

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani



SENTENZA 29/09/2023 DEL TRIBUNALE DI CATANIA:
PROFILI DI INTERPRETAZIONE DEL DECRETO
CUTRO

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureanda: CHIARA DALLA LIBERA
matricola N. 2014045

A.A. 2022/2023

INDICE

ABSTRACT.....	2
INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I.....	5
Le misure alternative al trattenimento e l'interpretazione della garanzia finanziaria	5
I.1 Le misure alternative al trattenimento: normativa UE e nazionale.....	5
I.1.1 Normativa UE.....	5
I.1.2 La posizione dell'UNHCR e il Final Report dell'UE.....	9
I.1.3 Normativa dell'Italia.....	16
I.2 La garanzia finanziaria e le sue possibili interpretazioni.....	20
I.2.1 Decreto 14 settembre 2023 attuativo della garanzia finanziaria.....	23
I.2.2 Catania: un altro giudice nega la convalida del trattenimento.....	29
CAPITOLO II.....	32
Il concetto di "Paese di origine sicuro" e procedure accelerate.....	32
II.1 Il concetto di Paese di origine sicuro: normativa italiana e UE.....	32
II.1.1 Normativa italiana e europea.....	32
II.1.2 L'opinione dell'UNHCR sul concetto di paese di origine sicuro.....	38
II.2 Interpretazione del concetto di paese di origine sicuro alla luce dell'art. 10.3 della Costituzione italiana.....	40
II.3 Firenze: un altro giudice sospende l'efficacia del provvedimento che nega la protezione internazionale.....	47
CONCLUSIONI.....	51
RIFERIMENTI.....	54
Ringraziamenti.....	58

ABSTRACT

L'azione del governo, per far fronte all' "emergenza migratoria", si sviluppa attorno a numerosi provvedimenti che devono essere in grado di tenere insieme diversi livelli normativi: quello interno e quello europeo.

In questa tesi, a partire dalla sentenza del tribunale di Catania del 29/09/2023, viene presa in considerazione la dichiarazione di illegittimità di una parte dell'art.7 bis della legge 5 maggio 2023, n.50, che recepisce il cosiddetto "decreto Cutro", in quanto in contrasto con la direttiva europea 2013/33 e con la Costituzione.

Verrà quindi analizzato per primo l'istituto della garanzia finanziaria, specificata dal decreto attuativo del 14 settembre 2023, e in particolare come questa sia stata introdotta nell'ordinamento interno con una concezione diversa rispetto a quella che si era voluto intendere a livello comunitario. In secondo luogo sarà esaminato il concetto di paese sicuro e di come la provenienza di un richiedente protezione internazionale da un paese considerato tale non sia motivazione sufficiente per escludere lo straniero dalla possibilità di fare domanda di protezione internazionale.

INTRODUZIONE

Il 29 settembre 2023 la Dott.ssa Iolanda Apostolico, Giudice del Tribunale ordinario di Catania, sezione immigrazione, negava la convalida del provvedimento di trattenimento presso il centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) di Pozzallo, di tre persone, cittadini tunisini, entrati in Italia qualche giorno prima dalla frontiera di Lampedusa.

La decisione della giudice designata veniva motivata prospettando un problema di legittimità delle norme, in particolare quelle del decreto Cutro, che erano state applicate per giustificare il provvedimento emesso dal Questore della Provincia di Ragusa.

Dopo averne rilevato il contrasto con fonti gerarchicamente superiori, si ordinava il rilascio immediato delle persone trattenute.

In questa tesi vengono analizzati gli aspetti del decreto Cutro che, secondo l'interpretazione della dott.ssa Apostolico, sarebbero non conformi al diritto dell'Unione Europea e al diritto interno costituzionale.

Nel primo capitolo viene presa in considerazione la direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Sono esaminati in particolare gli aspetti di incompatibilità con l'art. 7 bis della L. 5 maggio 2023, n. 50 nella parte in cui prevede l'introduzione di "*un'idonea garanzia finanziaria*" che il richiedente protezione internazionale deve versare per ottenere che non venga disposto il suo trattenimento. Questa misura sarebbe stata concepita dal Governo italiano come un "*requisito amministrativo imposto al richiedente prima di riconoscere i diritti conferiti dalla direttiva 2013/33/UE*" e non nella sua natura di misura alternativa al trattenimento come invece è previsto nella stessa direttiva.

Poichè secondo la sentenza n. 389 del 1989 della Corte Cost.¹ la normativa interna incompatibile con quella dell'Unione va disapplicata dal giudice nazionale, la Dott.ssa Apostolico non convalidava il provvedimento di trattenimento.

Il secondo capitolo analizza le norme che prevedono la detenzione per le persone provenienti da un paese di origine sicuro, definito come tale sulla base dei criteri di cui al co 2 dell'art. 2 bis del D. LGS n. 25 del 2008 e ricompreso nella lista adottata con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia. Alla luce di quanto viene previsto dall'art. 10 co 3 Cost. e della sua interpretazione chiarita 1 Paragrafo 3, punto 4, "Considerato in diritto"

dalle SS. UU. nella Sentenza 26 maggio 1997, n. 4674, la provenienza di una persona da uno di questi paesi non è tuttavia condizione sufficiente per impedirne l'ingresso nel territorio nazionale. E' necessario infatti prendere in considerazione e analizzare la situazione individuale di ogni persona che presenta richiesta di asilo, come previsto dall'art. 3 co 3 del D. LGS n. 251 del 2007, attuativo della "direttiva qualifiche" dell'Unione Europea.

L'analisi di questi profili di interpretazione del decreto Cutro e la conseguente decisione di disapplicare la norma interna e quindi di non convalidare il provvedimento di trattenimento, solleva un grande dibattito anche all'interno del mondo politico e ci porta a riflettere sul fragile equilibrio tra le scelte politiche, che si traducono in norme, e il rispetto della persona. In particolare l'approccio adottato dal Governo per cercare di gestire l'"emergenza migranti" sul territorio nazionale con la priorità di garantire la sicurezza e l'ordine, va a toccare necessariamente i diritti che spettano a coloro che sono costretti a lasciare la propria terra. L'intersezione costante di questi due piani rende la questione molto delicata e pone interrogativi ad un'intera comunità.

