).

Per tali interventi, ove essi siano effettuati in siti rientranti nella rete Natura 2000 (ove ricade l'arcipelago delle Pelagie, che rientra inoltre nella IBA 168 – Important Birds Area), il comma 8 espressamente prevede che siano *“**ammessi il taglio di alberi senza sostituzione**”*, e che *“**gli interventi di ripristino di opere preesistenti e opere interrante, possono essere realizzati anche in deroga alla normativa paesaggistica, se ricorrono le seguenti condizioni:***

a) le strutture o i manufatti di nuova installazione siano **ancorati semplicemente al suolo senza opere murarie o di fondazione, amovibili o di facile rimozione**” (la lettera b si riferisce ad opere di ricostruzione di edifici, consentite in deroga alle normative se realizzate mantenendo volumetrie e sagome preesistenti).

Tale previsione desta in primo luogo perplessità quanto alla sua coerenza con quanto imposto dall'art. 9 Costituzione in tema di tutela del paesaggio dell'ambiente.

La radicale deroga alla normativa paesaggistica e la previsione di possibili disboscamenti, in un'area particolarmente rilevante e pregiata sotto il profilo paesaggistico e naturalistico, senza alcun bilanciamento (caso per caso) con il contrapposto interesse sotteso alle disposizioni derogatorie, pare mettere in pericolo quello stesso bene ambientale che la Costituzione ritiene al contrario oggetto di prioritaria tutela. Tale previsione pare, infatti, giustificare e legittimare a priori ogni intervento rientrando tra quelle indicati.

Inoltre, proprio con riferimento a tali tipologie di intervento, desta allarme il richiamo alla previsione che possano essere realizzate opere non ancorate al suolo e facilmente amovibili, previo taglio di alberi ed in deroga alle disposizioni paesaggistiche: può ritenersi che il riferimento sia (quanto meno anche, se non in via esclusiva) alla possibilità di installare tendopoli o campi con strutture mobili e precarie destinate alla temporanea ospitalità o trattenimento delle persone migranti, con conseguenti dubbi sul rispetto dei fondamentali diritti delle persone.

Deve ricordarsi che le condizioni di detenzione e/o ospitalità delle persone migranti in Italia è stata anche recentemente **oggetto di censura da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per violazione della disposizione che vieta la sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti** (art 3 CEDU).

Così, nella recente sentenza *J.A. And others vv Italy* (application 2139/18) la Corte Europea ha condannato l'Italia per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti proprio con riferimento alle condizioni di permanenza nell'hot spot di Lampedusa di alcune persone migranti.

La Corte ha evidenziato che *“In light of all of the above, the Court finds that the Government have failed to produce sufficient elements in support of their view that the individual conditions of stay of the applicants could be deemed to have been acceptable. Indeed, having regard to the elements listed above, submitted by the applicants, and supported by photographs and by several reports, the Court is satisfied that, at the time the applicants were placed there, the Lampedusa hotspot provided poor material conditions”* (par 64). *“In this context”* prosegue la sentenza *“the Court also reiterates its well-established case-law to the effect that, having regard to the absolute character of Article 3, the difficulties deriving from the increased inflow of migrants and asylum-seekers, in*

particular for States which form the external borders of the European Union, does not exonerate member States of the Council of Europe from their obligations under this provision” (par. 65).

La previsione che possano essere installate opere non ancorate al suolo, temporanee e facilmente amovibili, potenzialmente destinate alla “accoglienza” di persone migranti (che è quanto già accade in Italia, peraltro non solo nell'isola di Lampedusa, con grave compromissione della dignità delle persone ivi presenti) pare poter essere il presupposto di ulteriori ed ancora più gravi trattamenti inumani e degradanti (legati alle condizioni di trattenimento od accoglienza in strutture che sarebbero, in applicazione delle nuove disposizioni, normativizzate: ciò che oggi può definirsi “patologia” determinata da condizioni ritenute o considerate emergenziali rischierebbe di divenire condizione di trattamento – in violazione dell'art 3 CEDU - *normale*).

