

DOCUMENTO DEL 12 AGOSTO 2011

GRAVE PREOCCUPAZIONE PER LE RIPETUTE VIOLAZIONI DEL DIRITTO NEI RIGUARDI DEGLI STRANIERI RESPINTI, ESPULSI O TRATTENUTI NEI CIE , DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI LAVORATORI STRANIERI

Il Consiglio direttivo dell'ASGI sta raccogliendo in tutta Italia in questi giorni attraverso i suoi soci notizie di gravi e diffuse violazioni dei diritti elementari degli stranieri respinti, espulsi o trattenuti o che hanno presentato domanda di asilo o che svolgono in condizioni irregolari attività di lavoro stagionale in agricoltura. Tali violazioni, pur non nuove nel quadro nazionale, tendono pericolosamente ad assumere la forma di situazioni generalizzate. Rispetto a detta ipotesi si richiama pertanto la massima attenzione da parte delle Autorità competenti.

L'ASGI raggruppa gli elementi pervenuti nei punti seguenti, facendo presente la gravità dei fatti, e chiede che fin da subito si adottino provvedimenti per rimediare, in mancanza dei quali si riserva di presentare le doverose segnalazioni alle competenti Procure della Repubblica nonché agli organismi internazionali ed alla Commissione europea.

1. La negazione dei diritti di difesa e i trattenimenti fuori dai casi previsti dalla legge. Il problema dei giudizi sulle richieste delle proroghe dei trattenimenti nei CIE. I respingimenti collettivi e i respingimenti differiti.

Si rileva l'esistenza di significativi impedimenti all'effettivo esercizio del diritto di difesa derivanti dalle prassi amministrative adottate nei confronti dei migranti, in particolare dei potenziali richiedenti asilo e dei minori non accompagnati sbarcati in questi mesi a Lampedusa e nel resto della Sicilia che si verificano nonostante la presenza, presso le strutture di prima accoglienza, degli enti operanti nel progetto "Presidium".

In particolare l'ASGI denuncia il verificarsi diffuso di trattenimenti *de facto*, privi di alcuna base legale anche di lunga durata, nell'isola di Lampedusa presso il Centro di prima accoglienza e soccorso di contrada Imbriacola, ed anche nei centri di Pozzallo, Rosolini, Porto Empedocle, nella caserma Barone a Pantelleria, dove i trattenimenti avvengono in assenza di un qualsiasi provvedimento e della conseguente convalida del magistrato.

Fatti preoccupanti e atti illegali si sono registrati parimenti nei confronti degli stranieri trasferiti da Lampedusa e trattenuti presso i nuovi CIE Temporanei di Santa Maria Capua Vetere, di Palazzo San Gervasio (PZ) e di Kinisia (TP) per ciò che attiene l'effettivo rispetto delle vigenti norme in materia di limitazione della libertà personale ed in particolare in relazione al rispetto dei tempi e delle modalità del vaglio giurisdizionale dei trattenimenti come disposto dalla vigente normativa interna e europea. Particolare allarme suscita il caso, già sollevato da diversi enti ed associazioni, tra cui la Caritas di Caserta, dell'ex CIE di Palazzo S. Gervasio (PZ), oggi chiuso per totale inagibilità, presso il quale circa 220 cittadini stranieri trasferiti da Lampedusa vi sarebbero stati trattenuti in aprile per diversi giorni

senza alcun titolo, in condizione di grave degrado e altresì presso un luogo privo di determinazione giuridica dal momento che la struttura non era ancora stata istituita quale CIE al momento del trasferimento degli stranieri. Sempre presso la medesima struttura tutti i provvedimenti di trattenimento risultano essere stati convalidati dal giudice di pace di Palazzo S. Gervasio il 9 giugno 2011 con un unico provvedimento collettivo privo delle motivazioni di fatto e di diritto, cioè con modalità e procedure lesive dei diritti di difesa senza idoneo esame delle posizioni individuali, ivi compreso il trattenimento di minori illegittimamente presenti nell'area di detenzione

