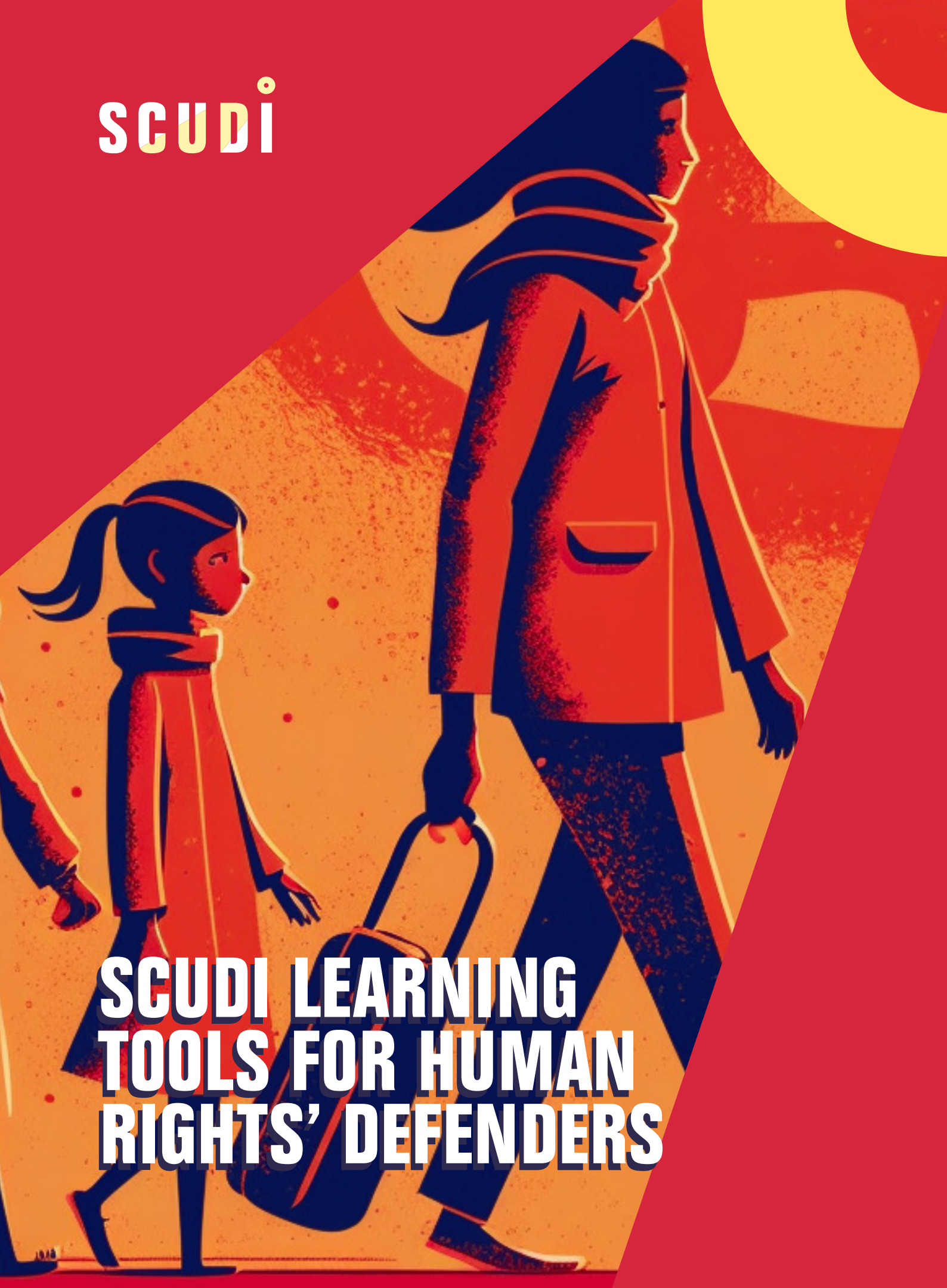
SCUDI



SCUDI LEARNING TOOLS FOR HUMAN RIGHTS' DEFENDERS

SCUDI

D3.2

SCUDI LEARNING TOOLS FOR HUMAN RIGHTS' DEFENDERS

Autore: Valentina Ceccarelli (Cittadinanzattiva)

PROGETTO SCUDI

SCUola di DIritti umani: il contenzioso strategico per la tutela dei diritti dei migranti (School of human rights: strategic litigation to protect migrants' rights)

Progetto finanziato dal Citizens, Equality, Rights and Values Programme dell'Unione Europea

ABSTRACT

Per superare la situazione di violazione sistematica dei diritti dei migranti in Italia, SCUDI propone un'azione di empowerment e capacity building rivolta alle organizzazioni non profit impegnate nella difesa dei diritti dei migranti, mirata a sviluppare e rafforzare la loro capacità di risoluzione strategica delle controversie.

Questo deliverable riguarda la realizzazione di un documento contenente un focus sugli strumenti di apprendimento utilizzati per supportare il percorso formativo online di SCUDI destinato ai difensori dei diritti umani, al fine di favorire lo sviluppo delle competenze degli operatori delle organizzazioni della società civile sull'utilizzo del contenzioso strategico per la tutela dei diritti dei migranti e delle persone con background migratorio.

Il sostegno della Commissione europea alla realizzazione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione dei contenuti, che riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.

TABELLA INFORMATIVA

N° Deliverable	D3.2
Titolo Deliverable	SCUDI learning tools for human rights' defenders
Acronimo Progetto	SCUDI
Livello Disseminazione **PU – Pubblico; SEN – Sensibile**	PU - Pubblico
Grant	101143178
Durata Progetto	24 mesi (Marzo 2024 – Febbraio 2026)
Call	CERV-2023-CHAR-LITI
Topic	CERV-2023-CHAR-LITI-LITIGATION
Coordinatore	Cittadinanzattiva (CA)
Data di pubblicazione	28/05/2025
Versione	1

AUTORI E REVISIONI

AUTORI:	DATA
Valentina Ceccarelli/CA	05/05/2025 15/05/2025 20/05/2025 26/05/2025
REVISIONATO DA:	DATA
Laura Liberto (Cittadinanzattiva) Valentina Muglia (CILD)	21/05/2025
APPROVATO DA:	DATA
Valentina Ceccarelli/CA	27/05/2025

STORIA DEL DOCUMENTO

Versione	Data	Descrizione Versione
00.00.01	05/05/2025	Draft iniziale
00.00.02	19/05/2025	Proposta interna/Approvazione interna
00.00.03	21/05/2025	Versione per i revisori
00.00.04	28/05/2025	Approvato e caricato nel portale EC

MEMBRI DEL CONSORZIO DI SCUDI

Cittadinanzattiva (CA)
IT- 00183 Roma
Italia
www.cittadinanzattiva.it

Coordinatore di progetto:
Maya Battisti
m.battisti@cittadinanzattiva.it

Coalizione Italiana (CILD)
Libertà e Diritti civili
IT- 00157 Roma
Italia
www.cild.eu

Contatto:
Andrea Oleandri
andrea@cild.eu



SCUDI

INDICE DEI CONTENUTI

1. Finalità del documento	8
Destinatari	8
Relazione con altri documenti di progetto	8
2. Il percorso formativo della SCUOLA DI DIRITTI UMANI	9
3. Il contenzioso strategico	11
4. Le fonti di protezione per gli stranieri	14
5. Casi di studio e questioni aperte	16
Diritto di asilo e protezione internazionale	16
Operazioni di ricerca e soccorso in mare	18
Detenzione amministrativa e CPR	20
Accesso alla giustizia e violazioni del diritto di difesa	26
Donne straniere e vulnerabilità: la protezione dei diritti in una prospettiva di genere	29
Il diritto di cittadinanza	36

1. FINALITÀ DEL DOCUMENTO

Questo documento illustra i contenuti del percorso formativo della “Scuola di Diritti Umani” realizzata all’interno del progetto SCUDI e riv olto ai difensori dei diritti umani delle persone migranti, allo scopo di rafforzare ed aumentare le competenze e capacità degli operatori del diritto di impegnarsi in maniera efficace nelle pratiche di contenzioso strategico. Il documento, riprendendo alcuni principi fondamentali di contesto, illustra per ciascuna delle tematiche trattate, gli strumenti di apprendimento e le risorse utilizzate e condivise nel percorso di formazione - ed oggetto di analisi e di studio - per facilitare il processo di acquisizione delle conoscenze, competenze e capacità dei partecipanti, nonché le strategie per rendere efficace il ricorso allo strumento del contenzioso strategico per favorire la difesa dei diritti umani delle persone migranti e lo sviluppo di nuove frontiere di tutela, partendo da un approccio analitico della normativa fino allo sviluppo dell’azione sul terreno giurisdizionale.

DESTINATARI

Il presente documento è rivolto ai difensori dei diritti umani – avvocati e praticanti - che hanno partecipano al percorso formativo online, affinché ciascun attore coinvolto abbia una comprensione approfondita del proprio ruolo e delle azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

RELAZIONE CON ALTRI DOCUMENTI DI PROGETTO

Questo documento rappresenta uno dei risultati dell’azione prevista dal Task T3.2 “Training of practitioners, lawyers and activists of human rights organisation”. Rappresenta altresì un documento propedeutico ai fini dello svolgimento del Task T3.3 “Retreat days for practitioners and lawyers”.



2. IL PERCORSO FORMATIVO DELLA SCUOLA DI DIRITTI UMANI

Il percorso formativo sviluppato nell'ambito del progetto **SCUDI** è stato concepito come uno **strumento di apprendimento interattivo e modulare**, pensato per rispondere in maniera mirata e concreta alle esigenze degli **avvocati e operatori legali** attivi nella tutela dei diritti umani delle persone migranti e con background migratorio. L'obiettivo centrale del corso è stato quello di fornire **competenze specialistiche, strumenti operativi e una solida base teorico-pratica** per affrontare con efficacia le principali **forme di discriminazione e violazione dei diritti fondamentali** che colpiscono queste categorie vulnerabili, in linea con gli ambiti di intervento previsti dal progetto. La formazione si è svolta in modalità **live streaming**, favorendo l'interazione diretta con i relatori e l'approfondimento in tempo reale dei contenuti.

L'intero percorso è stato strutturato in **quattro moduli tematici**, ognuno dei quali articolato in **due webinar**, per un totale di otto sessioni formative. Ogni modulo ha combinato **lezioni frontali** con l'analisi di **casi studio, casi giurisprudenziali** e **materiali di supporto**, al fine di garantire una comprensione approfondita e una immediata spendibilità dei contenuti trattati nel contesto professionale dei partecipanti con l'obiettivo di rafforzare le loro **competenze giuridiche, strategiche e comunicative**. La partecipazione di **esperti** ha permesso di affrontare in maniera trasversale e aggiornata i principali **meccanismi di tutela esistenti** a livello nazionale ed europeo, analizzando le **più recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali**, nonché le **sfide emergenti nella protezione dei diritti** delle persone migranti, anche attraverso gli strumenti procedurali a disposizione dell'avvocatura per l'attivazione di percorsi legali efficaci.

Questa azione formativa ha rafforzato l'approccio centrato sull'**uso consapevole e strategico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**.

Tale strumento è stato valorizzato nel corso come una chiave giuridica e simbolica essenziale per garantire l'effettività dei diritti in ambito migratorio, sia nei contenziosi individuali che nelle strategie più ampie di advocacy e pressione normativa.

Uno degli elementi cardine del programma è stato l'approfondimento sul **contenzioso strategico**, inteso come leva giuridica per intervenire nei casi di violazione dei diritti fondamentali e per promuovere cambiamenti strutturali a livello normativo e sociale, sia in ambito nazionale che europeo, presentato come **un approccio trasformativo** capace di produrre **cambiamenti strutturali e sistemici**. In quest'ottica, sono state illustrate pratiche e metodologie per costruire casi giuridici orientati all'impatto, capaci di sollecitare interventi legislativi, modifiche giurisprudenziali e nuove prassi amministrative. Il contenzioso strategico è stato proposto come una leva per **rafforzare il ruolo dell'avvocatura** nel contesto della giustizia sociale, estendendo l'azione del legale oltre le sedi giudiziarie e includendo **dimensioni comunicative, mediatiche e politiche.**

Infine, il percorso ha fornito ai partecipanti **competenze pratiche e strumenti operativi** per la progettazione di **strategie legali e di advocacy** sia in ambito nazionale che sovranazionale, promuovendo un approccio integrato e multidimensionale alla tutela dei diritti. In questo modo, il percorso formativo di SCUDI ha contribuito non solo a migliorare le capacità individuali dei professionisti coinvolti, ma anche a costruire una **rete di legali consapevoli e impegnati** nella promozione della difesa dei diritti umani, promuovendo **l'evoluzione giurisprudenziale e normativa** e rafforzando così il ruolo dell'avvocatura come **attore centrale nei processi di giustizia sociale e inclusione**.