3) L'art. 20 del DL novella profondamente la materia del trattenimento amministrativo delle persone migranti a fini espulsivi presso i CPR.

In primo luogo viene modificato il **termine massimo di durata del trattenimento**, che viene oggi innalzato a un anno e sei mesi, rispetto alla precedente previsione di un limite di 90 giorni (prorogabili di 30 giorni in caso di stranieri cittadini di Paesi con i quali sono stati conclusi accordi di riammissione).

Sull'effettiva efficienza del sistema di rimpatrio tramite il meccanismo della detenzione amministrativa è più volte intervenuto il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, che ha evidenziato nei suoi rapporti annuali, da ultimo nel *Documento di sintesi sui Cpr* del marzo 2023, che “*statisticamente solo il 50% delle persone che transitano nei Cpr vengono effettivamente rimpatriate e quindi il sacrificio della loro libertà si risolve con un nulla di fatto*”; nel documento l'autorità garante afferma, dunque, “*tale circostanza non può essere ulteriormente tollerata e il Garante nazionale richiama, sotto questo profilo, la responsabilità delle Amministrazioni competenti in una rigorosa applicazione delle direttive e delle leggi in materia, al fine di superare quella che si è andata configurando nel tempo come una vera e propria “ipocrisia istituzionale”: la detenzione amministrativa è possibile solo in presenza di una concreta prospettiva di rimpatrio e non può essere la soluzione di altri problemi, quali, per esempio, una presunta pericolosità sociale che in ogni caso andrebbe affrontata con altri strumenti*”. Il Garante fa riferimento alle disposizioni della **Direttiva UE n. 105 del 2008** (cd Direttiva rimpatri), che, pur legittimando il trattenimento dello straniero a fini espulsivi, espressamente chiarisce che **ove non vi siano più ragionevoli prospettive di riuscire a procedere al rimpatrio lo straniero debba essere immediatamente liberato** (art. 15, par. 4); analogamente, il co. 5 bis dell'art. 14 del Testo Unico

sull'Immigrazione (D.Lgs 286/98) prevede che il Questore debba ordinare allo straniero di lasciare il territorio (e quindi non trattenerlo o porre fine al trattenimento) anche quando dalle circostanze concrete emerga che non vi è più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto nel paese di origine o di provenienza.

Come già evidenziato, la percentuale di stranieri rimpatriati dai CPR non muta in rapporto alla durata del periodo massimo di trattenimento; in altre parole, **non è aumentando la durata del periodo di trattenimento che si è riusciti a rendere maggiormente efficace a fini espulsivi la detenzione amministrativa.**

Una osservazione dei dati relativi ai vari anni nel corso dei quali è stata più volte modificato il termine massimo di trattenimento conferma limpidamente quanto sopra sostenuto. Così, nel 2013 la media dei rimpatri è stata del 45% a fronte di una durata massima del trattenimento di 18 mesi; nel 2014 del 55% (durata massima trattenimento 18 mesi sino a novembre, e successivamente di 90 giorni); nel 2015 del 52% (durata massima trattenimento 90 giorni); nel 2016 del 44% (durata massima trattenimento 90 giorni); nel 2017 del 59% (durata massima trattenimento 90 giorni); nel 2018 del 43% (durata massima trattenimento 180 giorni); nel 2019 del 48,5% (durata massima trattenimento 180 giorni); nel 2020 del 50,1% (durata massima trattenimento 180 giorni) (fonte Osservatorio Diritti, *I centri di permanenza per il rimpatrio sono “i buchi neri del nostro Paese”*, <https://www.osservatoriodiritti.it/2021/10/21/centri-di-permanenza-per-il-rimpatrio-in-italia-cosa-sono-dove-sono/>). Pare, dunque, doversi concludere non solo che **aumentando la durata del trattenimento non si aumenta il numero degli stranieri effettivamente rimpatriati dai CPR, ma anzi che a parità di “capienza” dei centri la loro efficienza si riduce sensibilmente** (riducendosi il numero di persone trattenute per effetto dell'aumento del tempo medio di permanenza presso il CPR del singolo trattenuto, ma restando fermo al 50% dei trattenuti il numero di essi che viene effettivamente rimpatriato, ne discende necessariamente un numero complessivo inferiore di rimpatri).