In relazione alla violazione dell'art. 13 Costituzione si richiama l'attenzione sul caso oggetto del decreto n. 10910 del 12 luglio 2010, con cui il GdP di Agrigento ha confermato, nella situazione a lui sottoposta, l'illegittimità del respingimento differito, adottato durante la cosiddetta "emergenza Lampedusa", evidenziando come si fosse determinato un trattenimento di fatto della persona per un tempo indefinito, non sorretto da alcun provvedimento motivato dell'Autorità giudiziaria in palese violazione dell'art. 13 Costituzione. Non v'è alcuna ragione per non ritenere che la situazione oggetto del sindacato giurisdizionale sopraccitata non si sia ripetuta in casi analoghi riguardanti centinaia di stranieri.

Dalle testimonianze raccolte dall'ASGI presso i centri di identificazione ed espulsione in Italia, che risultano sottoposti ad un clima di estrema tensione dopo l'allungamento dei termini massimi della detenzione, ai sensi del D.L. 26 giugno 2011, n. 89, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 2 agosto 2011, n. 129, sta emergendo con evidenza la questione cruciale del giudizio davanti al giudice di pace circa le richieste di proroga dei trattenimenti, proroga che deve avvenire, comunque, oltre che nel rigoroso rispetto dei termini, anche nel rispetto della garanzia di una effettiva difesa, nonché del principio del contraddittorio.

L'ASGI sottolinea come occorra garantire un effettivo esame individuale della situazione degli stranieri trattenuti, verificando attentamente la sussistenza dei presupposti e dei motivi della proroga richiesta, nel pieno rispetto delle disposizioni della direttiva UE sul rimpatrio degli stranieri in condizione irregolare, la quale, occorre ribadirlo con forza, considera il trattenimento una *extrema ratio*. Proprio in tale ottica la citata Direttiva dispone all'art. 15 co.3 che il trattenimento sia riesaminato ad intervalli regolari proprio al fine di verificare se sussistano ancora in concreto i presupposti per la prosecuzione del trattenimento. Qualora non esista più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento dello straniero, il trattenimento non può proseguire e la persona va immediatamente rilasciata. L'autorità amministrativa deve pertanto fornire all'autorità giudiziaria elementi concreti di valutazione, caso per caso, su quali siano gli sforzi che l'Amministrazione sta facendo per eseguire il rimpatrio dello straniero trattenuto, quali siano le ragioni per le quali richiede un tempo ulteriore di trattenimento e se sussista una ragionevole prospettiva che nel termine ulteriore richiesto l'allontanamento venga effettuato.

Non può pertanto che destare grave preoccupazione quanto sta emergendo presso il CIE di Torino dove sono trattenuti numerosi cittadini tunisini sbarcati a Lampedusa a partire dallo scorso febbraio. Infatti, l'Ufficio immigrazione della locale Questura, l'8 agosto ha inviato all'Ufficio del Giudice di pace un' inconsueta missiva a sostegno delle richieste di proroga del trattenimento dei tunisini, nella quale si riferisce che l'organizzazione del rimpatrio di costoro è gestita direttamente dalla Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno. Così, però, le singole questure non hanno alcun potere d'iniziativa o di contatto con le rappresentanze consolari della Tunisia ai fini dell'identificazione dei respingendi, essendo tale attività riservata in via esclusiva a livello centrale tra la Direzione e l'Ambasciata tunisina di Roma. Tale precisazione si è resa necessaria perché, durante l'udienza di proroga dei trattenimenti, la Questura spesso non è in grado di documentare l'attività svolta durante il periodo – di alcuni mesi – tra la convalida del trattenimento e le successive proroghe, sicché qualche giudice di pace ha rigettato le richieste dei Questori di disporre ulteriori proroghe al trattenimento in considerazione dell'inerzia