3. IL CONTENZIOSO STRATEGICO

Il contenzioso strategico *«è presente ovunque, ma non è definito da nessuna parte. Il concetto è utilizzato in tutto il mondo, da professionisti, attivisti e studiosi. Tuttavia, non compare nei dizionari giuridici (anche se esistono numerosi concetti contemporanei correlati) e non esiste ancora una definizione concordata dagli studiosi»* (Michael Ramsden e Kris Gledhill, Defining Strategic Litigation, in Civil Justice Quarterly, 2019).

- **AGIRE PER...** Azioni legali specifiche in grado di attivare un cambiamento normativo, promuovere consapevolezza e dibattito attorno ad un tema, mobilitare l'opinione pubblica, spingere i decisori politici a superare norme che violano i diritti fondamentali delle persone.

- **FARE RETE...** "Attorno" al contenzioso strategico si muovono più figure professionali: operatori legali, avvocati, esperti di "advocacy".

- **MULTILIVELLO...** Il contenzioso strategico può essere promosso davanti alla Corti nazionali o alle Corti sovranazionali oppure anche davanti ad altri organismi (es. Comitati ONU) e può consistere in vari tipi di azioni (d'urgenza, ordinarie, interventi terzi, etc.).

Il contenzioso strategico, dunque, può essere definito come **l'avvio di un'azione legale con l'obiettivo di stimolare dibattiti e sensibilizzare l'opinione pubblica su tematiche di particolare importanza**, che riguardano anche la collettività. Mira, dunque, a raggiungere anche **effetti "extra-giuridici"** che vanno al di là del risultato del singolo giudizio e che possono prodursi anche in caso di rigetto della domanda. Dunque, lo strumento processuale diventa una sorta di **mezzo con cui la società civile esprime la preoccupazione in relazione a determinate problematiche sensibili, esortando le autorità ad intervenire, politicamente e/o legislativamente.**

COS'È LA STRATEGIC LITIGATION O CONTENZIOSO STRATEGICO?



COME SI "LITIGA" STRATEGICAMENTE?



È SEMPRE POSSIBILE "LITIGARE" STRATEGICAMENTE?



QUALI CASI POSSONO DEFINIRSI STRATEGICI?



LA STRATEGIC LITIGATION È SOLO ATTIVITÀ GIURIDICA?

È SEMPRE POSSIBILE LA STRATEGIC LITIGATION?

PRO	CONTRO
Risultato collettivo vantaggioso (riforma legislativa e dottrinale)	Effetti negativi non voluti (ad esempio, una copertura mediatica negativa)
Riferimento per le organizzazioni della società civile che lottano contro la discriminazione. La disuguaglianza e le violazioni dei diritti umani (effetti extra-giuridici)	Rapporto cliente-avvocato
Condivisione delle conoscenze tra gli avvocati	Inflessibilità del sistema giudiziario
Azioni collettive della società	Tempo e risorse finanziarie

Il contenzioso strategico rappresenta uno **strumento fondamentale per la difesa dei diritti delle persone migranti e con background migratorio**, specialmente in un contesto italiano caratterizzato da politiche migratorie restrittive e pratiche discriminatorie. Questo approccio mira a utilizzare il diritto come leva per produrre cambiamenti sistemici, influenzando le politiche pubbliche e promuovendo il rispetto dei diritti umani.

Nel contenzioso strategico, **gli avvocati rivestono un ruolo fondamentale, che va ben oltre la difesa individuale**. Il loro compito si estende alla costruzione di percorsi legali che puntano a modificare le prassi illegittime e influenzare le politiche pubbliche, attraverso una serie di azioni cruciali:

1. Selezione strategica dei casi

- **Individuazione di casi emblematici e mappatura delle violazioni** che esprimano problemi sistemici, come violazioni del diritto d'asilo, detenzione arbitraria o respingimenti collettivi.
- **Valutazione dell'impatto potenziale** del caso sulla giurisprudenza e sull'opinione pubblica.
- **Agire** attraverso strumenti come l'azione collettiva o sostenendo le istanze presentate da organizzazioni di advocacy.

2. Elaborazione di strategie giuridiche innovative

- Applicare **fonti multilivello**: Costituzione italiana, CEDU, Carta dei Diritti Fondamentali UE, diritto internazionale.
- **Contestare la legittimità di normative o prassi** su base costituzionale o sovranazionale.
- **Sfruttare contraddizioni giurisprudenziali** o creare precedenti favorevoli (anche presso le Corti europee).

3. Costruzione di alleanze con la società civile

- Collaborare con organizzazioni e associazioni impegnate sul tema, ONG, centri legali, ecc.
- Coinvolgere attori istituzionali (es.

garanti, accademici, ordini professionali) per dare forza e visibilità all'azione legale.

- Fornire formazione giuridica a operatori di base, attivisti e mediatori, creando **una rete di supporto legale diffusa**.

4. Utilizzo della comunicazione strategica

- Promuovere una **narrazione alternativa e corretta** del caso, evitando la riduzione a "problema di ordine pubblico".
- Usare i media per **sensibilizzare l'opinione pubblica** e creare pressione su decisori politici e giudici.
- Collaborare con giornalisti e comunicatori per accompagnare le azioni legali con campagne informative coordinate.

5. Ricorso a giurisdizioni internazionali

- Presentare ricorsi individuali o collettivi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), al Comitato ONU per i Diritti Umani o ad altri meccanismi internazionali.
- Sfruttare i tempi lunghi di queste sedi per rafforzare il dibattito e la documentazione, creando **precedenti vincolanti per lo Stato**.

La strategic litigation permette di lavorare su piani diversi (giuridico, sociale, politico) per rafforzare la tutela effettiva dei diritti delle persone migranti non agendo da soli, ma come **parte di una rete che lavora per la trasformazione strutturale delle ingiustizie.**

Per avviare un contenzioso strategico efficace, è tuttavia fondamentale **conoscere e utilizzare gli strumenti normativi e giuridici disponibili**.

4. FONTI DI PROTEZIONE PER GLI STRANIERI

L'attività di tutela dei diritti delle persone straniere si fonda su un **sistema multilivello di fonti normative** che agiscono a livello internazionale, europeo e nazionale. Questo intreccio di norme rappresenta la base giuridica per il riconoscimento e la garanzia di diritti fondamentali, in particolare per coloro che fuggono da guerre, persecuzioni, torture o situazioni di vulnerabilità estrema.

A livello **internazionale**, la **Convenzione di Ginevra del 1951** e il suo **Protocollo del 1967** costituiscono il riferimento principale per il diritto d'asilo, definendo chi è un rifugiato e vietando il respingimento verso Paesi pericolosi (principio di non-refoulement). Accanto ad essa, vari strumenti delle Nazioni Unite in materia di diritti umani rafforzano la tutela degli stranieri. In ambito **europeo**, la **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea**, la **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)** e il **Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS)** disciplinano il diritto d'asilo e le procedure per l'ottenimento della protezione internazionale, garantendo standard comuni tra gli Stati membri.
In **Italia**, il quadro è delineato dalla **Costituzione** (art. 10, co. 3), dal **Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998)** e dai decreti legislativi che recepiscono le direttive europee. Le più recenti riforme legislative, come la **Legge 50/2023** ed i **Decreti 158/2024** e **145/2024**, incidono significativamente sulla protezione speciale e sulle procedure di valutazione delle domande di asilo.

Per chi opera nel campo della difesa dei diritti umani conoscere e saper utilizzare queste fonti **non è solo una competenza tecnica, ma un dovere etico e civile** per garantire una difesa effettiva e informata in un ambito in cui la vita e la dignità delle persone sono spesso in gioco.

FONTI INTERNAZIONALI

1. Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati

- Principio cardine: *non-refoulement* (divieto di espulsione verso Paesi in cui la persona rischia persecuzioni)
- Definizione di rifugiato
- Ratificata da oltre 140 Paesi, Italia inclusa

2. Protocollo di New York del 1967

- Elimina i limiti temporali e geografici della Convenzione di Ginevra

3. Convenzioni ONU sui diritti umani:

- Patti Internazionali sui Diritti Civili e Politici (1966)
- Convenzione contro la tortura (CAT, 1984)
- Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC, 1989)

FONTI EUROPEE

1. Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

- Articoli 18 e 19 garantiscono il diritto d'asilo e il divieto di espulsioni collettive e torture.

2. Regolamenti

- 604/2013 c.d. **Dublino III** (+EURODAC)
- 439/2010 EASO

3.Direttive UE in materia di asilo:

- **Direttiva Protezione temporanea (2001/55/CE)**
- **Direttiva** su estensione diritti lungo soggiornanti **(2011/51/UE)**
- **Direttiva Qualifiche (2011/95/UE):** Definisce lo status di rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria.
- **Direttiva Procedure (2013/32/UE):** Regola l'iter della domanda d'asilo.
- **Direttiva Accoglienza (2013/33/UE):** Stabilisce standard minimi per l'accoglienza.

4.Regolamento (UE) 2024/1347

- Abroga la Direttiva 2011/95/UE, introducendo norme sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e sul contenuto della protezione riconosciuta. (Publications Office of the EU)

FONTI ITALIANE

1.Costituzione della Repubblica Italiana

- Articolo 10, comma 3: diritto d'asilo a chi è impedito nell'esercizio delle libertà democratiche nel suo Paese.

2.Testo Unico Immigrazione (D.Lgs. 286/1998)

- Regola ingresso, soggiorno e espulsione degli stranieri.

3.Decreto Legislativo 25/2008

- Attua la Direttiva UE sulle procedure di protezione.

4.Decreto Legislativo 142/2015

- Recepisce le Direttive Accoglienza e Procedure.

5.Decreti Sicurezza (D.L. 113/2018 e modifiche successive)

- Hanno limitato, poi in parte ristabilito, forme di protezione speciale.

6.Legge n. 50/2023 (cd. Cutro)

- Ristabilisce la protezione speciale, introducendo nuove modalità di valutazione.

7.Decreto Legge 158/2024

- Aggiorna l'elenco dei Paesi di origine sicuri, riducendoli a 19 e introducendo nuove disposizioni sulle procedure di ricorso. (Gestione Personale Enti Locali)

8.Decreto Legge 145/2024

- Introduce misure urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, tutela e assistenza alle vittime di caporalato, gestione dei flussi migratori e protezione internazionale. (Integrazione Migranti)

9.Direttiva Ministeriale 13 febbraio 2024

- Rafforza le attività delle Commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale e riduce la durata dei procedimenti.

5. CASI DI STUDIO E QUESTIONI APERTE

DIRITTO DI ASILO E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

OUTSOURCING, ASILO E SFIDE EUROPEE

Il processo di outsourcing nel contesto del diritto d'asilo in Italia, si manifesta principalmente attraverso l'esternalizzazione delle procedure di accoglienza e gestione delle persone migranti verso Paesi terzi. Questa pratica solleva preoccupazioni significative riguardo alla protezione dei diritti umani e alla conformità con gli obblighi internazionali, implicando il trasferimento delle responsabilità relative all'accoglienza e alla gestione delle domande di protezione internazionale a Paesi terzi. In Italia, ciò si è concretizzato in iniziative come il Protocollo Italia-Albania, che prevede la creazione di centri in Albania per trattare le richieste di asilo di migranti soccorsi in mare dalla Guardia Costiera italiana.