Come si avrà modo di ribadire il trattenimento presso il CPR costituisce misura di **privazione della libertà personale**, come sancito dalla Corte Costituzionale sin dalla **sentenza 105 del 2001**. Nel campo del diritto ove storicamente si applica la privazione della libertà personale, ovvero nel diritto penale, si è sempre più affermato il principio che la privazione della libertà personale, la pena detentiva, dovendo obbedire alla finalità rieducativa imposta dalla Costituzione, deve essere non solo proporzionata alla gravità del reato, ma soprattutto per quanto possibile modulata e sostituita con misure alternative che, non imponendo il sacrificio del bene massimo della libertà personale o imponendolo in misura minore, possano contribuire alla rieducazione del condannato.

Nel sistema del trattenimento amministrativo la privazione della libertà personale ha una finalità affatto diversa: non la rieducazione o il reinserimento, ma la semplice materiale rimozione degli ostacoli alla definitiva espulsione; la persona è privata della libertà personale e posta in un limbo di inattività che può durare, oggi, ben 18 mesi. Il trattenimento, inoltre, non consegue ad un giudizio di maggior gravità della condotta della persona (di “meritevolezza” di una pena, anche a voler ritenere che la pena debba avere una funzione retributiva) ma unicamente (nella grandissima parte delle ipotesi) alla sua condizione di irregolarità sul territorio e alla mancanza di un valido documento di viaggio (il passaporto, che in molti casi la persona migrante non ha mai ottenuto e che non è in condizione di ottenere, soprattutto se ristretto in un CPR). Questa diversità di fondamento e finalità della privazione della libertà personale è, peraltro, uno dei motivi per i quali il trattenimento amministrativo nei CPR è spesso ritenuto maggiormente afflittivo della stessa detenzione penale (in quanto solo quest'ultima deve essere accompagnata da un programma trattamentale teso al reinserimento, risolvendosi invece il trattenimento amministrativo nella mera privazione della libertà senza alcuna funzione rieducativa). Se questa è la sua finalità (e solo questa può essere; lo stesso art 15 della Direttiva 105 consente il trattenimento quando non possano essere adottate misure meno afflittive e prevede che *“gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un Paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento”*), la privazione della libertà (il sacrificio di un diritto fondamentale della persona secondo solo al diritto alla vita, che spetta anche allo straniero in quanto persona umana, indipendentemente dal suo status) deve essere mantenuta nel minor termine possibile e solo quando e sino a che ciò sia necessario ed “utile” al fine per il quale è stata disposta (art. 15, par. 1, secondo periodo, Direttiva 105: *“il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio”*); tale sacrificio non può, dunque, essere imposto in maniera sproporzionata o inconferente, inutile, rispetto all'unico obiettivo che con essa si intende perseguire, ovvero l'esecuzione del rimpatrio. E sono proprio le statistiche sopra richiamate a dimostrare come la finalità espulsiva sia raggiunta in caso di trattenimento solo nel 50% dei casi, e che questa percentuale non aumenta con l'aumentare del periodo di trattenimento; in altre parole, la storia e l'esperienza di questi 25 anni di detenzione amministrativa in Italia dimostra che o si riesce a rimuovere gli ostacoli al rimpatrio nel periodo iniziale di privazione della libertà, o il periodo successivo è mera afflizione imposta alla persona (che, dopo il lungo periodo di trattenimento, sarà liberata con un ordine di allontanarsi volontariamente – e ci si chiede come potrà fare ciò che lo Stato non è riuscito a fare – per poi magari tornare dopo poco in un CPR).