dell'Amministrazione a dimostrare il perdurare degli impedimenti. Proprio per evitare simili rigetti delle richieste di proroghe dei trattenimenti presentate dal Questore, la Questura torinese – che nel procedimento di convalida è parte – ha ritenuto opportuno e legittimo rivolgersi direttamente al giudice con la comunicazione in questione che riguarda la generalità dei cittadini tunisini trattenuti e non già la situazione specifica di ogni straniero di cui si chiede la proroga del trattenimento. Essa appare una richiesta di avere una sorta di autorizzazione in bianco perché tende a tranquillizzare i giudici circa il fatto che le procedure di identificazione e rimpatrio dei tunisini vanno bene, come si ricava dal contenuto dei numerosi telex ministeriali relativi ai voli *charter* organizzati, che *“rappresentano la prova che giustifica le proroghe dei trattenimenti dei tunisini”*. Le conclusioni non lasciano spazi a dubbi: *“sarebbe auspicabile – visti i buoni risultati ottenuti sino ad oggi – la concessione delle proroghe dei trattenimenti per consentire alla Direzione centrale di ultimare il suo complesso lavoro e non vanificare i buoni rapporti con la Tunisia”*.

Questi ultimi atti manifestano un orientamento che appare grave sotto molteplici profili:

- costituisce un'ingerenza irrituale di una parte nell'esercizio della giurisdizione in materia di limitazione della libertà personale volta a condizionare il libero convincimento di un giudice, al punto che gli si richiede di considerare l'esigenza di salvaguardare i “buoni rapporti” con un paese terzo (ipotesi non prevista da alcuna norma nazionale e comunitaria che regola i trattenimenti e le loro proroghe);
- prefigura una richiesta di proroga motivata da ragioni non già fondate sulla situazione concreta del singolo straniero trattenuto, bensì generalizzate per un'intera categoria di trattenuti, i tunisini, il che contravviene espressamente all'obbligo di motivare i singoli provvedimenti in relazione alle esigenze specifiche di ogni singolo caso, ritenendo che la cittadinanza tunisina sia in sé la ragione di successive proroghe;
- tale richiesta sarebbe giustificata da una decisione ministeriale – dunque politica - di “avocazione” delle procedure d'identificazione e di rimpatrio dei tunisini;
- la motivazione della richiesta di disporre proroghe dei trattenimenti consisterebbe nella necessità di “ultimare il lavoro”, cioè di eseguire l'accompagnamento alla frontiera di stranieri espulsi o respinti anche in violazione dei criteri stabiliti dalla legge ai quali soli ogni giudice deve soggezione.

La comunicazione della questura torinese non è casuale, perché la legge non disciplina la celebrazione delle udienze di proroga dei trattenimenti, frutto della giurisprudenza della Corte di cassazione, consentendo, così, procedure arbitrarie. Dare ai giudici di pace questa competenza comporta il risultato che la sudditanza, spesso percepita, di questa magistratura onoraria rispetto alla pubblica amministrazione, consenta alla stessa pubblica amministrazione di rivolgersi ai giudici con atti che forse mai sarebbero attuati nei confronti della magistratura togata.

Si sottolinea infine una ulteriore grave situazione che riguarda cittadini egiziani che sbarcano nella Sicilia sud-orientale e nell'Italia meridionale. Nei loro confronti verrebbero periodicamente posti in essere dei veri e propri respingimenti collettivi, in collaborazione con il consolato egiziano, in forza dell'accordo di riammissione stipulato dall'Italia con l'Egitto. Tale accordo non soltanto, in violazione dell'art. 80 Cost., non è stato oggetto di una preventiva legge di autorizzazione alla ratifica, ma in ogni caso non può di certo comportare la sistematica violazione degli obblighi di protezione internazionale, né delle sovraordinate disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 562/2006 (Codice frontiere Schengen), né può condurre alla violazione del divieto di espulsioni collettive di stranieri previsto dall'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 4 alla Convenzione Europea dei diritti umani (ratificato e reso esecutivo). Si ricorda che le espulsioni collettive vietate, si verificano in base alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani, tutte le volte in cui non viene presa in considerazione la situazione individuale della persona sottoposta alla misura di allontanamento forzato, a maggior ragione in tutti i casi nei quali non si provveda ad una identificazione certa. Lo stesso art. 19 della Carta Europea dei diritti umani vieta espressamente le espulsioni collettive. Una giurisprudenza costante della Corte Europea dei diritti umani si esprime nel medesimo senso affermando che il divieto di espulsione