CAPITOLO I

Le misure alternative al trattenimento e l'interpretazione della garanzia finanziaria

I.1 Le misure alternative al trattenimento: normativa UE e nazionale

Con provvedimento 27/09/2023 la Questura di Ragusa disponeva il trattenimento di tre persone con passaporto della Tunisia, sbarcate a Lampedusa in data 19/09/2023, a seguito di un'operazione di salvataggio. Il trattenimento veniva disposto ai sensi dell'art.6 bis del D. LGS. 142/2015 attuativo della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

La disciplina del trattenimento dello straniero è prevista dall'art. 8, co 4 della citata "direttiva accoglienza" in cui si stabilisce che *"Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato."*

L'articolo 6 bis del decreto 142/2015 che recepisce nell'ordinamento italiano tale direttiva europea, veniva inserito dalla L. 5 maggio 2023, n. 50² e prevede il *"Trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28 bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25³"* precisando, al comma 2, che *"Il trattenimento di cui al comma 1 puo' essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validita', ovvero non presti idonea garanzia finanziaria."*

I.1.1 Normativa UE

La direttiva europea 2008/115/CE relativa alle procedure di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede all'art. 15, co 1 che gli Stati possono trattenere lo straniero sottoposto a procedure di rimpatrio, *"salvo se nel*

2 Legge di conversione del D. L. 10 marzo 2023 (decreto Cutro)

3 Art. 28 bis, co 2, lett b-bis, domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2 bis

caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive". Si aggiunge poi che il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio può essere debitamente trattenuto in due casi specifici: se sussiste un rischio di fuga oppure se l'interessato evita o ostacola la preparazione del rimpatrio.

E' però con la direttiva 2013/33 che il legislatore europeo si occupa in modo più approfondito di definire delle misure alternative al trattenimento del richiedente asilo nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) e quando queste vanno applicate. Il considerando 15 della sopracitata direttiva afferma che *"I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento"*.

Esiste quindi, a livello europeo, la previsione di misure alternative al trattenimento che può essere disposto invece solo nel momento in cui sussistono delle motivazioni eccezionali. Le misure alternative devono essere considerate come preferibili, da ritenere come prima opzione poichè meno lesive dei diritti della persona e concepite come misure meno restrittive⁴.

Viene inoltre ritenuto essenziale il principio di proporzionalità, necessario quando vengono applicate delle disposizioni che vanno a influire in senso restrittivo sull'esercizio di diritti tutelati a livello europeo e internazionale. In generale deve essere individuato un punto di equilibrio tra due diritti che nel momento della loro applicazione possono essere in contrasto tra loro: l'esercizio di un diritto può venire limitato nel momento in cui entra in gioco la contemporanea protezione dell'esercizio di altri diritti da parte di terzi. Il diritto alla libera circolazione della persona sottoposta al procedimento di espulsione viene limitato dal diritto alla sicurezza nazionale e da altri obiettivi di interesse pubblico spettanti alla collettività. Il trattenimento in un CPR deve essere considerato come l'ultima possibilità, quella residuale, da applicare solo nel caso in cui esistono delle motivazioni di carattere superiore per le quali l'attuazione delle misure alternative non sarebbe sufficiente.

L'art. 8, co 3 della direttiva 2013/33 fa un elenco delle situazioni nelle quali, per

⁴ Considerando n. 20 direttiva 2013/33/UE "Al fine di meglio garantire l'integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione. Ogni eventuale misura alternativa al trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti."

raggiungere uno scopo preciso, non può che essere applicata la misura del trattenimento. La lett. a riporta il caso della necessità di verificare l'identità dello straniero, alla lett. b viene considerato necessario il trattenimento *"per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente"*. La lett. c prevede la situazione dell'esistenza di un procedimento nel quale bisogna decidere sul diritto del richiedente ad entrare nel territorio, il punto successivo riguarda il caso nel quale si ritiene che il richiedente abbia presentato domanda *"al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio"*, la lett. e fa riferimento a motivazioni di sicurezza nazionale o ordine pubblico, mentre l'ultima lettera prevede il trattenimento per la persona che deve essere trasferita dallo Stato membro nel quale ha presentato domanda allo Stato competente ad esaminarla⁵. Per tutte le altre situazioni dunque viene ritenuta sufficiente l'applicazione di misure meno stringenti della libertà personale.

Sempre all'art. 8, nel comma successivo, vengono menzionate tre delle possibili misure alternative al trattenimento, precisando che sarà compito degli Stati membri prevedere nel diritto interno le fattispecie alternative. Il legislatore europeo indica, in un elenco aperto, *"l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato."*

L'European Asylum Support Office (EASO), ha pubblicato nel 2019 un'analisi giuridica intitolata "Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo", con lo scopo di *"mettere a disposizione degli organi giudiziari che trattano questioni di trattenimento relative a casi di protezione internazionale uno strumento utile per comprendere i problemi in gioco, conformemente al CEAS⁶ e al diritto dell'Unione europea in generale."* Alla pagina 34 di tale analisi, all'interno del capitolo "Alternative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale", viene presentata una tabella (tab. I.1) che riassume tutte le disposizioni giuridiche europee che si occupano del tema e che esprimono i principi sui quali si basa l'istituzione delle misure alternative.

Per avere un quadro più chiaro e completo della normativa UE (direttive e

5 Regolamento UE 2013/604 (Regolamento Dublino III)

6 Common European Asylum System

regolamenti) che è stata studiata in precedenza, viene riportata di seguito la tabella I.1 di cui sopra.

Tab. I.1 - Disposizioni normative dell'Unione Europea nelle quali si trova un riferimento alle misure alternative al trattenimento

Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE	Considerando 15	«I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento».
	Articolo 8, paragrafo 2	«Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive».
	Articolo 8, paragrafo 4	«L'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato».
Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino)	Articolo 28, paragrafo 2	Una persona può essere trattenuta «solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive».
Direttiva sulle procedure di asilo 2013/32/UE	Articolo 26	«1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE».
Direttiva rimpatri 2008/115/CE	Articolo 15	«1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: a) sussiste un rischio di fuga o b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio».
	Articolo 17	«1. I minori non accompagnati e le famiglie con minori sono trattenuti solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile».

Lo scopo delle misure alternative è quello di evitare che il cittadino si sottragga all'obbligo di rimpatrio disposto dal provvedimento di espulsione, lo stesso obiettivo del trattenimento che però viene previsto solo nei casi in cui ci sia resistenza o un notevole rischio di fuga da parte del richiedente. A quest'ultimo riguardo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza Al Chodor del 15 marzo 2017, al punto 28 precisa che l'art. 2, lett. n, del regolamento Dublino III⁷ "richiede espressamente che i criteri obiettivi che definiscono la sussistenza di un rischio di fuga siano «definiti dalla legge»". Non essendo tali criteri definiti all'interno del Regolamento, è compito del legislatore nazionale fissarli, pena l'inapplicabilità dell'art. 28 co. 2 del Regolamento europeo⁸.