A ciò si deve aggiungere che tale aumento del periodo massimo di trattenimento comporterà, di fatto, un aumento della spesa destinata al trattenimento delle persone migranti: se, infatti, come indicato nella relazione tecnica al D.L. (p. 51) all'aumentare del periodo di trattenimento non dovrebbe corrispondere un aumento dei costi di trattenimento (non si amplia la *platea* degli stranieri destinatari della misura; in altre parole, il numero di giorni di trattenimento aumenta per il singolo cittadino straniero trattenuto, ma non in valore assoluto), non può dimenticarsi che la misura di cui all'art. 20 è accompagnata dalla previsione della possibile istituzione di nuovi CPR (misura prevista dall'art. 21), necessari (nella misura in cui si ritenga necessaria e utile ai fini previsti la misura del trattenimento) anche e forse soprattutto in ragione della circostanza che i CPR già operanti potranno trattenere un numero molto minore di persone migranti (un numero che potrà attestarsi su poco più della metà dei soggetti trattenuti nella vigenza della precedente normativa, se consideriamo che sino a ieri una persona poteva essere trattenuta sino a 90 giorni, ed oggi sino a 18 mesi, e se rammentiamo che la percentuale di stranieri espulsi non muta col mutare del periodo di trattenimento. Ciò comporta, di fatto, che il numero di stranieri rimpatriati in relazione ai posti disponibili diminuisce). L'aumento dei CPR, ovvero dei posti disponibili per il trattenimento in valore assoluto, dunque, non servirà tanto ad aumentare il numero di rimpatri, quanto a far fronte alla maggiore *inefficienza* a tal fine dei CPR determinata dall'aumento del periodo di trattenimento per ciascuno dei trattenuti.

Inoltre, l'aumento del numero complessivo di posti (aumento però, come si diceva, compensato in negativo dall'aumento del periodo di trattenimento e dunque di “occupazione” del singolo posto da parte del medesimo migrante) se non accompagnato da una maggiore capacità di rimpatrio da parte del sistema nel suo complesso (in primis determinato da accordi effettivi con i paesi di origine, salva ovviamente la tutela delle persone potenziali vittime di persecuzioni o di trattamenti inumani o degradanti), altro non farà che aumentare il numero di persone che saranno semplicemente rimesse in libertà dopo aver trascorso inutilmente (rispetto alla finalità espulsiva del trattenimento) un lungo periodo privati della libertà personale, in assenza anche di quei percorsi trattamentali tesi al reinserimento sociale che avrebbero potuto seguire se avessero commesso un reato ed avessero scontato una pena.

L'aumento del periodo di privazione della libertà personale, inoltre, amplificherà presumibilmente quelle condizioni di sofferenza psichica che sono ampiamente segnalate e registrate nei CPR, e non potrà che determinare un aumento non solo dei gesti di autolesionismo (che quotidianamente si registrano nei centri già esistenti) ma anche dei gesti di violenza eterodiretta e di opposizione all'autorità, con presumibile aumento anche dei costi per la gestione e la sorveglianza dei centri stessi.

E ciò, lo si ribadisce nuovamente, senza che dall'aumento della durata del trattenimento possa ragionevolmente farsi discendere una maggiore e più veloce capacità ed efficienza in termini di allontanamenti effettivi.

4) La seconda rilevante modifica introdotta dall'art. 20 del DL 124 è relativa alla durata degli effetti della convalida giurisdizionale del trattenimento ed alla scansione temporale delle successive proroghe.

La normativa previgente prevedeva che il trattenimento dovesse essere sottoposto a convalida giurisdizionale (dal Giudice di Pace) entro 96 ore dal suo inizio, e che la convalida consentisse il trattenimento per un periodo di 30 giorni, potendo poi tale trattenimento essere prorogato dal Giudice (a richiesta del Questore) per ulteriori periodi di trenta giorni (sino ad un massimo di 90 giorni ovvero di 120 giorni per i cittadini di Paesi con i quali sono stati stipulati accordi in materia di riammissione).