collettiva di cui all'art. 4 del IV protocollo addizionale alla CEDU comprende “ *quelle espulsioni adottate nei riguardi di un gruppo di stranieri senza che per ciascuno di essi venga svolto esame ragionevole ed obiettivo delle ragioni e delle difese di ciascuno innanzi all'Autorità competente.* Dunque, non solo occorre che l'espulsione sia convalidata dall'autorità giudiziaria sulla base di elementi prettamente individuali, ma si tiene in considerazione anche il contesto in cui tale espulsione viene attuata.” La Corte ha inoltre considerato come espulsioni collettive una serie di provvedimenti individuali contro persone della stessa nazionalità che si trovavano nella stessa situazione di soggiorno irregolare.

Così i respingimenti in massa di persone della medesima nazionalità si configurano come espulsioni collettive vietate dalle norme internazionali.

Occorre, peraltro, ricordare che il respingimento differito disposto dal Questore con accompagnamento alla frontiera previsto dall'art. 10 del t.u. delle norme sull'immigrazione, si configura come misura limitativa della libertà personale, ma viola sia la direttiva UE rimpatri sui rimpatri degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare, che in alcune sue disposizioni si applica anche ai respingimenti (gli artt. 2, par. 1, lett. a) e 4, par. 4, si riferiscono anche ai respingimenti, anche rinviando all'art. 13 del regolamento UE che reca il codice frontiere Schengen), sia la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost., poiché non è prevista nemmeno una convalida giurisdizionale del provvedimento di respingimento e il regolamento di attuazione dello stesso t.u. consente di eseguire il respingimento con accompagnamento alla frontiera anche prima della convalida giurisdizionale del provvedimento di trattenimento del respinto.

A tale proposito si rileva, infine, l'estrema difficoltà, se non l'impossibilità, di contatto da parte delle varie organizzazioni operanti sul territorio, con i migranti egiziani prima del loro accompagnamento in frontiera, mentre la presenza dell'autorità consolare in aeroporto al momento della identificazione si pone come ostacolo pressoché insormontabile alla presentazione di istanze di protezione internazionale.

2. La condizione particolare dei minori stranieri non accompagnati, l'accertamento dell'età e l'accesso dei minori alla procedura di asilo

In relazione all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, gran parte dei quali giungono da aree rispetto alle quali appare evidente la necessità di garantire un rapido accesso alla domanda di protezione internazionale, si evidenzia come i tempi si vadano dilatando, con la conseguenza che nel frattempo una parte dei minori giunge alla maggiore età senza avere goduto dei diritti connessi alla loro condizione, posticipando *di fatto* la presentazione della domanda di asilo al compimento dei diciotto anni. Si evidenzia, altresì, che nella perdurante assenza di un protocollo nazionale che disciplini le procedure mediche di accertamento dell'età e stabilisca in modo scientificamente rigoroso i margini di errori connessi all'utilizzo delle varie prove, di fatto è abbandonata la circolare del 9 luglio 2007 del Ministero dell'Interno (Prot. N. 17272/7), *che riteneva la presunzione dell'età minorile nel caso di dubbio di cui all'art. 8, co. 2, D.P.R. 448/88, affermando che detto principio “possa trovare applicazione in via analogica anche in materia di immigrazione, ogni volta in cui sia necessario procedere all'accertamento della minore età. Pertanto la minore età deve essere presunta qualora la perizia di accertamento indichi un margine di errore”.*

Nel quadro sopra delineato risulta evidente come sia elevato il rischio che nei centri di cd. primo soccorso (quali Lampedusa e Pozzallo in particolare) si possono verificare casi di illegittimo trattenimento di minori in promiscuità con adulti.