Nel Final Report "*Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: time for implementation*", alla pagina 71 vengono riportati in una tabella dei "*Criteria used by selected Member States to assess the risk of absconding*". Gli stati presi in considerazione sono 4 (Austria, Lituania, Svezia, Gran Bretagna) e sono elencate delle situazioni concrete in cui è stato ritenuto sussistente il pericolo di fuga sulla base della loro legislazione interna in modo che anche gli altri Stati membri, che non hanno ancora una normativa chiara su questo tema, possano orientarsi in virtù di quanto viene riportato.

Nella normativa europea l'intenzione del legislatore appare chiara. Viene prospettata la possibilità per lo straniero richiedente asilo di due scenari tra loro alternativi: l'applicazione di una misura meno coercitiva oppure il trattenimento che può essere disposto solo nelle situazioni previste in cui si ritiene questa misura necessaria e comunque sempre sulla base di una valutazione caso per caso⁹.

I.1.2 La posizione dell'UNHCR e il Final Report dell'UE

Le misure alternative al trattenimento non vengono concepite come mutualmente esclusive tra loro, tanto che possono essere disposte in combinata e non

⁷ Regolamento in cui viene specificato quale sia lo Stato competente ad esaminare la domanda d'asilo

⁸ Ove sussista un rischio notevole di fuga" l'interessato può essere trattenuto "sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive."

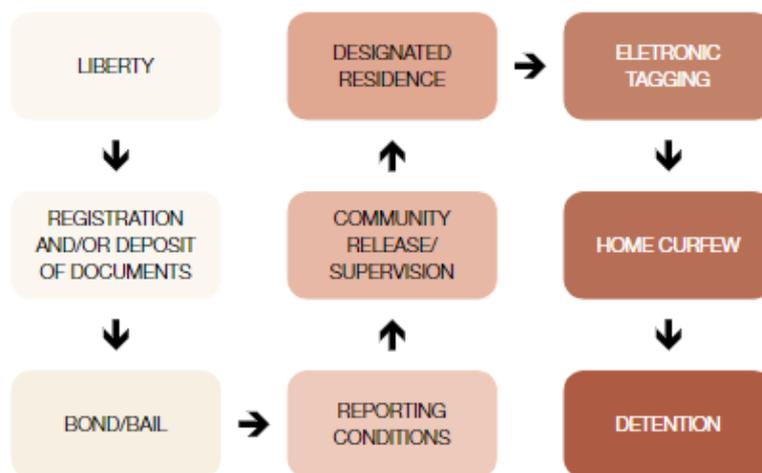
⁹ Art.8 co 2, direttiva 2013/33/UE

presentano tutte lo stesso grado di restrizione.

L'UNHCR ha disposto delle linee guida che riguardano la detenzione. La Guideline n. 4.3, che riguarda le "Alternatives to detention need to be considered", al punto 40 specifica che "*Alternatives to detention may take various forms, depending on the particular circumstances of the individual [...]. They may involve more or less restrictions on freedom of movement or liberty, and are not equal in this regard*".

Si riporta di seguito lo schema (fig. I.2) presente nella stessa sezione della Guideline 4.3, nel quale vengono presentate le diverse misure alternative alla detenzione, secondo un ordine crescente di restrizione della libertà di circolazione dell'interessato dal provvedimento di espulsione.

Fig I.2 - Misure alternative al trattenimento ordinate secondo una logica incrementale di restrizione



Fonte dell'UNHCR: Edwards, Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and "Alternatives to Detention", page 1

Come si può osservare dallo schema I.2, è possibile stabilire un ordine in base al livello di limitazione della libertà di movimento delle misure indicate dall'art. 8, co 4 della "direttiva accoglienze". La costituzione di una garanzia finanziaria (bond/bail) è la misura alternativa al trattenimento prevista nella direttiva europea, considerata come meno lesiva del diritto alla libera circolazione. L'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità (reporting conditions) si trova nel gradino appena sopra, mentre l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato (designated

residence) si trova in un piano medio-alto, sotto al coprifuoco domiciliare e al monitoraggio elettronico, ad indicare che questa misura, delle tre prese in considerazione dal legislatore europeo, è quella più restrittiva del diritto alla libertà di movimento.

Viene anche specificato che "*it is important that States observe the principle of minimum intervention and pay close attention to the specific situation of particular vulnerable groups [...]*". Nello stesso documento sulle linee guida in materia di trattenimento, l'allegato A precisa il contenuto delle misure alternative che sono menzionate nella Guideline 4.3.

Vengono analizzate di seguito solo le misure che sono previste anche nella "direttiva accoglienza":

- Reporting conditions, comprende l'obbligo di un reporting periodico alle autorità addette a gestire l'immigrazione oppure ad altre autorità pubbliche, il richiedente asilo può anche presentarsi davanti una ONG o un'organizzazione privata. In ogni caso la misura deve rispettare i principi di necessità, proporzionalità e ragionevolezza (per esempio l'interessato non deve essere obbligato a presentarsi presso una struttura che richieda degli spostamenti su lunghe distanze). La frequenza con la quale il richiedente è tenuto a presentarsi presso le autorità può essere ridotta con il passare del tempo.
- Release on bail/bond, l'istituzione di questa possibilità viene intesa nell'allegato come una misura di cauzione al fine di ottenere il rilascio: è un'alternativa percorribile quindi solo dalla persona che già si trova in una situazione di detenzione. Viene inoltre specificato che il pagamento non esclude l'applicabilità delle altre misure menzionate sopra. L'ammontare della garanzia finanziaria e della cauzione deve essere stabilito in base alla situazione personale del richiedente asilo e in ogni caso non dovrebbe essere così elevato da rendere questa misura alternativa come meramente teorica.
- Directed residence, al richiedente asilo può essere imposto di risiedere in uno specifico indirizzo finché non viene determinato il suo status. Allo stesso può anche venire chiesto di informare le autorità competenti nel caso in cui volesse cambiare indirizzo e di ottenere l'approvazione se volesse uscire dalla regione.