Si deve subito evidenziare come la necessità di una convalida giurisdizionale derivi dalla natura di **provvedimento limitativo della libertà personale** del trattenimento amministrativo, che importa il necessario rispetto dell'**art. 13 della Costituzione** (in cui si prevede una rigida riserva di giurisdizione in materia di privazione della libertà personale e si indica la scansione temporale dell'intervento giurisdizionale).

Il DL 124 modifica radicalmente la materia, prevedendo che **l'iniziale convalida consenta il trattenimento per un periodo di tre mesi** (il termine è, dunque, triplicato), che potranno essere **prorogati di ulteriori tre mesi** (a richiesta del Questore e con provvedimento del Giudice di Pace), e successivamente di periodi di ulteriori tre mesi (sempre su richiesta del Questore e con provvedimento giurisdizionale) sino al **massimo di 18 mesi**.

La misura del trattenimento amministrativo è misura di privazione della libertà personale certamente atipica (rispetto alla privazione della libertà personale in materia penale, con riferimento alla quale si è certamente costruita la norma costituzionale), e può essere ritenuta conforme al dettato costituzionale solo ove contenuta in limiti molto stringenti ed ossequiosi alla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13.

In primo luogo si deve osservare che l'art. 13 Cost. prevede che la libertà personale possa essere limitata solo con **provvedimento *ab origine* emesso dell'Autorità giudiziaria, confinando ai soli “casi eccezionali di necessità e urgenza” la possibilità che la privazione sia disposta dall'autorità di pubblica sicurezza in assenza di un previo intervento giurisdizionale** (con

successiva convalida giurisdizionale nei termini temporali indicati). Nel caso del trattenimento presso il CPR, la scansione costituzionale è invertita (e dunque violata): non vi è mai una decisione giurisdizionale a monte del trattenimento ed è sempre l'autorità amministrativa ad adottare il provvedimento di limitazione della libertà personale, salva la successiva ratifica dell'autorità giudiziaria (e non può essere diversamente: anche nei casi di espulsione giudiziale, percentualmente poco rilevanti essendo nella grandissima parte dei casi le espulsioni che comportano il trattenimento provvedimenti dell'autorità amministrativa, il provvedimento di trattenimento è comunque adottato dal Questore, sia pure al fine di dare esecuzione all'espulsione giudiziale). Ciò che secondo costituzione sarebbe ammissibile solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza diviene, nella detenzione presso il CPR (non a caso definita detenzione amministrativa) la norma (l'unica procedura possibile, non essendo previsto che possa essere il Giudice a disporre il trattenimento, ma essendo egli sempre e solo chiamato a ratificare l'operato dell'autorità di pubblica sicurezza) .

Deve, inoltre, evidenziarsi come ordinariamente (nel sistema disegnato dalla Costituzione) **“dominus” della misura privativa della libertà personale sia sempre e solo l'Autorità Giudiziaria** (come avviene nel sistema penale, in cui è sempre e solo il giudice a sovrintendere alla privazione della libertà personale e a disporre in merito alle sue vicende ed alla sua durata, essendo l'autorità di pubblica sicurezza o penitenziaria unicamente chiamata a vigilare sul rispetto della decisione del Giudice); nel sistema del trattenimento disegnato dall'art. 14 del Testo Unico Immigrazione, invece, **il Giudice, una volta convalidato il trattenimento, si spoglia di ogni competenza o possibilità di ingerenza** (tanto che sarà l'autorità di pubblica sicurezza a decidere se chiedere la proroga della misura, e sarà sempre l'autorità di pubblica sicurezza a decidere se e quando, e verso che paese, procedere al rimpatrio, ovvero anche, in ipotesi, a decidere di porre in libertà il trattenuto), riacquistando il “controllo” sulla misura solo in occasione delle successive proroghe (e, anche in tal caso, nuovamente cedendo ogni competenza non appena disposta la proroga, e sino alla successiva richiesta di intervento di ratifica).