IMPLICAZIONI LEGALI E DIRITTI FONDAMENTALI

Tali accordi sollevano questioni legali rilevanti:

- **Violazione del principio di non-refoulement**: il trasferimento di richiedenti asilo in Paesi terzi potrebbe esporli a rischi di respingimento verso Paesi di origine o di transito, violando il divieto di espulsioni collettive e garantendo la protezione da trattamenti inumani o degradanti.
- **Accesso limitato alla giustizia**: La gestione delle richieste di asilo in Paesi terzi potrebbe ridurre l'accesso a rimedi giuridici efficaci per i migranti, compromettendo il diritto a un ricorso effettivo.
- **Responsabilità dello Stato**: Anche se le procedure si svolgono in Paesi terzi, lo Stato italiano potrebbe essere ritenuto responsabile per le violazioni dei diritti umani commesse nel contesto di tali accordi, in base al principio di responsabilità internazionale.

IL CASO ABDULLAH ÖCALAN

Il leader del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) nel novembre 1998 giunse in Italia chiedendo asilo politico dopo essere stato espulso dalla Siria. Nonostante il Tribunale di Roma avesse riconosciuto il suo diritto all'asilo il 4 ottobre 1998, la sua richiesta fu rifiutata dal governo italiano a causa di pressioni internazionali e diplomatiche, in particolare dalla Turchia. Öcalan fu successivamente arrestato in Kenya nel febbraio 1999 ed estradato in Turchia, dove è attualmente detenuto. Il caso di Abdullah Öcalan rappresenta un **esempio emblematico di come il contenzioso strategico possa essere utilizzato per promuovere la protezione dei diritti umani e influenzare le politiche migratorie**. Nonostante le difficoltà legali e politiche e l'esito non positivo della vicenda, la decisione del Tribunale italiano di riconoscere il diritto d'asilo di Öcalan ha avuto comunque un **impatto significativo nel dibattito internazionale sulla protezione dei rifugiati** e sulla responsabilità degli Stati nel garantire i diritti fondamentali, evidenziando l'importanza di un sistema giuridico indipendente e della volontà politica di rispettare gli obblighi internazionali in materia di diritti umani e riaffermando che la

valutazione del diritto d'asilo deve basarsi su criteri giuridici oggettivi, indipendentemente dalle pressioni politiche.

HOTSPOT DI LAMPEDUSA E VIOLAZIONI DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Il meccanismo degli hotspot, istituito dall'Unione Europea per gestire i flussi migratori, prevede la registrazione, l'identificazione e la selezione dei migranti. Tuttavia, in Italia, in particolare a Lampedusa, questo sistema ha sollevato preoccupazioni per le condizioni di detenzione e il trattamento dei migranti.

- **Caso J.A. e altri c. Italia (Corte EDU, 30 marzo 2023)**: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per la detenzione di quattro cittadini tunisini nell'hotspot di Lampedusa nel 2017. La Corte ha ritenuto che le condizioni di sovraffollamento, la mancanza di informazioni adeguate e la detenzione senza una base giuridica chiara violassero gli articoli 3 (trattamenti inumani o degradanti), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.
- **Sentenza n. 32070/2023 della Corte di Cassazione**: La Corte di Cassazione ha stabilito che, ai sensi dell'art. 10-ter del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998), è obbligatorio fornire a tutti gli stranieri condotti negli hotspot un'informativa completa ed effettiva sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione Europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito. La mancanza di tale informativa rende illegittimo il respingimento.

USO DEL DIRITTO MARITTIMO E RESPINGIMENTI VERSO LA LIBIA

L'Italia ha utilizzato il diritto marittimo per coordinare le operazioni di salvataggio nel Mar Mediterraneo, spesso indirizzando le navi verso la Libia. Tuttavia, la Libia non è considerata un "porto sicuro" a causa della situazione di conflitto e instabilità nel paese.

- **Sentenza n. 4557/2024 della Corte di Cassazione**: La Corte ha stabilito che, in assenza di un'assunzione di responsabilità da parte dello Stato libico per fornire un "porto sicuro", il comandante di una nave deve verificare la sicurezza del luogo di sbarco dei migranti. Nel caso in questione, i migranti furono trasbordati su una motovedetta senza che fosse garantito il rispetto delle linee guida internazionali, mettendo a rischio la loro sicurezza.

IL CASO DEI CENTRI IN ALBANIA

Il progetto italiano di trasferire migranti in centri in Albania ha suscitato ampie critiche sia sul piano della tutela dei diritti umani, sia sul piano giuridico che su quello economico. Il piano prevede una spesa complessiva di circa **600 milioni di euro** fino al 2028, con una media di **120 milioni all'anno**. Il progetto è stato ostacolato da diverse sentenze giuridiche. In sintesi, le principali questioni legali sollevate riguardano:

- **Designazione dell'Albania come "Paese sicuro"**: Diverse decisioni giudiziarie hanno messo in discussione la legittimità di tale designazione, soprattutto alla luce delle condizioni di sicurezza e dei diritti umani nel paese.
- **Procedura di trattenimento**: Le tempistiche e le modalità di trattenimento dei migranti sono state fortemente contestate.

- **Rimpatri e trasferimenti**: Le azioni di rimpatrio e trasferimento dei migranti in Albania sono state contestate per presunti abusi e violazioni dei diritti umani.

Il piano italiano di trasferire migranti in centri in Albania ha suscitato diverse contestazioni legali, sia a livello nazionale che europeo:

- **Tribunale di Roma**: sospensione e rinvio alla Corte di Giustizia UE. Il 11 novembre 2024, la XVIII Sezione civile del Tribunale di Roma ha sospeso la convalida del trattenimento di sette migranti (provenienti da Egitto e Bangladesh) nel centro di Gjader, in Albania. I giudici hanno rimesso la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sollevando dubbi sulla legittimità della designazione dell'Albania come "Paese sicuro" per i richiedenti asilo. La decisione ha comportato il trasferimento dei migranti in Italia.
- **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**: udienza e attesa della sentenza. Il 25 febbraio 2025, si è svolta l'udienza presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riguardo al protocollo Italia-Albania. L'Avvocato Generale dell'UE ha dichiarato che la direttiva 2013/32 consente agli Stati membri di designare Paesi d'origine come sicuri, anche prevedendo delle eccezioni per determinate categorie di persone. La sentenza finale è attesa tra fine maggio e inizio giugno 2025.
- **Corte di Cassazione**: sospensione dei procedimenti in attesa della decisione europea. Il 30 dicembre 2024, la Corte di Cassazione ha sospeso i procedimenti relativi ai ricorsi contro le mancate convalide del trattenimento di migranti in Albania, in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La Corte ha sottolineato l'importanza di rispettare le normative europee in materia di asilo e protezione internazionale.
- **Corte d'Appello di Roma**: non convalida dei trattenimenti. Il 10 febbraio 2025, la Corte d'Appello di Roma ha deciso di non convalidare i trattenimenti di 43 migranti trasferiti in Albania, ritenendo che tali azioni violassero i diritti fondamentali dei migranti. La decisione ha comportato il ritorno immediato dei migranti in Italia.

OPERAZIONI DI RICERCA E SOCCORSO IN MARE

SFIDE E OPERAZIONI SAR (SEARCH AND RESCUE)

Una nave non può essere considerata un luogo sicuro secondo il diritto internazionale.
Esiste un **dovere di cooperazione** da parte degli Stati, anche nel coordinamento delle attività di ricerca e soccorso, con la responsabilità primaria che spetta allo Stato costiero.

Nell'ottica del contenzioso strategico, le operazioni SAR in mare diventano **terreno cruciale per porre l'attenzione su violazioni dei diritti umani, mancanze normative e responsabilità statuali**.

CONTESTO LEGALE COMPLESSO E CONTENZIOSO STRATEGICO

Il diritto internazionale impone il dovere di soccorso (Convenzione SAR, UNCLOS, SOLAS), ma non impone obbligo di sbarco. Le zone SAR possono essere gestite da Stati incapaci o non cooperanti (es. Libia), creando vuoti operativi e giuridici. Gli Stati europei possono delegare attività SAR a soggetti terzi (es. Guardia costiera libica), sollevando questioni su respingimenti indiretti. Gli attori coinvolti (ONG, organizzazioni, attivisti e avvocatura) hanno un ruolo cruciale e attraverso il contenzioso strategico è possibile:

- **Far emergere violazioni sistemiche** (es. respingimenti, omissioni di soccorso);
- **Ottenere decisioni giudiziarie vincolanti** da Corti nazionali, europee (CEDU) o internazionali;
- **Spingere a cambiamenti normativi o prassi operative** più rispettose dei diritti umani, anche sul fronte della più frequente **criminalizzazione** dei soccorritori.

IL CASO HIRSI JAMAA C. ITALIA (CEDU, 2012)

Nel maggio 2009, circa 200 migranti somali ed eritrei furono intercettati in acque internazionali al largo di Lampedusa dalla marina militare italiana. Senza essere identificati né informati, furono trasferiti su navi italiane e successivamente respinti in Libia, in attuazione di un accordo bilaterale tra Italia e Libia. Questa operazione suscitò preoccupazioni riguardo al rispetto dei diritti umani e delle normative internazionali. Il 23 febbraio 2012, la Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti Umani ha emesso una sentenza unanime, condannando l'Italia per violazioni della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU):

- **Violazione dell'articolo 3 CEDU**: divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti. La Corte ha stabilito che i migranti respinti in Libia erano esposti al rischio di maltrattamenti, in quanto la Libia non offriva garanzie adeguate di protezione internazionale.
- **Violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU**: divieto di espulsioni collettive. La Corte ha ritenuto che l'azione italiana costituisse un'espulsione collettiva, non rispettando il principio di non-refoulement.
- **Violazione dell'articolo 13 CEDU**: diritto a un ricorso effettivo. La Corte ha rilevato che i ricorrenti non avevano accesso a un rimedio efficace per contestare le violazioni subite.

Questo caso rappresenta un **esempio significativo di contenzioso strategico nel contesto delle operazioni SAR in mare**, evidenziando come le azioni di salvataggio possano essere utilizzate per contestare pratiche che violano i diritti umani. La sentenza rappresenta una "pietra miliare" ed ha avuto un **impatto significativo sulla politica migratoria europea**, sottolineando la necessità di rispettare gli obblighi internazionali anche in contesti complessi come le operazioni SAR.

IL CASO OPEN ARMS

Nel 2019, la nave umanitaria spagnola Open Arms soccorse 147 migranti nel Mediterraneo centrale, tra cui 27 minori. Nonostante le condizioni di salute precarie dei naufraghi, l'allora ministro dell'Interno italiano, Matteo Salvini, impedì per 19 giorni lo sbarco a Lampedusa, rifiutando l'assegnazione di un porto sicuro. Solo l'intervento del capo della Procura di Agrigento autorizzò lo sbarco, avvenuto il 20 agosto 2019. L'ex Ministro fu accusato di sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio. Il Tribunale di Palermo lo assolse il 20 dicembre 2024, motivando che *"il fatto non sussiste"*. La difesa sostenne che le sue azioni fossero giustificate dalla necessità di difendere i confini nazionali e contrastare l'immigrazione irregolare. Il Tribunale ritenne che non vi fosse stato un illecito penale, considerando le politiche migratorie come parte delle prerogative statali. Si è in attesa del deposito delle motivazioni della sentenza.

Questo caso, un processo unico nel suo genere, è fortemente significativo per la tutela dei diritti umani per diversi motivi legati alla sua natura, alle implicazioni legali e al contesto politico.

A differenza di altri casi simili, questo processo ha riguardato direttamente un esponente di governo; il caso ha poi messo in evidenza il conflitto tra la sovranità nazionale e gli obblighi internazionali di protezione dei diritti umani sottolineando che, secondo il diritto internazionale, la vita umana deve prevalere sulla difesa dei confini e che uno Stato non può chiudere i propri porti in presenza di questioni umanitarie; la vicenda ha avuto un impatto significativo sulle ONG impegnate nel soccorso in mare.