L'UNHCR riconosce che, con riferimento a queste ultime possibilità, si può

incorrere nel rischio di discriminazione nei confronti di quelle persone che dispongono di risorse limitate o che non hanno già esistenti legami con la comunità. Viene inoltre precisato che "*Where bail/bond and guarantor/surety systems exist, governments are encouraged to explore options that do not require asylum-seekers to hand over any funds*", per questo non è vietato che la garanzia o la cauzione siano versate da terzi.

Il Final Report sulle alternative al trattenimento di immigrati e richiedenti asilo nell'UE¹⁰, pubblicato nel 2015, si basa sullo studio della struttura normativa e della prassi con riguardo alle misure alternative al trattenimento in 6 paesi membri dell'UE. E' inclusa anche una ricerca sullo scopo dell'obbligo per gli Stati membri di implementare l'applicazione delle alternative alla detenzione imposta dalla normativa internazionale, dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa. L'obiettivo del report è quello di fornire una fonte di diritto e di prassi sulle misure alternative per individuare ed evidenziare i principi e le buone pratiche "*for fair decision making on, and effective implementation of, alternatives to detention*". Riportando anche degli esempi di casi non conformi agli obiettivi europei, lo studio vuole essere una guida per le autorità statali chiamate a legiferare in questo ambito.

Nel capitolo 1, al paragrafo 1.3 "*Why alternatives to detention?*" viene fatta un'analisi sul perché, al giorno d'oggi, l'implementazione delle misure alternative al trattenimento dei richiedenti asilo risulta fondamentale. Innanzi tutto viene preso atto dell'incremento costante del numero delle persone detenute e del conseguente allarme riguardo le condizioni di detenzione¹¹. Esiste quindi un sempre maggiore interesse da parte dei Governi nei confronti delle misure alternative per diversi motivi:

- l'inefficacia delle politiche di detenzione. Il flusso irregolare di migranti non è stato ridotto e non è stato ottenuto nemmeno il risultato per il quale queste politiche vengono attuate: "*almost 40% of detainees who spent more than 3 months in detention were eventually released into the*

10 "Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: time for implementation"

11 In Europe, widespread violations of human rights in immigration detention centres, documented by international non-governmental organisations such as Amnesty International and Human Rights Watch, platforms of civil society organisations working with refugees and migrants such as ECRE and PICUM, international organisations such as the Council of Europe and UNHCR, led to public pressure on governments to change their policies. Member States such as Greece, Malta, Belgium and France were repeatedly condemned by the ECtHR on the basis of inhumane and degrading treatment in detention (Art. 3 ECHR) and arbitrariness of detention decisions (Art. 5 ECHR)."

community with their cases still outstanding".

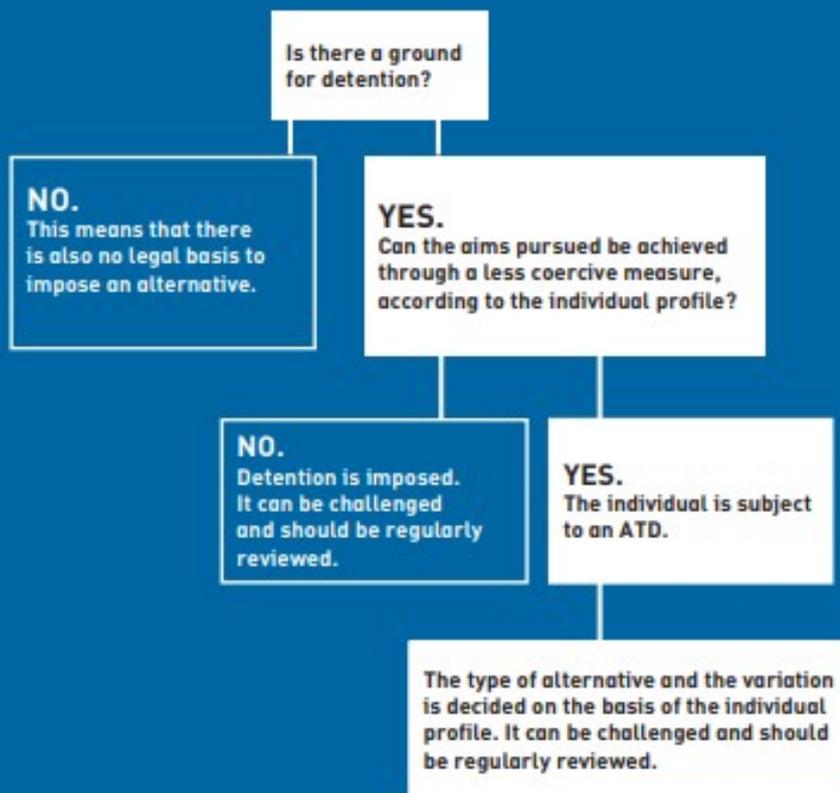
- l'alto costo che gli Stati devono sopportare: "*Detention is inherently more expensive than providing open reception or alternatives to detention by the mere fact that security personnel, devices and infrastructure are expensive*"
- le disastrose conseguenze della detenzione nella salute fisica e psicologica dei richiedenti asilo: "*overcrowding; failure to separate men, women, families and unaccompanied minors, and lack of sanitation and adequate services worsen the inherent negative psychological and medical consequences of detention.*"
- la difficoltà di mantenere un rapporto con queste persone da parte degli operatori e delle autorità pubbliche. Essendo i centri di detenzione situati in località isolate e difficilmente accessibili da attori esterni, aumenta il livello di esclusione dalla comunità e di alienazione dal mondo circostante.

Il Report, a pagina 86, presenta uno schema riassuntivo (fig.I.3) di come dovrebbe procedere l'autorità competente nel momento in cui deve adottare le giuste misure nei confronti di una persona in attesa di verifica del diritto a restare nel territorio dello Stato.

Fig. I.3 - Percorso da seguire nella presa di decisioni riguardo la detenzione e le sue misure alternative

PRINCIPLES OF DECISION-MAKING ON DETENTION AND ALTERNATIVES TO DETENTION

GENERAL ASSESSMENT OF THE INDIVIDUAL PROFILE (NEEDS AND RISKS ASSESSMENT)



Continuando l'analisi del Report del 2015 sulle alternative al trattenimento nell'UE, al capitolo 2 vengono esaminate le diverse possibili misure alternative che sono operative negli Stati membri presi in considerazione, tra queste:

1. reporting;
2. sponsorship by the citizen of the country or by a long-term resident;
3. personal financial guarantee;
4. designated residence
5. electronic tagging.