Tale modalità - che stride con il dettato costituzionale – è stata portata all'attenzione della Corte Costituzionale, che ha giudicato la procedura coerente con il dettato normativo solo in ragione della breve **durata del periodo intercorrente tra l'uno e l'altro intervento giurisdizionale** (già nella richiamata sentenza 105/2001, in presenza di una normativa dell'epoca che prevedeva la convalida e la successiva proroga dopo soli 20 giorni e un periodo massimo di trattenimento di trenta giorni, la Corte giudicava non irragionevole la scelta legislativa proprio in ragione della durata complessiva del sacrificio della libertà). Si deve, però, dubitare della legittimità di tale sistema quando sia di fatto **sottratto all'autorità giudiziaria, per lunghi periodi di tempo**, il controllo sulla privazione della libertà personale, e che, dopo la convalida, “consegna” la libertà del trattenuto all'autorità

amministrativa per un periodo di ben tre mesi, per poi consentire successive ed ulteriori proroghe per periodi di pari durata; e ciò, si ribadisce, in quanto una volta convalidato il trattenimento il Giudice non ha alcun potere di vigilanza sull'operato dell'autorità amministrativa e, dunque, non è più *dominus* della misura.

Le stesse disposizioni della Direttiva 115 prevedono che “*in ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria*”. Ciò, evidentemente, anche al fine di consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio controllo non solo sulle modalità della privazione della libertà, ma anche sulla perdurante sussistenza dei presupposti per la privazione della libertà personale, nonché di verificare se vi sia ancora una ragionevole prospettiva di procedere al rimpatrio (dovendosi in caso contrario immediatamente porre fine al trattenimento). Deve dubitarsi che un intervallo di ben tre mesi tra un intervento e l'altro dell'autorità giudiziaria risponda al requisito della **ragionevole durata** dell'intervallo: di fatto, in questo lungo periodo, la condizione del trattenuto e l'esperienza delle attività necessarie a procedere all'allontanamento sono rimesse alla discrezionalità o all'arbitrio delle autorità di pubblica sicurezza (già nella vigenza delle precedenti previsioni si osservava l'inerzia delle autorità di pubblica sicurezza tra la convalida del trattenimento e la richiesta di proroga, e spesso solo pochi giorni prima di chiedere la proroga del trattenimento le autorità di polizia provvedevano a sollecitare alle autorità consolari del paese di origine una risposta in merito all'accertamento delle generalità del trattenuto o al rilascio del documento di viaggio).

La disposizione appare pertanto irragionevole e contrastare con il disposto dell'art. 13 Cost. e dell'art. 15 della Direttiva 115.

5) L'art. 21 del D.L. 124 prevede che hot spot, CPR e centri per richiedenti asilo rientrino tra le “*opere destinate alla difesa e sicurezza nazionale*” di cui alle disposizioni del D.Lgs. 66/2010, ovvero del **codice dell'ordinamento militare**. A seguito di tale disposizione, pertanto, tali strutture (di accoglienza, oltre che di trattenimento) vengono considerate (e regolamentate) alla stregua delle caserme, delle stazioni dei Carabinieri, delle basi aeree o navali. Anche a tali strutture si dovranno applicare le disposizioni di cui al Libro secondo del codice dell'ordinamento militare relativo ai beni militari: da tale “trasferimento” delle strutture in quelle di strumentali alla difesa ed alla sicurezza nazionale potranno discendere **rilevanti conseguenze in termini di limitazione delle possibilità di accesso** alle medesime (già in precedenza vi stato un significativo contenzioso in materia di possibile autorizzazione all'accesso di associazioni della società civile specializzate in tutela delle