DETENZIONE AMMINISTRATIVA E CPR

PRASSI ILLEGITTIME E PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ

La detenzione amministrativa nei **Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR)** italiani rappresenta una **forma di privazione della libertà** per persone migranti che non hanno commesso reati, ma sono trattenute in attesa di rimpatrio per mancanza di titolo di soggiorno. Tuttavia, questa misura ha sollevato gravi preoccupazioni riguardo alle violazioni dei diritti umani subite dalle persone trattenute e sulla compatibilità di tale forma di detenzione con i principi fondamentali di dignità umana e diritti civili, richiedendo una revisione urgente delle politiche migratorie e delle condizioni di detenzione. La detenzione amministrativa, pur essendo formalmente una misura non punitiva e legata all'irregolarità del soggiorno, si traduce spesso in una forma di privazione della libertà personale che avviene senza garanzie pienamente equivalenti a quelle previste per la detenzione penale, come stabilito anche da diverse pronunce delle Corti europee.
Il contenzioso strategico può configurarsi come uno **strumento legale fondamentale per denunciare e contrastare le violazioni sistemiche dei diritti umani che si verificano all'interno di queste strutture** e, in questo ambito, mira a:

- **Contestare la legittimità della detenzione prolungata e non necessaria**, spesso fondata su motivazioni generiche o sproporzionate;
- **Denunciare le condizioni materiali di detenzione in violazione dell'art. 3 della CEDU** (trattamenti inumani e degradanti), come l'assenza di cure mediche adeguate, l'isolamento, l'abuso di psicofarmaci e la mancanza di supporto legale;
- **Sollevare questioni di legittimità costituzionale o europea** riguardo alle prassi detentive, come l'automatismo della detenzione senza una valutazione individuale del caso;
- **Indirizzare la giurisprudenza verso una maggiore tutela dei diritti**, creando **precedenti vincolanti** e spingendo per riforme legislative, anche attraverso l'attivazione della Corte Costituzionale o della Corte di Giustizia dell'Ue allo scopo di modificare prassi istituzionali e normative che legittimano un sistema di detenzione preventiva e spesso arbitraria, in contrasto con il principio di proporzionalità e con il diritto internazionale.

CASO DI STUDIO: IL DECRETO DEL TRIBUNALE DI ROMA 3 AGOSTO 2021

Il Tribunale di Roma ha sospeso l'espulsione di un cittadino straniero trattenuto in un CPR per tutelare l'interesse superiore dei suoi figli minori. Il ricorrente, giunto in Italia nel 2001, ha commesso un reato nel 2002 ed è stato condannato nel 2012. Nel frattempo ha scontato la sua pena e ha portato avanti con successo un percorso di integrazione sia

professionale che sociale, costruendo una famiglia, composta da due figli minori nati in Italia dal matrimonio con una connazionale. Prima della scarcerazione, ha richiesto un permesso di soggiorno per assistenza minori (art. 31 d.lgs. 286/98) per restare vicino ai figli. Nonostante il permesso di soggiorno fosse in corso di valutazione, il Prefetto ha adottato un provvedimento di espulsione senza considerare l'interesse dei minori. Secondo la giurisprudenza, il diniego non può basarsi esclusivamente sulla condanna penale, ma richiede un bilanciamento di interessi. Inoltre, **il trattenimento presso il CPR è stato erroneamente convalidato dal Giudice di Pace, anziché dal Tribunale ordinario, competente in casi di unità familiare pendenti.** Tale competenza esclusiva e derogatoria alla normativa relativa alla convalida del trattenimento del migrante con una posizione irregolare è prevista dall'art. 1, co. 2 bis, D.L. 241/2004, introdotto in sede di conversione con L. 271/2004, ed è stata da ultimo ribadita dalla Corte di Cassazione (**Cass. civ., sez. VI, 14/06/2019, n.16075**, orientamento confermato più di recente in **Cass. civ., sez. I, 16/02/2023, n.4941**). Nel caso di specie, il Tribunale ordinario ha dunque accolto il ricorso, sospendendo l'espulsione per evitare un grave danno ai minori. il Tribunale ha riconosciuto l'assenza di pericolosità attuale del ricorrente, bilanciando l'interesse statale con quello dei minori ed evitando automatismi nell'espulsione basati su precedenti penali.

CPR E QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

È fatto notorio la **quasi totale assenza di fonti primarie volte a regolamentare i modi del trattenimento nei CPR**. L'unica fonte primaria che in modo organico tenta di regolamentare la materia è l'art. 14 TUI che si limita a stabilire che *«Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno»*. La normativa complessiva (compresa, quindi, quella regolamentare) è piuttosto scarna e, di fatto, la vita all'interno di tali strutture, l'esercizio e l'effettività dei diritti dei trattenuti è relegato alla discrezionalità delle Prefetture, delle Questure e degli enti gestori che rappresentano i tre attori principali che gestiscono la vita dei reclusi all'interno dei centri. **Tale disposizione non può ritenersi idonea a soddisfare la garanzia costituzionale di cui all'art. 13 Cost.**, limitandosi ad enunciazioni generiche e non tassative, ben al di sotto dello standard di precisione richiesto dalla riserva di legge assoluta. I dubbi di costituzionalità riguardano anche:

- La violazione della riserva di legge rinforzata in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, c. 2 Cost., in materia di condizioni per il diritto di asilo, prevista dall'art. 10, c. 3 Cost., della riserva assoluta di legge in materia di limitazione della libertà personale prevista dall'art. 13, c. 2, Cost., nella parte in cui i modi del trattenimento sono disciplinati da norme non legislative anziché da norme legislative. Con riferimento altresì al principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Cost.;
- La violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Con riferimento altresì al principio di

eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione;

- La violazione dell'art. 117 Cost.;
- La violazione degli artt. 2 e 32 Cost., anche alla luce della giurisprudenza sovranazionale.

Esistono diverse questioni di legittimità costituzionale che sono state sollevate e che rappresentano **casi studio significativi** in materia di **detenzione amministrativa nei CPR** ed esempi concreti di contenzioso strategico.

GIUDICE DI PACE DI ROMA – QUESTIONE COSTITUZIONALE DEL 17 OTTOBRE 2024

Tema: Legittimità dell'art. 14, comma 2, TUI in rapporto agli artt. 13, 3 e 117 Cost.

Dettagli:

- In sede di convalida del trattenimento di 4 cittadini stranieri, il giudice rileva che la normativa vigente **non garantisce adeguate tutele procedurali**.
- Viene quindi sollevata questione di costituzionalità alla **Corte Costituzionale**.
- Sono stati presentati numerosi interventi di **amicus curiae** (Garante nazionale, ASGI, Antigone, ARCI, ecc.).

Rilevanza: Potenziale effetto sistemico sulla normativa che regola la detenzione amministrativa. Punta a colmare un vuoto legislativo in materia di garanzie giurisdizionali.

Procedimento civile di riesame – Tribunale di Roma, 12 novembre 2024

Tema: Riesame del trattenimento presso CPR e questione della normativa primaria insufficiente.

Dettagli:

- Un trattenuto impugna il provvedimento di convalida del Giudice di Pace.
- Il Tribunale evidenzia la **assenza di una legge dettagliata** sulla detenzione amministrativa e richiama i principi di legalità e proporzionalità.
- Viene rinforzata l'idea che la detenzione nei CPR, pur "amministrativa", abbia caratteristiche simili alla detenzione penale e dunque **necessiti di tutele equivalenti**.

Rilevanza: Contribuisce a creare una giurisprudenza di merito più sensibile ai diritti delle persone trattenute e favorisce possibili riforme legislative.

DECRETO TRIBUNALE DI ROMA, 5 NOVEMBRE 2024

Il caso riguarda il trattenimento presso il CPR di Ponte Galeria di un giovane richiedente protezione internazionale di 22 anni, nato in Tunisia. Il richiedente viene **trattenuto nel CPR di Ponte Galeria per più di un mese nonostante le evidenti condizioni di vulnerabilità psichiatrica**. A nulla sono valsi i reclami al Garante ed i tentativi della difesa di porre fine alla detenzione ed è stato necessario proporre il riesame al Tribunale di Roma con istanza cautelare inaudita altera parte, accolta lo scorso 5 novembre 2024. **Il caso di specie fa sorgere, ancora una volta, le evidenti carenze della normativa inerente al trattenimento amministrativo e i contrasti di quest'ultima con la carta costituzionale italiana**. Nel caso posto all'attenzione del Tribunale di Roma, oltre alla richiesta di immediata liberazione, **è stata posta questione di legittimità costituzionale** in relazione alla normativa vigente in tema di CPR, sull'assenza di leggi che garantiscono il diritto alla salute e a ricorrere ad un giudice in caso di violazione dei diritti dei trattenuti.

TAR LAZIO – RICORSO CONTRO SCHEMA DI CAPITOLATO D'APPALTO PER LA GESTIONE DEI CPR (OTTOBRE 2024)

Tema: Qualità e legittimità dei servizi previsti nel bando di gara per la gestione dei CPR.

Dettagli:

- **ASGI** e **Cittadinanzattiva** impugnano lo **schema di capitolato del Ministero dell'Interno**.
- Si denuncia l'**assenza di garanzie sanitarie** e misure per la tutela di persone vulnerabili, in violazione degli standard CEDU.
- È chiesto al TAR di sollevare questione di costituzionalità per violazione degli artt. 13 e 3 Cost.

Rilevanza: Questo ricorso incide **a monte**, sull'organizzazione stessa dei CPR. Il giudizio mira a influenzare direttamente le **condizioni materiali e sanitarie** nei centri tramite la modifica dei bandi pubblici.

L'AMICUS CURIAE

L'**amicus curiae** (letteralmente "amico della corte") è un soggetto — persona, organizzazione o ente — che **non è parte diretta in una causa**, ma che interviene in un procedimento giudiziario per fornire alla corte **informazioni, argomenti giuridici o competenze tecniche** utili per la decisione della controversia.
Nel **contenzioso strategico** (strategic litigation), lo scopo è andare oltre il singolo caso per **ottenere cambiamenti più ampi nella legge, nella prassi o nella società**.
In questo contesto, l'**amicus curiae** diventa uno strumento fondamentale perché:

- Fornisce alla corte **prospettive più ampie**, ad esempio sugli impatti sociali, politici o umanitari di una decisione.
- Aiuta a **inquadrare il caso in un contesto più generale** di diritti umani o norme internazionali.
- Può **portare esperienze e competenze tecniche** (es. rapporti ONU, dati di ONG, prassi internazionali) che i giudici non hanno o che le parti non hanno prodotto.

PERCHÉ È IMPORTANTE NELL'AMBITO DEI DIRITTI UMANI

L'utilizzo dell'**amicus curiae** è particolarmente rilevante nei casi che riguardano la tutela dei diritti umani delle persone migranti per vari motivi:

1. **Asimmetria/squilibrio di potere**: le persone migranti spesso non hanno risorse legali sufficienti e/o accesso ad una rappresentanza legale adeguata. L'**amicus** può riequilibrare questo rapporto portando la voce della società civile o esperti indipendenti che possono presentare alla Corte informazioni **tecniche, giuridiche o documentali** che le parti non sono in grado di produrre.
2. **Contesto internazionale**: i diritti delle persone migranti coinvolgono spesso norme di diritto internazionale, come la **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** o il **diritto umanitario internazionale**. Un amicus può aiutare la Corte a considerare questi riferimenti come standard internazionali.
3. **Impatto sistemico**: una decisione su un singolo migrante può avere effetto su **migliaia di altri casi simili**. Gli amicus aiutano la Corte a comprendere questo impatto collettivo.
4. **Protezione dei diritti fondamentali**: in contesti politicamente sensibili, come l'immigrazione, i diritti fondamentali possono essere trascurati. Un amicus può **richiamare l'attenzione sui rischi di violazione dei diritti umani**, come il diritto alla vita, al non respingimento

(non-refoulement), alla dignità o alla protezione contro trattamenti inumani o degradanti.

5. **Influenza sulle politiche pubbliche attraverso il contenzioso strategico**, ottenendo pronunce in grado di cambiare una pronuncia che cambi la prassi nazionale ad es. in materia di detenzione amministrativa.

CPR E SALUTE E LA TUTELA IN AMBITO EUROPEO E DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Il tema della salute nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio è oggi uno dei **più controversi e problematici** in materia di diritti dei migranti. Le condizioni sanitarie all'interno dei CPR sollevano **gravi preoccupazioni sotto il profilo del diritto alla salute e della tutela dei diritti fondamentali**, sia a livello dell'Unione Europea che del Consiglio d'Europa. Le problematiche principali riguardano:

- **Accesso inadeguato alle cure mediche**, soprattutto per problemi cronici o mentali.
- Mancanza di **personale medico qualificato** e presente h24.
- **Condizioni igienico-sanitarie precarie**.
- Presenza frequente di **disturbi psichici**, anche gravi, **non adeguatamente trattati**.
- Uso frequente di **psicofarmaci**, spesso come **strumento di contenimento**.