E' utile a questo punto, soffermarsi su ciò che viene specificato nel Final Report, analizzando sempre solo le misure menzionate nell'art. 8, co 4 della direttiva 2013/33/UE, per verificare se gli Stati membri dell'UE hanno inteso e recepito nel loro ordinamento interno le misure alternative nello stesso modo in cui sono

specificate a livello internazionale dalle Guidelines dell'UNHCR.

Per quanto riguarda il “Reporting” periodico alle autorità competenti, risulta la misura alternativa più largamente usata e si trova spesso in combinata con quella della designed residence oppure del surrender of documents. Dal Report sull'UE emerge la volontà degli Stati di facilitare l'adempimento nel caso di difficoltà che possono presentarsi nel momento in cui questa misura viene concretamente messa in atto, per esempio i costi del trasporto o i disagi che una persona vulnerabile si vede costretta ad affrontare per raggiungere il reporting centre. Per questo, l'obbligo di presentarsi periodicamente può venire sostituito dall'obbligo di reporting telefonico. Vengono sottolineati anche i limiti che il luogo nel quale l'interessato deve presentarsi può imporre nel momento in cui la persona deve fare delle scelte di vita: lavoro o altre attività devono avere orari sufficientemente flessibili da permettergli di rispettare quanto gli viene richiesto.

Il Reporting risulta essere una delle misure che permette agli Stati di monitorare la situazione del richiedente tra le meno costose ma il suo grado di costrizione dipende da come viene applicata. Il luogo nel quale l'interessato è tenuto a presentarsi può essere un fattore importante, soprattutto da un punto di vista psicologico: avere appuntamenti periodici alla centrale di polizia ha un impatto diverso rispetto ad avere gli stessi appuntamenti in un centro gestito da una ONG. Anche la frequenza con la quale l'interessato è tenuto a presentarsi e il tipo di sanzioni in caso di inadempimento sono due variabili importanti che incidono nella percezione del livello di costrizione. Esistono dei paesi dove l'obbligo di presentazione presso un'autorità non ha il solo scopo di monitoring ma anche di *“distributing financial support”*.

Da ultimo, per essere compatibile con i diritti umani, il “reporting system” deve essere regolato dalla legge in modo preciso per evitare che la discrezionalità con la quale il questore può imporre determinate condizioni porti al non rispetto di alcuni diritti fondamentali¹². La misura può non rivelarsi necessaria nel caso in cui il richiedente asilo abbia già contatti regolari con l'apparato amministrativo per espletare diverse altre eventuali procedure: *“adding reporting requirements to regular appointments could constitute an unnecessary burden”*.

La misura della “Personal financial guarantee”, nei paesi considerati dal Final Report, viene intesa come il deposito di un importo finanziario che viene trattenuto in caso di fuga del richiedente. Permette al richiedente trattenuto “to

12 Es. report giornaliero può infrangere il diritto alla vita privata e familiare.

agree to be bound by a sum of money for their own recognisance”.

Molti dei detenuti hanno mezzi limitati o assenti, viene quindi specificato che l'importo deve essere deciso in seguito all'analisi di ogni caso preso individualmente e deve essere proporzionato a ciò che ciascuno è in grado di dare. Il sistema non deve essere discriminatorio: non devono beneficiarne solo coloro che possono permetterselo.

Se il richiedente si avvale di questa misura e ha quindi eseguito un deposito finanziario, è necessario che gli vengano fornite tutte le informazioni, anche quelle dei complessi processi amministrativi, necessarie per sapere come la somma può essere recuperata.

La terza misura alternativa menzionata dalla “direttiva accoglienza” è quella della “Designated residence”. Sulla base dell'applicazione di questa nei diversi Stati, il Final Report suggerisce che il posto in cui il richiedente è obbligato a risiedere può essere un luogo di diversa natura: un centro governativo o un alloggio finanziato dallo Stato, ma anche una casa privata. In ogni caso l'interessato non ha la possibilità di scegliere di vivere in un posto diverso da quello designato. Qualsiasi volontà di cambiare la residenza deve essere comunicata alle autorità.

Confrontando a questo punto ciò che viene descritto nella Guideline 4.3 con riguardo alla concezione delle misure alternative al trattenimento da parte dell'UNHCR e quanto viene riportato nel Final Report sull'applicazione di tali misure in alcuni Stati membri dell'UE, possiamo notare un'adesione delle normative interne degli Stati alle fattispecie descritte a livello internazionale. Esiste comunque nell'ordinamento nazionale una maggiore specificità: la volontà del legislatore interno è quella di limitare la discrezionalità dell'autorità preposta ad imporre tali misure per evitare la violazione dei diritti umani.

I.1.3 Normativa dell'Italia

Con la legge 2 agosto 2011, n. 129, finalizzata a completare l'attuazione della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini irregolari di Paesi terzi, il legislatore italiano introduceva nell'ordinamento interno, in particolare nel Testo Unico sull'Immigrazione, l'istituto delle misure alternative al trattenimento nei CPR.

Prima del 2011 non esisteva nel diritto interno la possibilità di avere delle alternative al trattenimento. Era previsto dall'art.13, co 3 TUI, che l'espulsione venisse eseguita con l'accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica, ed eventualmente, se l'esecuzione dell'atto non poteva essere immediata, venisse disposto un trattenimento in un centro di permanenza.

E' innanzitutto necessario precisare quali sono i soggetti ai quali le misure alternative previste nel TUI possono essere applicate: esistono infatti due presupposti fondamentali¹³. Il primo è che lo straniero sia in possesso di un passaporto o di un altro documento equipollente in corso di validità, il secondo è che il provvedimento di espulsione non sia determinato dall'applicazione degli artt 9, co 10 e 13, co 1 e 2, lett c del TU sull'Immigrazione o dell'art. 3, co 1, del D.L. 27 luglio 2005, n. 144. In questi articoli è prevista l'espulsione del richiedente asilo per "*gravi motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato*" e per fondati motivi di ritenere che la presenza dello straniero nel territorio possa agevolare organizzazioni terroristiche. Affinché siano applicabili le misure alternative, l'interessato deve quindi essere destinatario di un provvedimento emanato dal questore, per ragioni diverse da quelle sopracitate¹⁴.

Il comma 1 bis dell'art. 14, D. LGS. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione), inserito appunto nel TUI dalla legge n. 129 del 2011, prevede che "*[...] il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1, può disporre una o più delle seguenti misure:*

a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza;

b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato;

c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente."

Ciascuna di queste misure deve essere convalidata dall'autorità giudiziaria.