persone migranti, nonché dei giornalisti e degli organi di informazione; la trasformazione di tali strutture in opere di difesa e sicurezza non potrà che accentuare la loro chiusura all'esterno e la difficoltà di controllo democratico) nonché in termini di trasparenza e correttezza quanto alla loro istituzione e conduzione. A tale ultimo proposito si evidenzia che a tutte le opere destinate alla difesa e sicurezza si applicano, in forza di una modifica introdotta dallo stesso articolo 21 D.L. 124 (co. 1 lettera b) le disposizioni di cui all'art. 140 del D.Lgs. 36/2023, ovvero le **procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile**; tale disposizione si riferisce ai lavori che devono essere effettuati *“In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, al verificarsi di eventi di danno o di pericolo imprevisi o imprevedibili idonei a determinare un concreto pregiudizio alla pubblica e privata incolumità, ovvero nella ragionevole previsione dell'imminente verificarsi degli stessi”* (in altre parole, alle opere per la difesa e sicurezza, e tra queste ai CPR, agli hot spot, ai CARA, viene applicata la **disciplina prevista per i lavori urgenti conseguenti a calamità naturali**). Tra le deroghe consentite alle normali procedure di appalto per la realizzazione (e la gestione?) di lavori ed opere pubbliche vi sono la previsione che si proceda con **affidamento diretto** del lavoro da parte del responsabile del procedimento e che il **corrispettivo sia definito consensualmente** con l'affidatario. Se tali possibili deroghe alle procedure ordinarie possono essere giustificate a fronte dell'emergenza conseguente ad una calamità naturale ed alla conseguente necessità di effettuare lavori urgenti di messa in sicurezza, esse non appaiono giustificate se applicate per realizzare opere funzionali a far fronte ad un fenomeno ormai ben conosciuto e non certo improvviso o impreveduto (generando tale deroga timori sia quanto alla verifica dei requisiti dei soggetti affidatari, sia quanto alla possibilità di infiltrazioni nei lavori da parte di operatori economici legati alla criminalità organizzata).

Le preoccupazioni sopra espresse in merito al pericolo che vengano realizzati centri (di permanenza o di accoglienza) nei quali le condizioni di accoglienza siano al limite del trattamento inumano e degradante (o superino questo limite e costituiscano un trattamento inumano e degradante), mediante l'installazione di tende, container o altre opere precarie dove collocare le persone, appare confermata dalla previsione che alla progettazione e realizzazione di queste nuove “opere di difesa e sicurezza” costituite dai nuovi CPR e CARA provveda il Genio militare (che proprio alla realizzazione di tale tipologia di strutture appare più idoneo). Ciò che, come sopra evidenziato, si prevede come possibile misura per far fronte agli afflussi sull'isola di Lampedusa pare essere esteso a tutto il territorio nazionale ed a tutte le strutture destinate all'accoglienza o al trattenimento delle persone migranti.

Le richiamate disposizioni in tema di definizione delle strutture quali opere destinate alla difesa e alla sicurezza rendono palese che il fenomeno migratorio viene, nel compendio normativo all'esame

delle Camere per la conversione in legge, trattato alla stregua di un improvvisa calamità, di un terremoto o un'alluvione, tanto da poter applicare alla realizzazione di queste “opere di difesa e sicurezza” le disposizioni in tema di lavori di somma urgenza in occasione di calamità naturali. Il cittadino straniero che giunge nel nostro Paese (il riferimento, nelle disposizioni di cui all'art. 21, non è solo al migrante cd economico irregolare, destinatario di una misura di trattenimento, ma al migrante bisognoso di accoglienza ed anche al richiedente asilo; nel novero delle opere di difesa e sicurezza rientrano, infatti, sia i CPR che gli Hot Spot, che i Cara e le strutture di accoglienza dei richiedenti asilo) è dunque per ciò solo soggetto da cui difendersi, pericoloso per la sicurezza, una “calamità” che impone l'adozione di misure urgenti a protezione della popolazione.

E', questa, una impostazione che pare contrastare con varie disposizioni costituzionali, quali gli artt 2 e 3, in tema di rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e di eguaglianza sostanziale, e 10, laddove si prevede che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, anche in quanto in contrasto sia con lo stesso diritto dell'Unione (anche nella parte in cui consente la privazione della libertà personale a fini espulsivi), nonché con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (ed in particolare con l'art. 14 che sancisce il diritto di chiedere e godere dell'asilo) e 31 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, che prevede che i rifugiati non possano essere puniti per la loro entrata e soggiorno illegale.

Via Cibrario 12 10144 Torino

+39(0)11.853288

www.legalteamitalia.it