Le istituzioni del Consiglio d'Europa e dell'UE hanno ribadito che:

- La salute deve essere **tutelata anche in detenzione**.
- Le condizioni degradanti equivalgono a **trattamenti inumani**.
- Le persone vulnerabili (in particolare con disturbi mentali) **non dovrebbero essere detenute**.

I CPR, così come oggi funzionano in molti paesi, rischiano di violare **diritti non derogabili**, e per questo sono oggetto crescente di **contenzioso strategico e interventi da parte di amicus curiae**.

IL CASO J.A E ALTRI C. ITALIA

Il ricorso è stato presentato da quattro cittadini tunisini con il supporto di diverse e l'intervento di diverse organizzazioni. Nell'ottobre 2017 i quattro ricorrenti, insieme ad altri cittadini tunisini, erano stati **soccorsi e trasferiti nell'hotspot** di Lampedusa dopo aver rischiato il naufragio nel tentativo di raggiungere l'Italia. Qui, sono stati **trattenuti di fatto** per dieci giorni, **senza ricevere informazioni** sulla loro condizione giuridica o sul diritto a chiedere asilo, in condizioni di estremo disagio, dormendo all'aperto, senza possibilità di privacy, senza bagni funzionanti a sufficienza per il numero di persone presenti (troppo alto per la capienza del centro). Successivamente, essendo stati **informalmente classificati come migranti "irregolari"** grazie alle attività di pre-identificazione e alla sommaria compilazione del "foglio notizie", sono stati prelevati dall'hotspot, **costretti a firmare** la relata di notifica di un provvedimento di respingimento differito di cui non hanno ricevuto copia, trasferiti all'aeroporto di Palermo, ammanettati con le fascette di velcro, e **ricondotti forzatamente in Tunisia** il giorno stesso.

La Corte, nella sua pronuncia, ha riscontrato la violazione degli artt. 3 CEDU (Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti), 4 Prot. 4 CEDU (Divieto di espulsioni collettive), 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 CEDU (Diritto ad un ricorso effettivo).

Questo caso è molto importante e rappresenta un **precedente giurisprudenziale fondamentale** su più fronti poiché sancisce l'**illegalità della detenzione senza giudice** nei CPR, denuncia le **condizioni degradanti** dei centri, rafforza il principio secondo cui **nessuno può essere privato della libertà arbitrariamente, nemmeno per motivi di immigrazione**.

È uno **strumento potente per ONG, avvocati e attivisti** impegnati nella **difesa dei diritti umani dei migranti**, ed è stato definito da molti come un punto di svolta nella giurisprudenza europea sulla detenzione amministrativa.

IL CASO KHALIFA C. ITALIA

I fatti da cui trae origine la vicenda giudiziaria sono legati all'**ondata di sbarchi di migranti irregolari avvenuta nel 2011** in conseguenza dei gravi disordini politici dei quali erano a quel tempo teatro diversi Paesi nord-africani (cosiddetta "**primavera araba**") e che avevano condotto numerosissimi migranti a tentare di raggiungere con ogni mezzo le coste europee. Il caso tratta in particolare delle vicende di tre cittadini tunisini e degli standard di trattamento offerti dall'Italia in occasione del loro trattenimento sull'isola di Lampedusa e del loro rimpatrio verso il Paese di origine. I tre ricorrenti, cittadini tunisini, erano giunti nel Centro di soccorso e di prima accoglienza di Lampedusa, Contrada Imbriacola, ove erano stati trattenuti in condizioni inumane e degradanti fino a che una rivolta e il successivo incendio, scoppiati nel centro proprio in reazione alle condizioni di permanenza, lo avevano gravemente danneggiato e avevano costretto le Autorità italiane a rinvenire una diversa collocazione per gli oltre mille migranti presenti sull'isola. Essi erano quindi stati condotti a Palermo e imbarcati su tre navi, rimaste per diversi giorni attraccate al porto della medesima città. Dall'aeroporto palermitano, i migranti erano infine stati rimpatriati in Tunisia.
La Corte ha confermato la sussistenza delle violazioni dell'art. 5 CEDU e dell'art. 13 CEDU in relazione all'art. 3, escludendo però la violazione sia dell'art. 3 CEDU, sia dell'art. 4, prot. 4, CEDU.

Nei **casi A.B. c. Italia** e **A.M. c. Italia**, la Corte ha descritto con chiarezza alcuni degli abusi e le violazioni che sistematicamente posti in essere nei confronti dei cittadini stranieri alla frontiera: la compilazione sommaria del foglio notizie, la completa assenza di informazioni, le condizioni dell'hotspot, la violenza subita durante le operazioni di rimpatrio e anche le difficoltà di accesso alle procedure di asilo. Uno dei ricorrenti, ad es., era stato trattenuto nel centro di Lampedusa in due distinte occasioni, per 22 giorni nel 2017 e 17 giorni nella primavera del 2018, quando l'hotspot è stato poi chiuso dopo essere stato dato alle fiamme.

Nel **caso A. S. c. Italia**, riguardante un giovane cittadino tunisino sopravvissuto ad un naufragio e trattenuto presso l'hotspot di Lampedusa da 7 al 25 ottobre 2018, la Corte si sofferma nuovamente sul sovraffollamento della struttura e sulle condizioni igienico sanitarie dell'hotspot, rese evidenti anche attraverso la produzione di diversi rapporti di denuncia presentati da organizzazioni non governative e dal Garante per i diritti delle persone private della libertà personale, respingendo le osservazioni preliminari del Governo italiano.

Queste pronunce risultano dunque ancora attuali, tenuto conto delle prassi che tuttora si riscontrano negli hotspot e nelle strutture informali che si moltiplicano in Italia.
Le gravi carenze strutturali e normative riscontrate nei CPR — in particolare per quanto riguarda le condizioni di trattenimento inumane, la tutela del diritto

alla salute, il rischio suicidario e l'assenza di garanzie giurisdizionali effettive — sono state affrontate attraverso un insieme di azioni complesse e coordinate. Tra queste si segnalano: **ricorsi d'urgenza alla Corte europea dei diritti dell'uomo, istanze di riesame, azioni ex art. 35-bis del d.lgs. 25/2008 e interrogazioni parlamentari**.

In particolare, il ricorso d'urgenza alla CEDU (ai sensi della Rule 39 del Regolamento) si è dimostrato uno **strumento giuridico particolarmente efficace**, in quanto ha spesso spinto le Autorità italiane ad adottare misure immediate — come la liberazione dei soggetti trattenuti — al fine di evitare una condanna da parte della Corte di Strasburgo.
Alla luce di questi risultati, **si ritiene strategico incentivare un approccio plurilivello che combini strumenti giuridici interni ed europei,** inclusa la **possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale o rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea**, al fine di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti in stato di detenzione amministrativa.

Queste decisioni, inoltre, dimostrano chiaramente l'importanza dei monitoraggi effettuati dalle autorità di garanzia indipendenti e l'incisività della collaborazione tra avvocati, organizzazioni non governative e attivisti/e: sinergie che permettono di portare all'attenzione della Corte situazioni individuali che, vista la difficoltà di accedere alle strutture detentive, rimangono troppo spesso prive di adeguata tutela.

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA E VIOLAZIONI DEL DIRITTO DI DIFESA

STATO DELL'ARTE: IL DIRITTO DI DIFESA E LE GARANZIE PROCEDURALI

Il diritto alla difesa del migrante risulta oggi **particolarmente fragile**, poiché si sviluppa all'interno di un **sistema giuridico ibrido**, in cui si intrecciano norme e procedure del diritto penale e del diritto dell'immigrazione. A differenza del processo penale, dove le garanzie difensive sono ben codificate e consolidate, nei procedimenti amministrativi — come quelli relativi all'espulsione, al trattenimento nei CPR o alla convalida delle misure restrittive — le tutele effettive sono spesso ridotte o meramente formali.
In molti casi, la persona si trova priva di **strumenti concreti per esercitare pienamente il proprio diritto alla difesa**: barriere linguistiche, tempi estremamente ristretti, mancata informazione sui propri diritti e difficoltà ad accedere a un'assistenza legale qualificata contribuiscono a rendere la sua posizione giuridica vulnerabile.

Inoltre, il confine sempre più sfumato tra politiche migratorie e logiche securitarie — fenomeno noto come *crimmigration* — ha portato a una progressiva estensione delle misure penali (o para-penali) nel trattamento delle persone migranti, anche in assenza di reati.

In questo contesto, **il diritto alla difesa rischia di perdere il suo significato sostanziale, riducendosi a un adempimento formale**, e contribuendo così a un sistema in cui il migrante non è pienamente soggetto di diritti, ma oggetto di controllo.
In questo intreccio tra penale e

amministrativo, il diritto alla difesa del migrante risulta fragile e diseguale sotto diversi aspetti:

Asimmetria procedurale

- Nelle procedure amministrative (come espulsione o trattenimento), il migrante **non gode delle stesse tutele** previste nel processo penale (es. contraddittorio pieno, obbligo di motivazione, diritto all'interprete e al gratuito patrocinio effettivo).
- Le decisioni sono spesso **sommarie, standardizzate** e prive di reale valutazione individuale.

Accesso limitato alla difesa tecnica

- Nei CPR o negli hotspot, i migranti **non sono sempre informati chiaramente dei loro diritti.**
- Il diritto al patrocinio è riconosciuto sulla carta, ma **nella pratica spesso inaccessibile**, per **barriere linguistiche**, mancanza di mediatori e tempi ristretti.

Funzione preventiva del penale

- La magistratura di sorveglianza o i giudici di pace **convalidano detenzioni amministrative** con formule generiche, senza un vero scrutinio del caso.
- Alcune norme penali (es. art. 13, co. 13 del TUI) servono **più a rafforzare l'efficacia delle espulsioni** che a reprimere reali condotte offensive.

GLI ORIZZONTI DELLA CRIMMIGRATION

Il termine **Crimmigration** descrive la **fusione crescente tra diritto penale e diritto dell'immigrazione**, un processo che:

- Trasforma il migrante in un **soggetto a rischio** per il solo fatto di essere straniero o irregolare;
- Utilizza il **diritto penale come strumento di gestione amministrativa** della presenza straniera;
- Giustifica la **limitazione dei diritti fondamentali**, tra cui quello alla libertà e alla difesa, **in nome del controllo dei flussi migratori**.

In questo contesto, il migrante non è più (solo) titolare di diritti, ma diventa **oggetto di una politica di sicurezza**, dove le garanzie tradizionali dello Stato di diritto vengono indebolite.

LE TRE DIRETTRICI DELLA CRIMMIGRATION

Il migrante oggi si trova in una posizione **ibrida e vulnerabile**, soggetta tanto alla logica repressiva del penale quanto a quella amministrativa dell'immigrazione, senza però beneficiare pienamente delle tutele garantite in nessuno dei due ambiti.

1. La **criminalizzazione dello straniero per violazioni di disposizioni connesse all'immigrazione** (diretta in senso stretto, cioè reati propri - che interessano lo straniero-; indiretta in senso stretto, cioè condotte poste in essere da soggetti diversi dallo straniero ma ad esso, a vario titolo, connessi – reati in materia di immigrazione -);
2. Le **conseguenze in diritto dell'immigrazione a seguito di condanne penali** (reati ostativi/condizioni di ordine amministrativistico ostative all'ingresso/ soggiorno dello straniero) – criminalizzazione in senso lato;
3. **Misure privative o limitative della libertà personale di tipo penalistico** nell'ambito del diritto dell'immigrazione (espulsioni amministrative e giudiziarie; detenzione amministrativa).

Il **diritto alla difesa**, pur formalmente riconosciuto, è spesso **inefficace nella pratica**, soprattutto nei contesti detentivi e nelle procedure accelerate. L'analisi critica della **crimmigration** rivela un arretramento delle garanzie costituzionali, che impone una **riflessione urgente sul ruolo del diritto** come strumento di protezione e non solo di esclusione.