La disposizione veniva introdotta nel TUI allo scopo di trasporre nell'ordinamento interno l'art. 15 della direttiva 2008/115/CE¹⁵ nella parte in cui, nel disciplinare il trattenimento di un cittadino di uno stato terzo, soggiornante irregolare e

13 Art. 14, co 1 bis del D. LGS. 25 luglio 1998, n. 286 (TUI)

14 Punto 3.2, "Considerato in diritto", Sentenza CC 19 novembre – 20 dicembre 2019 n. 280

15 Punto 3.1, "Considerato in diritto", Sentenza CC 19 novembre – 20 dicembre 2019 n. 280

destinatario di una decisione di rimpatrio, fa salvo il caso in cui "*possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive*".¹⁶

Nella sentenza 19 novembre - 20 dicembre 2019 n. 280, la Corte Cost. ritiene che le misure alternative previste nel TUI incidano "*in misura assai minore sulla liberta' personale del cittadino extracomunitario, rispetto al trattenimento presso un CPR.*"

La distanza tra il concetto di trattenimento del richiedente asilo e quello delle misure che sono adottate in alternativa è pregnante in ogni ambito, non solo nel modo di concepire ma anche in quello di convalidare i diversi provvedimenti. Il legislatore italiano, conscio della distanza tra i due tipi di istituti, prevede infatti due procedimenti distinti di convalida delle misure: uno applicabile al trattenimento e l'altro alle misure ad esso alternative. Per il primo viene prevista la celebrazione di un'udienza presso il tribunale competente territorialmente, nella quale è necessaria la presenza del difensore dell'interessato, mentre per le seconde esiste solamente la facoltà di "*presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida*"¹⁷. La procedura prevista per la convalida delle misure alternative al trattenimento in un CPR prevede un accertamento da parte del giudice di pace competente per territorio, al quale viene notificato l'atto. Tale accertamento non riguarda la legittimità del provvedimento di espulsione dello straniero, in quanto viene eseguito nel momento in cui il provvedimento è già valido ed efficace¹⁸. Il giudice di pace deve quindi limitarsi, secondo quanto affermato dalla Corte di Cassazione, sez. VI-1 civile, nell'ord. n. 24415 del 30 novembre 2015, ad analizzare le condizioni che hanno portato ad attuare la misura, anche se l'accertamento può estendersi all'esame del provvedimento di espulsione nel caso di manifesta illegittimità dello stesso e l'interessato possa quindi ritenersi inespellibile.

Nella citata sentenza n. 280 del 2019, la Corte Cost. prendeva posizione rispetto alla questione di legittimità sollevata in merito all'art. 14 co 1 bis TU Immigrazione nella parte in cui non prevede lo svolgimento di un'udienza per convalidare il provvedimento emesso in relazione all'adozione di misure alternative.

La Corte Cost. rileva che "*Risulta inequivocabile la volonta' del legislatore di prevedere due distinte forme di convalida, l'una con svolgimento dell'udienza (in*

¹⁶ Sentenza CC 19 novembre - 20 dicembre 2019 n. 280

¹⁷ Art. 14 co 1 bis, TUI

¹⁸ Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27692

relazione al trattenimento e all'accompagnamento coattivo alla frontiera), l'altra con contraddittorio solo cartolare (in relazione alle misure della consegna del passaporto, dell'obbligo di dimora e dell'obbligo di firma)." La Corte rigetta quindi la questione sollevata dal giudice a quo considerando giustificata la differente procedura di convalida dal fatto che esiste un grado diverso di limitazione del diritto al libero movimento. Nel caso specifico "l'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente" di cui alla lett c dell'art. 14, co 1 bis, t.u. immigrazione, incide sulla libertà personale in maniera minore sia rispetto all'arresto o al fermo, sia rispetto al trattenimento nel CPR. Prosegue poi specificando che la previsione di diverse modalità di garanzia del diritto alla difesa sono giustificate anche dalla diversa natura della verifica che il giudice è tenuto a fare.

Con l'art. 7 bis del Decreto Cutro, nel 2023 veniva introdotto l'art. 6 bis del D. LGS. 18 agosto 2015, n. 142, che prevede il *"trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25¹⁹"*. Il trattenimento viene quindi considerato applicabile anche al richiedente protezione internazionale che si trova nelle condizioni descritte dall'art. 28 bis, non escludendo che l'interessato possa usufruire delle misure alternative, in particolare la consegna del passaporto o altro documento equipollente oppure la prestazione di un'idonea garanzia finanziaria²⁰. L'elenco dei soggetti per i quali è possibile prevedere il trattenimento durante la convalida del provvedimento di espulsione si esplicita quindi per il diritto italiano con riferimento alle persone provenienti da un paese di origine sicuro che hanno fatto domanda di protezione internazionale alla frontiera o nella zona di transito. Rientra in quest'ultima categoria il caso della persona tunisina destinataria del provvedimento di trattenimento non convalidato dal tribunale di Catania, oggetto di questo approfondimento.

E' necessario precisare che, nonostante esistano due procedure differenti per la convalida del provvedimento di espulsione, il trattenimento presso un CPR e le sue misure alternative hanno lo stesso scopo. Nella sentenza n. 280 del 2019

19 Co 2, lett. (b-bis) "domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis"

20 Co 2, art. 6 bis D. LGS. 2015/142

sopracitata, la Corte Cost. precisa che *"la misura dell'obbligo di presentazione presso un ufficio di polizia sarebbe finalizzata ad assicurare l'espulsione dell'interessato con accompagnamento alla frontiera"* o ancora *"Le misure alternative al trattenimento costituirebbero modalita' meramente esecutive dell'accompagnamento coattivo alla frontiera"*. Le misure alternative al trattenimento, essendo disposte dal questore nei confronti dei richiedenti destinatari di provvedimenti di espulsione già validi e efficaci, sono finalizzate all'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale. Allo stesso modo, la Corte di Cassazione, con la sent. 27692/2018 dichiara che *"Le misure alternative al trattenimento [...], attengono alla fase dell'esecuzione coattiva dell'espulsione amministrativa ed hanno, di conseguenza, la finalità, di garantire, mediante la graduazione della limitazione della libertà personale prevista dalla norma, l'attuazione dell'ordine di allontanamento dal territorio italiano"*.

Da quanto emerso fino ad ora, l'Italia appare, già nel 2011, come uno Stato anticipatore della disciplina sulle misure alternative che l'Europa introdurrà specificandole solo due anni dopo. Tuttavia è evidente come l'attuale concezione nazionale preveda l'applicabilità di queste misure limitatamente alla fase di esecuzione di provvedimenti di espulsione.