Si segnalano, infine, estesi e persistenti ritardi nella comunicazione al Giudice tutelare ed al Tribunale dei minori : i minori stessi, in alcuni casi, vengono trasferiti nelle cd. “strutture ponte” senza venire posti nella condizione di presentare la richiesta di protezione internazionale, nonostante le disposizioni della Protezione Civile indichino con chiarezza che presso dette strutture ai minori va fornita ogni tempestiva informazione sulla possibilità di chiedere protezione internazionale.

3. L'accesso alla procedura di asilo e la preoccupante situazione nel mega-CARA di Mineo e del CARA di Salina Grande a Trapani e l'urgenza di ripensare il sistema nazionale di accoglienza. I ritardi delle commissioni territoriali nell'esame delle domande di asilo

Presso centri quali quello di Lampedusa permane assai elevato il rischio che l'emissione di un provvedimento di respingimento intervenga prima che sia consentito allo straniero, giunto altresì sull'isola dopo avere vissuto traumi estremi nei paesi di transito e nel corso del viaggio, un effettivo accesso alla domanda di protezione internazionale, alla presenza di interpreti di una lingua conosciuta dal richiedente, con la conseguenza che la maggior parte dei richiedenti asilo rischia di essere inviata nei CIE e non invece nei CARA o in altri centri di accoglienza in applicazione dell'art. 21 del D.Lgs 25/08, norma il cui testo si presta a non poche ambiguità interpretative e al conseguente rischio di applicazioni arbitrarie..

Per ciò che attiene alle misure di accoglienza e di tutela legale e sociale dei richiedenti asilo, vista anche la situazione del CARA di Mineo, si richiama in proposito il documento che ne chiede la chiusura pubblicato dall'ASGI il 28 luglio 2011, dopo le proteste ed i duri interventi delle forze di polizia.

La struttura del “Villaggio della solidarietà” risulta tuttora sostanzialmente ingovernabile, mentre regna ancora l'incertezza più totale sugli enti gestori e sulle modalità di assegnazione delle gestioni medesime, nonché sulle prospettive dei circa 1800 richiedenti asilo confinati da mesi nel Cara dopo essere stati trasferiti in parte da altre strutture. Con gli attuali ritmi di lavoro della commissione territoriale, anche con il ricorso a prassi di dubbia legittimità come le audizioni in videoconferenza o le audizioni con un solo membro della Commissione, i tempi medi per la risposta alle domande di asilo potrebbero superare anche dodici mesi, con conseguenze imprevedibili anche sul piano dell'ordine pubblico.

Anche la situazione nel Cara di Salina Grande, a Trapani, tranquilla fino a pochi mesi fa, appare oggi sempre più critica, anche a causa dell'elevato tasso di dinieghi, con frequenti risse e proteste, e con i soggetti più vulnerabili, come le donne e i minori, esposti ai maggiori rischi .

I ritardi nelle procedure di esame delle domande da parte delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, l'elevato numero dei dinieghi e l'incertezza assoluta sul futuro delle persone che non riescono a conseguire un titolo di soggiorno rischiano di alimentare una spirale di rivolte e dure repressioni che alla fine vedrà soccombere, come al solito, i soggetti più deboli.

La gravità della situazione globalmente considerata è ulteriormente determinata dal fatto che , a quanto risulta, sarebbero state trasmesse agli uffici giudiziari di Agrigento oltre 40.000 notizie di reato in relazione al reato di ingresso e soggiorno irregolare, con conseguenze paradossali e facilmente immaginabili , anche sul piano dei meri costi, sull'attività degli organi giurisdizionali.