IL CASO ARASH, UN ESEMPIO EMBLEMATICO DI VULNERABILITÀ TRA ASILO E DIRITTO PENALE

Un giovane **cittadino iraniano** è in fuga dal regime del proprio Paese, con l'intenzione di chiedere asilo nel Regno Unito, dove risiedono alcuni suoi familiari. Per raggiungere l'Inghilterra, ottiene un visto di breve durata per l'Italia, pianificando di transitare da lì e proseguire il viaggio.
Una volta arrivato in Italia, si procura un passaporto e una carta d'identità falsi di nazionalità bulgara, con l'obiettivo di poter viaggiare senza ostacoli all'interno dell'area Schengen. Viene però arrestato mentre tenta di imbarcarsi con quei documenti falsi.
Durante l'udienza di convalida dell'arresto, è presente **un interprete**. Arash espone la sua situazione e manifesta chiaramente la volontà di chiedere protezione internazionale. Tuttavia, nonostante ciò, viene condannato per il reato di uso di documenti falsi a 18 mesi di reclusione, senza sospensione condizionale della pena.
Il difensore d'ufficio non propone appello, rendendo la sentenza definitiva.
Arash parla esclusivamente farsi e non comprende l'italiano. Il successivo difensore di fiducia subentra nella difesa e, per poter comunicare con lui, incarica un interprete professionale. **Solo grazie a questa assistenza linguistica è possibile ricostruire correttamente la sua storia** personale e il suo bisogno di protezione.

A seguito di una nuova valutazione del caso, il difensore riesce a ottenere per lui l'accesso a una **misura alternativa alla detenzione**, disponendo la detenzione domiciliare in una comunità.
Da questa struttura Arash può finalmente presentare domanda di protezione internazionale, avviando il percorso che avrebbe dovuto essergli garantito fin dall'inizio.

CRITICITÀ EMERSE DAL CASO DI ARASH

1. Criminalizzazione della migrazione e dell'asilo

Il caso mostra chiaramente come il sistema penale venga utilizzato per **colpire condotte legate esclusivamente alla volontà di cercare protezione**, senza alcuna valutazione reale del contesto personale. Arash non è un soggetto pericoloso, ma un richiedente asilo che, non potendo accedere in modo regolare al Regno Unito, è costretto a usare documenti falsi — comportamento che, nel contesto, è funzionale alla **fuga da un pericolo reale**, non a una finalità illecita in senso proprio.

2. Violazioni del diritto alla difesa

La condanna senza sospensione e la mancata proposizione dell'appello da parte del difensore d'ufficio evidenziano una **difesa tecnica inefficace**. La totale **assenza di comunicazione linguistica** tra imputato e difensore mina alle basi il principio del **giusto processo** (art. 6 CEDU e art. 24 Cost.). È solo con la nomina di un difensore di fiducia e di un interprete che emergono i veri elementi del caso.

3. Assenza di valutazione della volontà di richiedere asilo

Nonostante Arash abbia manifestato in sede di convalida la volontà di chiedere protezione internazionale, **le autorità non hanno attivato la procedura di richiesta**

asilo, né sospeso il procedimento penale per consentirne la valutazione. Questo rappresenta una **grave omissione**, anche alla luce dei principi espressi dalla giurisprudenza CEDU e dalla normativa UE.

4. Barriere linguistiche e vulnerabilità

Il caso dimostra come l'**assenza di un interprete qualificato e continuativo** comprometta l'effettività della tutela, soprattutto per persone con scarse competenze linguistiche e in situazione di vulnerabilità psico-sociale. Il migrante, di fatto, **non partecipa realmente al processo** che lo riguarda.

5. Riconoscimento tardivo del bisogno di protezione

Solo una volta inserito in un contesto comunitario alternativo alla detenzione e grazie a un supporto legale adeguato, Arash può **formalizzare la domanda di asilo**, che rappresenta il vero nucleo della sua vicenda.

Il caso di Arash rappresenta un esempio concreto delle **disfunzioni sistemiche prodotte dalla Crimmigration**: un sistema che **penalizza i migranti** per condotte legate alla loro condizione, senza offrire garanzie equivalenti a quelle previste per altri cittadini.

Inoltre, evidenzia l'urgenza di rafforzare l'**effettività del diritto alla difesa**, l'**accesso all'informazione legale**, e la necessità di meccanismi che assicurino una **valutazione tempestiva delle esigenze di protezione internazionale** fin dalle prime fasi del procedimento.

DONNE STRANIERE E VULNERABILITÀ: LA PROTEZIONE DEI DIRITTI IN UNA PROSPETTIVA DI GENERE

FORME MULTIPLE E INTERSEZIONALI DI VULNERABILITÀ

Le donne straniere (migranti, richiedenti asilo, rifugiate, apolidi, vittime di tratta, etc.) sono esposte a **molteplici discriminazioni** che derivano dall'intreccio tra:

- Genere (discriminazioni legate al fatto di essere donne)
- Status giuridico (irregolarità, asilo, permesso di soggiorno limitato)
- Nazionalità o origine etnica
- Condizioni socio-economiche (povertà, sfruttamento lavorativo, marginalità abitativa)
- Condizioni di salute mentale o fisica
- Violenza di genere (compresa la violenza domestica, sessuale, la mutilazione genitale femminile, matrimoni forzati, etc.)

L'approccio di genere nella tutela dei diritti umani implica dunque la necessità di:

- **Riconoscere le specifiche forme di discriminazione e violenza** che colpiscono le donne straniere.
- **Integrare tali elementi nella valutazione** della protezione internazionale e dei permessi di soggiorno.
- **Assicurare l'accesso effettivo** alla giustizia, alla salute, al lavoro, all'alloggio, alla formazione, alla protezione contro la violenza.

QUELLO CHE I NUMERI NON DICONO

Uno dei primi ostacoli che una lettura di genere del fenomeno migratorio e dei movimenti che interessano le frontiere incontra è **l'assenza di dati disaggregati immediatamente reperibili.** Le statistiche pubblicate dal Ministero dell'Interno non offrono dati utili a comprendere numeri, provenienze ed età delle donne che giungono in Italia attraverso le diverse aree di frontiera mentre i dati raccolti ed elaborati dall'UNHCR consentono di avere una **fotografia solo parziale** del numero delle donne arrivate via mare ma non, ad esempio, di avere informazioni sugli ingressi via terra.
I dati più difficili da ottenere sono quelli relativi alle donne che non riescono a raggiungere i Paesi di destinazione e che scompaiono o perdono la vita durante il viaggio.

CONFLITTI SISTEMICI E SPAZI PER IL CONTENZIOSO STRATEGICO NELL'ACCESSO AL TERRITORIO E ALLA PROTEZIONE

Per le donne straniere, il diritto all'accesso al territorio e alla protezione è segnato da ostacoli specifici, sistemici e spesso invisibili. Il contenzioso strategico, se orientato da una prospettiva di genere e intersezionale, può diventare uno **strumento chiave per rendere effettivi diritti altrimenti negati** e costruire giurisprudenza che riconosca la complessità dell'esperienza migratoria femminile.

ESTERNALIZZAZIONE, USO DI FONDI, RIMPATRIO VOLONTARIO

Le politiche di esternalizzazione contribuiscono a spostare le frontiere europee sempre più verso l'esterno, grazie all'uso di fondi e a forme di cooperazione con le autorità dei Paesi d'origine e di transito. Consentono di avviare le procedure di selezione tra chi può beneficiare dell'accesso alla protezione e chi invece non ne ha diritto, ben prima dell'arrivo nel territorio europeo.

- Italia e Unione Europea contribuiscono a tali politiche attraverso l'uso di fondi per l'acquisto di motovedette, per i centri di detenzione, per l'addestramento delle forze di polizia, etc. ma anche per i programmi di rimpatrio volontario.
- Le operazioni di evacuazione, resettlement e rimpatrio volontario, raggiungono in prevalenza le persone straniere presenti nei centri urbani mentre sono di più difficile attuazione per quelle trattenute nei centri di detenzione ufficiale. Inoltre l'accesso ad alcune soluzioni dipende dalla nazionalità.

CASO DI STUDIO: IL RICORSO AL COMITATO CEDAW

Due donne sono arrivate in Libia dalla Nigeria rispettivamente nel 2017 e nel 2018. Dopo un anno di sfruttamenti, torture e detenzioni arbitrarie, tentano di raggiungere l'Italia, ma vengono intercettate in mare e rimpatriate in Nigeria attraverso un programma **dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM)** definito di *"rimpatrio volontario umanitario"*. Il 3 dicembre 2021 le due donne hanno presentato ricorso contro Italia e Libia al **Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne delle Nazioni Unite (CEDAW)** sostenendo che i due paesi hanno violato gli articoli 2 e 6 della Convenzione per i diritti delle donne: il diritto alla non discriminazione e alla protezione dallo sfruttamento della prostituzione. Ad aprile 2024 il Comitato ha comunicato - relativamente ad uno dei due ricorsi - che era possibile ricorrere solo avverso uno Stato e il complaint è stato ripresentato verso l'Italia.

RICORSO COMITATO CEDAW

01

CEDAW

Convenzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1979 e ratificata da 187 Paesi (in Italia con la Legge n.132 del 1985).

02

COMITATO CEDAW

Organismo previsto dalla Convenzione composto da 23 esperte per monitorare attuazione CEDAW da parte degli Stati firmatari.

03

RICORSI

Le denunce (o "comunicazioni") al Comitato possono essere presentate da persone o gruppi di persone, Le quali si ritengano vittime di una violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione CEDAW.

Step 01
Individuazione delle ricorrenti e ricostruzione dei fatti

Step 02
Raccolta del consenso

La forma della procura per questo tipo di procedimenti è più semplice di quella richiesta per i ricorsi interni ma è comunque sempre necessario il contatto con la parte e la sua autorizzazione a procedere.

Step 03
Compilazione del form - i fatti

Il form può essere compilato online www.ohcr.org/en/documents/tools-and-resources/form-and-guidance-submitting-individual-communication-treaty-bodies e contiene una descrizione dei fatti e del contesto in cui sono maturati.

Step 04
Compilazione del form - violazioni

Descrizioni delle disposizioni che si ritengono violate anche attraverso allegazione di pareri legali e/o di altri esperti/altre esperte.

Step 05
Individuazione delle ricorrenti e ricostruzione dei fatti

Allegazione di "expert witness statement" o di altri documenti rilevanti.

Step 06
Ammissibilità

Mancato esperimento di altri rimedi internazionali.

Esaurimento vie di ricorso interne.

FRONTIERE ESTERNE E INTERNE, RESPINGIMENTI E RIAMMISSIONI

Le frontiere esterne italiane ed europee sono interessate da respingimenti e altre prassi illegittime finalizzate ad impedire l'accesso al territorio dello Stato e alla protezione internazionale:

- I respingimenti, nelle zone di frontiera marittime e terrestri, vengono eseguiti sia dalle autorità degli Stati membri dell'UE sia da altre autorità statuali e private;
- Alle violenze fisiche si accompagnano spesso altre violazioni, quali la detenzione, la distruzione degli effetti personali e l'obbligo di denudarsi;
- Le frontiere interne italiane ed europee sono interessate da pratiche simili poste in essere attraverso l'uso di accordi bilaterali o la reintroduzione dei controlli sulla base del CFS.

L'ACCORDO BILATERALE ITALIA – GRECIA E IL CASO SHARIFI

Il 30.03.1999, l'Italia e la Grecia hanno firmato un accordo bilaterale di riammissione delle persone in situazione irregolare. L'art. 5 recita che "*ciascuna delle Parti contraenti riammetta sul proprio territorio, su richiesta dell'altra Parte contrente e senza alcuna formalità, il cittadino di un paese terzo che è entrato sul territorio della seconda parte senza avere, nei dodici mesi precedenti la richiesta, transitato o soggiornato sul territorio della prima Parte contraente*".
Nel 2014, a seguito della riammissione in Grecia di un gruppo di cittadini stranieri effettuato sulla base dell'Accordo di riammissione bilaterale sottoscritto dall'Italia e dalla Grecia nel 1999 mai ratificato dal Parlamento, la **Corte EDU condanna l'Italia e la Grecia per la violazione del divieto di espulsioni collettive, di trattamenti inumani e degradanti e del diritto ad un ricorso effettivo.** Dopo la sentenza, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha aperto una procedura di supervisione nei confronti dell'Italia. La procedura di supervisione risulta ancora aperta anche grazie all'invio di report che documentano la continuità della procedure di riammissione.