I.2 La garanzia finanziaria e le sue possibili interpretazioni

Dopo aver analizzato il quadro normativo europeo e italiano e la giurisprudenza nazionale con riferimento alla previsione delle misure alternative al trattenimento nei CPR delle persone per le quali è disposto dal questore un provvedimento di espulsione, viene ora presa in considerazione in particolare la misura della garanzia finanziaria.

Nel recepire la direttiva europea 2013/33, il legislatore italiano prevede che il trattenimento di una persona che ha presentato domanda d'asilo, predisposto ai sensi dell'art 6 bis del D. LGS. 142/2015 possa essere evitato se il richiedente fornisce il proprio passaporto, o un equivalente documento valido per l'espatrio, oppure se presta una garanzia economica.

E' responsabilità del legislatore nazionale, nel momento in cui recepisce il diritto comunitario, in particolare le direttive, mantenere invariata l'idea di base che ha

guidato il legislatore europeo. Il primo ha maggiori libertà nella decisione delle misure nazionali di attuazione della direttiva, rimanendo però sempre vincolato dagli obiettivi fissati dal secondo e dal controllo del rispetto di questi da parte della Commissione Europea.

L'istituzione della garanzia finanziaria, introdotta nell'ordinamento interno dalla L. 5 maggio 2023, n. 50, non è quindi un'invenzione del legislatore italiano²¹. Come visto sopra, la "direttiva accoglienza" prevede la garanzia finanziaria come misura alternativa al trattenimento del richiedente asilo, mentre, secondo quanto sostenuto dalla Dott.ssa Apostolico nella sentenza del 29/09/2023 il diritto italiano non la concepisce come tale.

Nel caso preso in esame dal tribunale di Catania, la persona alla quale è indirizzato il provvedimento di trattenimento non era in possesso né del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità (presupposto fondamentale per poter essere considerati beneficiari delle misure alternative al trattenimento²²), nè si trovava nelle condizioni di poter prestare una garanzia finanziaria. Rientrava quindi tra i soggetti che potevano essere destinatari di un provvedimento di trattenimento secondo la normativa italiana²³.

Nel decreto che non convalida il trattenimento si legge "[...] l'art. 6 – bis del D. Lgs 142/2015 prevede una garanzia finanziaria che non si configura come misura alternativa al trattenimento ma come requisito amministrativo imposto al richiedente prima di riconoscere i diritti conferiti dalla direttiva 2013/33/UE, per il solo fatto che chiede protezione internazionale". La giudice ritiene quindi che la normativa italiana non sia compatibile con quanto previsto dalla legislazione europea.

E' importante sottolineare il rapporto che si instaura tra fonti provenienti da ordinamenti differenti e come la giurisprudenza ritiene sia necessario procedere nel caso di contrasto tra le fonti europee e quelle del diritto interno. Nel 2017 la Corte Cost. ha chiarito la situazione distinguendo tra fonti che hanno applicazione diretta nell'ordinamento degli stati membri dell'UE, vale a dire i regolamenti e le decisioni, e quelle fonti che invece necessitano di essere recepite e attuate dal legislatore interno. Le direttive fanno parte di questa seconda categoria, non sono vincolanti in modo automatico e, secondo quanto sostenuto dalla sentenza n. 269 del 2017 della Corte Cost., punto 5,1 "[...] quando una disposizione di diritto

21 Art. 8, co 4 della direttiva 2013/33/UE e Guideline n. 4.3 dell'UNHCR

22 Art. 14, co 1 bis, TUI

23 Art. 6 bis, co 2 D. LGS. 2015/142

interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge [...]"

Secondo la Dott.ssa Apostolico, la parte dell'art 6 bis del D. LGS 142/2015, inserito dal Decreto Cutro, in cui si prevede l'istituzione di un' "idonea garanzia finanziaria" come requisito, è "una disposizione di diritto interno" che diverge dalla direttiva accoglienza, "norma dell'UE priva di effetti diretti", nella parte in cui prevede quella stessa misura come alternativa al trattenimento. In questo caso quindi, coerentemente con quanto veniva detto dalla sentenza sopracitata della Corte Cost., la Dott.ssa Apostolico avrebbe dovuto "sollevare una questione di legittimità costituzionale" dell'art. 6 bis per violazione dell'art. 117 Cost. nella parte in cui impone al legislatore il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"²⁴. Sarebbe poi stata competenza della Corte Costituzionale, presso la quale veniva rimessa la decisione di legittimità, decidere se considerare la questione rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata ed eventualmente dichiarare la norma di diritto interno illegittima²⁵.

Tutto ciò non è avvenuto nel caso preso in esame. La giudice designata alla convalida del trattenimento, nel momento in cui ha avuto un ragionevole dubbio sull'incompatibilità tra la norma interna e la direttiva europea, si è limitata a disapplicare la prima.

Esistono anche delle interpretazioni diverse dell'art. 6 bis del D. LGS. 142/2015 rispetto a quella riportata dalla Dott.ssa Apostolico. In questo caso specifico e sulla base del quale non è stato poi convalidato il trattenimento delle persone tunisine, non vi era infatti stato nessun tipo di impedimento che, nel concreto, negasse ai migranti la possibilità di versare la garanzia prevista dall'art. 6 bis. Nel momento in cui l'interessato avesse manifestato la volontà di adempiere a tale prestazione e ne avesse avuto la facoltà, avrebbe potuto in questo modo evitare di essere trattenuto. In questa ipotesi di interpretazione dei fatti e della normativa vigente, la disposizione del D LGS. 142/2015 introdotta dal Decreto Cutro, non sarebbe in contrasto con l'ordinamento europeo nella parte in cui prevede

²⁴ Art.117 Cost. "La potestà legislativa è esercitata [...] nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

²⁵ Art. 23, Legge 11 marzo 1953, n. 87 sul Funzionamento della Corte Costituzionale.

l'esistenza della garanzia economica come misura alternativa al trattenimento. Il legislatore italiano avrebbe quindi recepito la direttiva 2013/33/UE nel modo corretto in quanto la prestazione di cui sopra non sarebbe mai stata intesa come un pre-requisito necessario, ma come una delle possibilità che il richiedente asilo ha a disposizione. Anzi, è proprio questa misura quella che può essere scelta deliberatamente dallo straniero. Infatti, con riguardo alle altre misure alternative previste sia a livello europeo (art. 8 co 4, direttiva 2013/33/UE) sia a livello nazionale (art. 14 co 1 bis TUI), il Questore territorialmente competente è la sola autorità preposta a disporre un provvedimento di attuazione di una o più di queste misure, sulla base di una scelta discrezionale. Lo stesso non può invece pretendere che l'interessato presti la garanzia finanziaria, l'unica cosa che può fare in questo caso è quella di prendere atto del versamento e rinunciare a disporre qualsiasi altra misura, compreso il trattenimento.