In un'ottica positiva va valutata la recente istituzione da parte del Ministro dell'Interno di nuove sezioni delle commissioni territoriali a Mineo, Verona, Milano , Bari, e la notizia che altre stanno per essere istituite a Trapani e Firenze e forse a Crotone, al fine di raddoppiare il numero delle audizioni. E' evidente , peraltro, che ciò non è sufficiente , se tali misure vengono adottate solo in relazione al

numero stesso dei richiedenti asilo, e non soprattutto per assicurare effettive garanzie nell'esame delle richieste.

L'inadeguatezza nella gestione della situazione attuale evidenzia nuovamente come sia necessario chiudere i CARA ed in specie quelli che hanno una capienza troppo grande, aumentare in maniera significativa il numero delle Commissioni territoriali e promuovere un'accoglienza decentrata, rendendo possibile un costante accesso degli enti locali al Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiato, istituito dal Ministero dell'Interno e dall'ANCI e finanziato dal Fondo nazionale per i servizi dell'asilo, i cui stanziamenti devono crescere per poter coprire finalmente tutte le domande d'asilo e non (come è stato finora) soltanto una percentuale di esse. In tale ottica appare necessario che quei programmi di accoglienza che si vanno realizzando nel corso del 2011 secondo modalità emergenziali che per modalità organizzative (gestione integrata tra Enti Locali ed enti di tutela dei rifugiati e adeguatezza degli standard di interventi di accoglienza e protezione) risultino assimilabili a quanto previsto dal sistema SPRAR e vadano messi a regime quanto prima, allargando in tal modo la capacità complessiva di intervento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione.

4. Le prospettive future in materia di prevenzione e contrasto del lavoro degli stranieri in condizioni irregolari: attuare subito la direttiva UE sul lavoro irregolare dei migranti

Si hanno notizie che prosegue diffusamente la prassi del lavoro irregolare di massa dei migranti stranieri nell'ambito delle attività lavorative stagionali in agricoltura. In particolare essa riguarda proprio stranieri in condizione irregolare e richiedenti asilo in attesa delle decisioni sulla loro domanda di protezione internazionale.

Ciò accade soprattutto in Puglia, in Campania, in Sicilia e in Calabria. Vi sono ora scioperi spontanei in Puglia contro il lavoro in agricoltura sottopagato e irregolare. E' passato un anno dagli duri scontri di Rosarno e nulla sembra essere cambiato: i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro sembrano essere inadeguati e incapaci di operare un effettivo controllo sistematico del lavoro stagionale in agricoltura. Ciò favorisce oggettivamente l'attività degli sfruttatori, l'irregolarità contributiva e paradossalmente incoraggia i datori di lavoro di lavoro senza scrupoli a sottopagare gli stranieri a tutto discapito per la manodopera regolare, italiana o straniera.

In proposito si segnala che l'Italia ha già fatto scadere il termine di due anni per il recepimento della direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Essa prevede un inasprimento delle misure penali, civili e amministrative contro i datori di lavoro irregolare, esige che i pubblici poteri effettuino controlli sistematici e consente di prevedere forme di regolarizzazione della posizione di soggiorno irregolare dei lavoratori stranieri sfruttati che denuncino i loro sfruttatori. Non appena sarà definitivamente approvata dal Parlamento la legge comunitaria del 2010 il Governo avrà soli tre mesi per emanare il decreto legislativo di recepimento e ci si augura che si colga questa occasione per implementare in modo lungimirante tutte quelle misure, incluse quelle forme di regolarizzazione, che consentirebbero di stroncare forme di sfruttamento che da un lato violano i diritti fondamentali e previdenziale dei lavoratori stranieri e costituiscono una forma di concorrenza sleale contro i datori di lavoro che impiegano lavoratori regolarmente assunti e dall'altro lato di fatto costituiscono uno dei principali fattori di attrazione verso l'Italia di flussi migratori irregolari.