RICORSO D'URGENZA EX ART 700 AL TRIBUNALE DI ROMA CON RICHIESTA DI UN VISTO DI INGRESSO

A marzo 2023 un minore afghano giunto al porto di Brindisi si metteva in contatto telefonico con un'operatrice legale e affermava di essere stato costretto a risalire a bordo di un traghetto diretto in Grecia. Affermava di avere già chiesto protezione internazionale in Grecia e di avere manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale alle autorità italiane. Durante la videochiamata il minore appariva vestito solo con slip intimi. Lo stesso era chiuso in una cabina della nave. La riammissione avveniva senza la notifica di alcun provvedimento.
Dopo aver trascorso 3 giorni in una cella presso il porto di Igoumenitsa il minore veniva trasferito presso un centro per minori vicino a Salonicco.

Step 01
Ricostruzione di tutti i fatti anche attraverso organizzazioni in Grecia

Step 02
Raccolta procura

La forma della procura per questo tipo di procedimenti segue le regole del diritto interno (autentica davanti a un notaio in Grecia solo dopo il - formale - raggiungimento della maggiore età)

Step 03
Stesura del ricorso - i fatti

Descrizione dettagliata dei fatti di causa

Step 04
Stesura del ricorso - violazioni

Descrizione delle disposizioni che si ritengono violate.

Step 05
Supporto probatorio

Allegazione di report o di altri documenti rilevanti.

Step 06
Richiesta al Giudice

Accertamento delle violazioni e rilascio di un visto di ingresso

FOCUS VIOLAZIONI LAMENTATE

Violazione dell'art. 10 co.3 Cost. e del diritto di accedere alla procura di esame della protezione internazionale, di cui all'art.18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE;

Violazione della relativa normativa di recepimento e attuazione, europea e interna;

Violazione del Regolamento UE N.604/2013 (Dublino III).

Violazione del diritto a un ricorso effettivo di cui all'art.13 CUDE e art.47, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

Violazione dell'art.1 della Convenzione di Ginevra e del principio di non refoulement di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

Violazione art.3 e art.5 Convenzione europea dei diritti dell'Uomo;

Violazione dell'art.13 Cost.

LA DECISIONE DEL TRIBUNALE DI ROMA, ORDINANZA DEL 7 LUGLIO 2023

"Il trattamento che il ricorrente ha descritto di aver subito da parte delle autorità italiane alla frontiera del porto di Brindisi il 16.03.2023 si ritiene provato in giudizio secondo gli standard di prova attenuati dei procedimenti cautelari. Ciò rilevato quanto alla prova delle circostanze personalmente vissute dal ricorrente, la prassi di riammissione informale da questi subita, adottata dal Ministero dell'Interno in attuazione dell'accordo bilaterale con la Grecia, risulta illegittima sotto molteplici profili.
Accoglie il ricorso e, per l'effetto, dichiara il diritto di ----------, nato in Afghanistan il —, a presentare domanda di protezione internazionale in Italia e ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano".

ACCESSO AL TERRITORIO, SISTEMA HOTSPOT E ACCOGLIENZA

Le politiche di trattenimento sono **gender blind**, ossia completamente incuranti della necessità, delle vulnerabilità e dei bisogni specifici delle donne. Il sistema hotspot costituisce l'ennesimo ostacolo nell'accesso alla protezione. La strategia basata sull'approccio dei **punti di crisi (cd. hotspot),** ha fin da subito rappresentato **profili di illegittimità**, a tutt'oggi esistenti. In primo luogo per la mancanza di disciplina all'interno dell'ordinamento da norme di rango primario, e in secondo luogo in quanto il trattenimento in hotspot configura una situazione di privazione della libertà personale. L'illegittima detenzione dei migranti all'interno dei centri di prima accoglienza italiani, nel 2015 ha portato alla condanna dell'Italia da parte della CEDU con la sentenza Khlaifia e altri c. Italia per violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza e del diritto ad un ricorso effettivo. Fin dalla loro istituzione, gli hotspot sono permeati dalla violenza istituzionale, dall'assenza di una dimensione di genere e «dall'ipervisibilità dei corpi» (C.Shmoll). La presenza delle donne negli hotspot e in generale nei centri di prima accoglienza riflette quella degli arrivi ma, ancora una volta, rimane sotto traccia.

IL CASO DELL' HOTSPOT DI LAMPEDUSA: RICHIESTA MISURE URGENTI EX ART. 39 CEDU

Ricorsi d'urgenza presentato per tre nuclei familiari

- Nucleo familiare tunisino, composto anche da due minori di uno e cinque anni
- Nucleo familiare marocchino, con un minore di soli 9 mesi
- Coppia tunisina senza figli

CORTE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO - CASO DI J.A. E ALTRI C. ITALIA (RICORSO N. 21329/18) - SENTENZA 30 MARZO 2023

"Le condizioni di sovraffollamento e carenza di garanzie e servizi all'interno dell'hotspot di Lampedusa costituiscono una violazione dell'art. 3 CEDU (Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti). La Corte precisa, altresì, che l'eventuale situazione di arrivi contingenti e ravvicinati di cittadini stranieri in Italia non giustifica le condizioni degradanti in cui sono stati trattenuti i ricorrenti".

IL CASO DELL' HOTSPOT DI COMO M.A. V. ITALY: RICHIESTA MISURE URGENTI EX ART. 39 CEDU

Nel periodo 2016 – 2017, la situazione a Como si caratterizzava per un'alta presenza di migranti che tentavano di attraversare il confine italo-svizzero subendo molteplici

riammissioni e, per un breve periodo, trasferimenti all'hotspot di Taranto. A partire da settembre 2016 fino a dicembre 2018, i migranti vennero ospitati presso il centro di istituzione prefettizia di Via Teodolinda, gestito dalla Croce Rossa. Minori, donne e persone vulnerabili convivevano, in condizioni di promiscuità, in uno spazio caratterizzato dall'inadeguatezza dei servizi, in condizioni di disagio alleviate dall'intervento delle organizzazioni umanitarie.
Ancora minorenne, M.A. era giunta sulle coste italiane nell'ottobre 2016. Pur essendo stata fin da subito identificata come minore straniera non accompagnata, venne ospitata inizialmente presso il Centro "Capitaneria" a Reggio Calabria priva della necessaria assistenza e tutela e in condizioni materiali degradateTrasferita successivamente presso un altro centro per minori, M. A., in ragione del permanere dell'incertezza circa la sua situazione giuridica e dell'assenza di prospettive, decideva volontariamente di uscire dal percorso di accoglienza e di raggiungere il Nord Italia. Giunta a Como, la minore fu accolta per otto mesi nel centro di accoglienza prefettizio di Via Teodolinda a Como, vivendo in un container in una situazione di promiscuità con persone adulte di nazionalità.

Step 01

A seguito della presentazione del ricorso d'urgenza, La Corte ha ordinato l'immediato trasferimento della minore in un centro per minori

Step 02

Decisione di proseguire introducendo il ricorso ordinario

Step 03

Scambio di memorie e osservazione

Step 04

Condanna da parte della Corte EDU

CASE OF M.A. v. ITALY (Application no. 70583/17)

Judgment 31 August 2023

IL DIRITTO DI CITTADINANZA

MODALITÀ DI ACQUISIZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA NORME DI LEGGE E PRASSI APPLICATIVE

Il procedimento per l'acquisto della cittadinanza italiana presenta forti criticità di tipo burocratico e giuridico. I difensori possono quindi avere un **ruolo chiave nel garantire l'effettività dei diritti**, anche con strategie contenziose e proattive per **contrastare l'inerzia o l'arbitrarietà dell'amministrazione**.
Dal punto di vista burocratico, il procedimento di concessione della cittadinanza italiana risulta spesso lento, frammentato e caratterizzato da:

- **Tempi lunghi e incerti;**
- **Rigidità dei requisiti richiesti e della loro valutazione;**
- **Richieste documentali ridondanti**: molte Prefetture e Consolati adottano prassi differenti e talvolta illegittime.

Dal punto di vista giuridico, emergono criticità come:

- **Ampia discrezionalità amministrativa**, in particolare nella concessione per naturalizzazione;
- **Scarsa motivazione dei provvedimenti di diniego**, che spesso utilizzano formule generiche senza specificare le ragioni concrete;
- **Violazione del diritto alla partecipazione procedimentale**, ad esempio con l'omessa comunicazione dei motivi ostativi (art. 10-bis L. 241/1990).

IL REQUISITO DELLA RESIDENZA

Lo status di rifugiato

L'art. 9, primo comma, lett. e), L. 91/1992 dispone che la cittadinanza può essere concessa *«all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica».* Tale disposto si applica anche al titolare di status di rifugiato che dovrà quindi maturare il periodo di residenza previsto (5 anni) per presentare la domanda di cittadinanza.

L'art. 1, secondo comma, Dpr 572/1993 dispone che: «*Ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana:*

a) Si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica».

Per i titolari di status di rifugiato: «*una volta ottenuto lo status di rifugiato,* ***ai fini della maturazione del requisito temporale (cinque anni) per ottenere la cittadinanza, deve essere computato anche il periodo di iscrizione anagrafica antecedente a tale riconoscimento, calcolandolo a far data dalla presentazione della domanda di asilo.*** *Diversamente, risulterebbe certamente illogico subordinare la decorrenza del termine quinquennale di permanenza in Italia a un evento incerto nel tempo (cfr., per una situazione assimilabile, Corte di Giustizia U.E., II, 12 aprile 2018, causa C-550/16), ovvero quello legato al formale riconoscimento dello status di rifugiato, sostanzialmente disapplicando la previsione di cui all'art. 9, comma 1, lett. e, della legge n. 91 del 1992 che prevede una residenza legale da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica»* **(Tar Lombardia – Milano, sentenza n. 605 del 4/03/2024).**

Il caso della residenza fittizia

Il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio ha affrontato la questione **dell'impugnabilità dei provvedimenti di inammissibilità delle domande di cittadinanza italiana**, in particolare per coloro che risiedono presso l'indirizzo virtuale "via Modesta Valenti" a Roma. Il TAR Lazio, con la sentenza n. 13815 del 18 settembre 2023, ha sottolineato che il requisito della residenza legale in Italia è fondamentale per la concessione della cittadinanza. Tuttavia, la Corte ha anche evidenziato che la **valutazione della residenza deve considerare l'effettiva permanenza nel territorio, indipendentemente dall'indirizzo fisico dichiarato**. Questo principio è stato confermato dal **Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 4244 del 16 ottobre 2023**, che ha rinviato gli atti al TAR, sostenendo **che l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale è equiparabile a quella presso un indirizzo reale ai fini della cittadinanza.**

IL REQUISITO DEL REDDITO

Principio di non discriminazione e riattualizzazione del reddito

Si tratta di un **indice di integrazione del cittadino straniero**. La legge nulla dice né della soglia reddituale minima da raggiungere idonea per l'ottenimento della cittadinanza per residenza elettiva, né della tipologia delle entrate che possono concorrere per determinare l'ammontare complessivo. La pubblica amministrazione convenzionalmente fa riferimento all'art. 3 del D.l. n. 382/1989 che stabilisce un limite reddituale sotto il quale si ha diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, da dimostrare per il **triennio precedente quello della presentazione della domanda di cittadinanza e fino al giuramento**.

Secondo una prima lettura più restrittiva sono idonei ad integrare i requisiti solo i redditi così letteralmente definiti dall' art. 6 TUIR (Testo unico imposte sui redditi). Tra questi, ad esempio, sarebbero esclusi gli assegni familiari. Secondo una **lettura più estensiva**, si ritiene invece che **altre tipologie di entrate**, nonostante non siano definibili formalmente come redditi, **possano concorrere** al raggiungimento della soglia reddituale prevista. La pubblica amministrazione nella circolare k 60 del 05.01.2007 sembra prevedere una definizione di reddito ampia: «*l'accertamento è altresì rivolto all'esistenza dell'interesse pubblico generale, nonché alla capacità dell'interessato di disporre di mezzi adeguati a garantirgli l'autosufficienza economica e il soddisfacimento degli obblighi di solidarietà*».

TAR Lazio n. 07846 del 2020 e conforme ordinanza Trib. Ancona n. 4628 del 29.9.2020: «*L'utilità e la legittimità del criterio vengono tuttavia meno se, come nel caso di specie, l'amministrazione pretende di applicarlo in relazione a **soggetti che non versano nelle medesime condizioni** e che pertanto non sono equiparabili. Pretendere che un soggetto invalido sottoposto a tutela, con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua possa e debba esprimere, ai fini della concessione della cittadinanza, una capacità reddituale identica rispetto a quella richiesta allo straniero abile al lavoro e nel pieno delle proprie facoltà fisiche e mentali, **si porrebbe in insanabile contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione**, oltre che con la normativa unionale e sovranazionale invocata dal ricorrente*».
Nel caso non fosse sufficiente il reddito al momento della domanda bisogna riattualizzarlo con quelli successivi (Circolare 5.1.2007).

La flessione di reddito proporzionata e per periodi di tempo limitati può non essere sufficiente al rigetto della domanda se giustificata da varie evenienze (es. cassa integrazione dovuta al Covid o casi singoli specifici; sul punto Tar Lazio n. 6976/2021). «*È pertanto annullato il provvedimento che nega la cittadinanza all'istante (...) nonché in ragione dello stato di inoccupazione dell'istante, omettendo tuttavia di considerare che, alla luce dell'attività lavorativa regolarmente svolta in passato, può trattarsi di una difficoltà temporanea*». Consiglio di Stato, sez. III, 1 dicembre 2021, n. 8022.

IL REQUISITO DELLA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA

Il caso della disabilità

Come sostenere il diritto all'esenzione in caso di persona disabile?

- Decreto del Ministero dell'Interno 4 giugno 2010 inerente alle modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 TUI prevede che «*Per l'ottenimento del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo sono esclusi dall'obbligo di sottoporsi al test di conoscenza della lingua italiana gli stranieri affetti da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap*».
- Circolare Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'asilo n.7589 del 16 novembre 2010: ha previsto che «*sono esentati dal superamento del test di lingua italiana necessario per il rilascio del* pds lungo soggiornanti*, tra gli altri, gli stranieri in possesso di "certificazione, rilasciata da una struttura sanitaria pubblica, nella quale sia dichiarato che lo straniero è affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o handicap*».
- Sentenza Corte costituzionale 7 dicembre 2017, n. 258: ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge n. 91/1992, sulla cittadinanza. «*L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia*».
- Ordinanza Trib. Milano del 9/08/2024: palese discriminazione rispetto a coloro che chiedono il rilascio del pds lungo soggiornanti dato che per questi ultimi una Circolare del Ministero del 2019 aveva stabilito apposita esenzione dal test di lingua per coloro che erano affetti da particolari patologie.
- Sentenza Corte costituzionale n. 25 del 7 marzo 2025: ha *dichiarato* ***l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 L. 91/1992 nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente [la cittadinanza] affetto da gravi limitazioni*** **alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità,** attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica. Violazione del principio di eguaglianza formale per trattamento uguale - ingiustificato e irragionevole - di situazioni diverse.

Focus: i certificati penali per chi ha lasciato il paese prima dei 14 anni e i possibili ritardi nel procedimento di legalizzazione

La circolare del Ministero dell'Interno del 6/8/20 esenta dall'obbligo di presentare la certificazione penale chi ha lasciato il paese prima dei 14 anni e non ha acquisito e conservato la cittadinanza del Paese di nascita.

Le ambasciate a volte impiegano per la legalizzazione dei documenti anche oltre 6 mesi – tempo di validità del certificato dei carichi pendenti.

Le ambasciate hanno l'obbligo di concludere il procedimento di legalizzazione entro 60 giorni dalla richiesta e pertanto, laddove il procedimento non si concluda entro tale termine si può inviare **formale diffida** e in caso di persistente inadempimento si può **ricorrere al TAR** avverso il silenzio della PA.

La documentazione per i titolari di protezione internazionale

Secondo la Circolare del Ministero dell'interno K.60.1. del 23 dicembre 1994, sono esonerati solo i titolari dello status di rifugiato. Tuttavia, nei casi in cui i titolari di protezione sussidiaria non possano rivolgersi alle autorità del proprio paese di origine in quanto esposti a pericolo per la loro incolumità dovrebbero essere autorizzati a produrre atto notorio e dichiarazione sostitutiva di atto notorio ex art. 47 DPR 445/2000 del certificato di nascita e del casellario penale. In questi casi, **appare fondato sia il ricorso al giudice ordinario per la dichiarazione di esonero, sia il ricorso al tribunale amministrativo contro il provvedimento di inammissibilità** della domanda di cittadinanza adottato dalla Prefettura (Trib di Roma 21785/2019, sent. 1097/2021 Tar Veneto).

Corte di appello Brescia 6/12/21: non è automatico a differenza dei casi di status ma solo in caso di pericolo di rientro; similarmente ai casi di rilascio di nullaosta per il matrimonio (art. 116 c.c.) e titolo di viaggio (art.24 comma 2 Dlgs 251/07).

L'accoglimento del ricorso obbliga la P.A. a riaprire l'istruttoria, il termine ultimo di quest'ultima dovrebbe avere termine iniziale nella presentazione della domanda di cittadinanza (e non dell'accoglimento del ricorso).

Le strategie difensive nel procedimento amministrativo: l'inerzia della Pubblica Amministrazione

- **Diffida**: Ministero dell'Interno – Ufficio cittadinanza e Prefettura di Roma - comunicazione.cittadinanza.prefrm@pec.interno comunicazione.cittadinanza@pecdlci.interno.it
- **Istanza di accesso agli atti** alla Prefettura e al Ministero ex art. 22 L.241/90 (separatamente), con anche l'indicazione dei pareri a cui deve rispondere entro 30 giorni; in caso negativo è silenzio-rigetto. In questo caso è possibile il ricorso alla **Commissione (nazionale) per l'accesso agli atti** ex art. 25 Legge n. 241/90 (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi c/o Presidenza del Consiglio dei Ministri via della Mercede, 9 - 00187 Roma commissione.accesso@mailbox.governo.it) entro 30 giorni dal rigetto o dalla scadenza del termine di

30 giorni dall'accesso. In **alternativa** alla Commissione (nazionale) per l'accesso agli atti **o successivamente** alla risposta negativa o al silenzio-rigetto di questa si può presentare **ricorso al TAR Lazio entro 30 gg** (che decide entro 30 giorni) e successivamente al Consiglio di stato (30 gg in caso di notifica, 90 comunicazione).

- Eventualmente **integrazione e chiarimenti** alle altre amministrazioni coinvolte oppure richiesta di riesame del singolo parere negativo
- Il **soccorso istruttorio**: utile soprattutto nella fase iniziale di ricevibilità e soprattutto ammissibilità + istanza revoca autotutela ai sensi dell'art. 6 della L. n. 241/ 90 (Compiti del responsabile del procedimento).
- **Possibilità di rispondere al 10 bis** che viene inviato per i casi di inammissibilità e rigetto (non anche di irricevibilità).

Le strategie difensive nel procedimento giudiziario

- **Silenzio inadempimento**: ricorso ex art. 117 CPA **entro un anno dall'inadempimento**. In casi di rigetto in corso di causa si può proseguire con i motivi aggiunti.
- **Rigetto**: per il GA si ricorre entro 60 giorni dalla notifica del rigetto; per il GO non c'è un termine di impugnazione trattandosi di diritto soggettivo.

Il caso della cittadinanza dei figli minori di straniero naturalizzato

Art. 14 L. n. 91/92: «*1. I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, **se convivono con esso**, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza.*»

Art. 12 del Dpr n. 572/1993: «*1. Ai fini dell'applicazione dell'art. 14 della legge l'acquisto della cittadinanza, da parte dei figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, si verifica se essi convivono con il genitore alla data in cui quest'ultimo acquista o riacquista la cittadinanza. 2. **La convivenza deve essere stabile ed effettiva ed opportunamente attestata con idonea documentazione***». Può dirsi ugualmente integrato il requisito della convivenza col genitore cittadino italiano **anche in assenza di coabitazione** ma alla luce del **legame affettivo e della comunanza spirituale e morale tra genitore e figlio** (Corte d'appello di Napoli, sez. minori e famiglia, nella sentenza n. 5181 del 24 ottobre 2019).

Il caso del figlio divenuto maggiorenne nelle more dopo la scadenza

1. Previa istanza al Ministero;
2. Competenza sezione specializzata immigrazione Tribunale Ordinario per mancanza di discrezionalità ex art. 702 bis;
3. VIOLAZIONE DELL'ART. 14 L 91/92, 14 della legge 91/92: "*I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza.*";
4. Artt. 2, 3, 31 Cost. - principio sovranazionale del superiore interesse del minore di cui all'art. 3, par. 1, della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, dell'art. 24, par. 2, della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000, dell'art. 8 Cedu;
5. Presentazione di una lettura costituzionalmente orientata;

6. In un caso del tutto speculare il Ministero dell'interno è intervenuto fornendo una interpretazione ispirata al principio del *favor minoris* **relativamente a possibili situazioni di ritardo o inefficienze amministrative che possano determinare un concreto pregiudizio all'interesse superiore del minore**: in particolare il caso si riferisce ai ritardi che si verificano nei procedimenti di adozione instaurati nei confronti di stranieri minorenni **che si concludono quando ormai l'interessato ha raggiunto la maggiore età,** ciò determinando la perdita del diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana. Si specifica che in tali ipotesi *"l'interesse sociale ha indotto l'Amministrazione a considerare di* ***dover salvaguardare in primis l'interesse del minore*** *– soprattutto nella situazione di particolare fragilità quale soggetto adottato –* ***in modo che il tempo decorso non possa essere a lui pregiudizievole****»*, riconoscendo la cittadinanza italiana a far data dal giorno della sentenza di adozione. Inoltre, l'Avvocatura Generale dello Stato, interessata per un parere, **ha ritenuto di poter aderire**.

Il caso del minore: può autonomamente presentare domanda di cittadinanza?

Normativamente appare **preclusa la possibilità** di poter acquistare la cittadinanza per naturalizzazione, **in via autonoma.**

- Il minore potrebbe avere un suo **interesse autonomo ed attuale** (senza attendere il compimento della maggiore età) a presentare la domanda, ma la normativa vigente non sembra offrire tale possibilità. Da una lettura sistematica delle disposizioni di cui alla legge 91 del 1992 sembra infatti potersi trarre la conclusione che il minore è soltanto destinatario indiretto, e di riflesso della normativa, potendo lo stesso acquisire la cittadinanza soltanto in ipotesi tassative.
- Altri Stati europei riconoscono Tale prerogativa ai minori a determinate condizioni. (es Germania, Francia, Portogallo).
- Aldilà della comparazione con le previsioni di altri ordinamenti, **il principio di non discriminazione e di eguaglianza**, nonché l'esistenza di una normativa italiana, unionale e internazionale caratterizzata da una **tutela rafforzata dei minori impongono il diritto del minore a poter richiedere autonomamente la cittadinanza.**
- Il rifiuto o la dichiarazione di inammissibilità della domanda presentata dal minore potrebbe dunque **aprire la strada ad un contenzioso strategico** che potrebbe essere risolto positivamente dal giudice di merito, proponendo una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni in commento.
- Ovvero, nel corso del relativo giudizio, potrebbe essere posta **questione di legittimità costituzionale della disposizione relativa all'acquisto di cittadinanza per naturalizzazione** nella parte in cui non abilita il minore (quanto meno, al compimento dei 16 anni di età) a poter autonomamente presentare domanda di cittadinanza per naturalizzazione.

SCUDI

Produced by:

CITTADINANZATTIVA

CILD Italian Coalition for Civil Liberties and Rights

Progetto finanziato dal Citizens, Equality, Rights and Values Programme dell'Unione Europea