Meno controversa è invece l'interpretazione dell'art. 1 co 3 del Decreto del 14 settembre 2023²⁶ nel quale si legge che "*Le disposizioni del presente decreto si applicano ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, [...], che sono nelle condizioni di essere trattenuti durante lo svolgimento della procedura in frontiera*". Nonostante gli sforzi di interpretare tale disposizione in modo conforme a quanto viene previsto nella Costituzione e nella normativa europea che tratta di misure alternative al trattenimento, la lettura del suddetto comma piuttosto che quella dell'art. 6 bis, giustifica l'interpretazione che vede la garanzia finanziaria come requisito amministrativo. La misura del trattenimento non viene quindi intesa dal legislatore italiano come possibilità ultima, solo nel caso in cui lo stesso scopo non possa essere raggiunto con misure meno restrittive, e alternativa alla garanzia finanziaria, ma come una situazione fattuale nella quale lo straniero già si trova nel momento in cui gli viene richiesto il versamento di tale garanzia.

I.2.1 Decreto 14 settembre 2023 attuativo della garanzia finanziaria

²⁶ Decreto "Indicazione dell'importo e delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato"

Nel secondo comma dell'art. 6 bis introdotto dal decreto Cutro viene specificato che sarà compito del Ministero dell'Interno, assieme al Ministero della Giustizia e a quello dell'Economia, stabilire, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della normativa, l'importo esatto di tale somma e le modalità attraverso le quali espletare tale pratica²⁷. Con il decreto del Ministero dell'Interno del 14 settembre 2023 venivano quindi definite *"l'importo e le modalità per la prestazione di idonea garanzia finanziaria, prevista dall'art. 6-bis, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142"* (art. 1 co 1). La somma veniva fissata a 4.938 euro²⁸ e veniva definita "idonea" nel momento in cui l'importo risulta sufficiente per garantire al richiedente un alloggio sul territorio nazionale e i livelli minimi dei mezzi di sussistenza per tutto il periodo nel quale viene trattenuto, per un massimo di quattro settimane come previsto dall'art. 6 bis co 3 del D. LGS. 18 agosto 2015, n. 142, nonché la somma necessaria per il rimpatrio. L'art. 3 del decreto ministeriale fissa poi le modalità con le quali la garanzia finanziaria è prestata, individuando, al co 2, nella fideiussione bancaria o nella polizza fideiussoria assicurativa la procedura di adempimento della prestazione. Allo stesso comma viene precisato che la somma dovrà essere prestata *"in un'unica soluzione"* e che, essendo individuale, non potrà *"essere versata da terzi"*.

La disposizione, secondo quanto viene precisato al co 3 dell'art. 1 del Decreto ministeriale, si applica a chi è nelle condizioni di essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura alla frontiera²⁹ e proviene da un Paese sicuro, circostanze che si ritrovavano tutte nella situazione concreta della persona tunisina considerata nel provvedimento della Dott.ssa Apostolico.

Quest'ultima, nell'analisi che la conduce a non convalidare il trattenimento, ritiene che l'istituzione della garanzia finanziaria, nei termini in cui viene prevista dal Decreto del Ministero dell'Interno, *"non è compatibile con gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33"*. Viene richiamata, a tal fine, la sentenza 14 maggio 2020 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella quale si precisa l'interpretazione della Corte dei suddetti articoli della direttiva europea. Il quesito che viene posto alla CGUE è se gli artt. 8 e 9 devono essere interpretati *"nel senso che ostano a che, in primo luogo, un richiedente protezione internazionale sia trattenuto per il solo fatto che lo stesso non può sovvenire alle proprie necessità"*. La Corte ammette che le ipotesi di trattenimento previste dall'art. 8 co 3 della

²⁷ Art. 6 bis, co 2 del D. LGS. 142/2015

²⁸ Art. 2 co 1 D. M. 14 settembre 2023

²⁹ Art. 28 bis, co 2, lett b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

direttiva 2013/33/UE non prendono in considerazione il caso in cui un richiedente non sia in grado di autonomo sostentamento, ma sottolinea anche che nel recepire le direttive europee negli ordinamenti interni, gli Stati membri devono attenersi ai principi e agli obiettivi che hanno ispirato il legislatore europeo.

Alla luce della lettura integrale della direttiva e in particolare del co 3 dell'art. 17³⁰, risulta essere compito dello Stato fornire i mezzi necessari al sostentamento dello straniero richiedente asilo. Nel caso in cui lo Stato conceda questi mezzi, non può comunque privare l'interessato della sua libertà di circolazione: il fatto che il richiedente non sia in possesso di mezzi sufficienti per garantirsi un dignitoso standard di vita e quindi che presumibilmente non abbia le risorse per prestare la garanzia finanziaria, obbliga lo Stato a fornire quanto è necessario per raggiungere quello standard, senza che la libertà dell'interessato venga compromessa.

La giudice, nel decreto RG 10459/2023, sostiene la contrarietà dei criteri attraverso i quali il legislatore italiano fissa l'importo della garanzia economica, agli articoli 8 e 9 della "direttiva accoglienza". Come è stato analizzato in precedenza, sia la Guideline dell'UNHCR³¹, sia il co 2 dell'art. 8³² della direttiva europea 2013/33, prevedono che venga fatta un'analisi su base individuale. Prima di qualsiasi decisione del Questore e dell'adozione del provvedimento che impone l'adempimento di una misura alternativa al trattenimento, occorre considerare la situazione specifica nella quale si trova il richiedente, assumendo che ogni singola persona abbia necessità diverse. Il Decreto Ministeriale invece, prevede una quota, poco sotto i 5000 euro, uguale per tutti. L'importo non viene calcolato sulla base di un'analisi individuale, prendendo in considerazione la disponibilità economica di ciascuno, ma fissa l'ammontare della garanzia basandosi su criteri universali.

Soffermandosi ora ad esaminare le modalità inserite del Decreto attuativo della legge Cutro, attraverso le quali il governo prevede l'adempimento della garanzia finanziaria, si possono riscontrare diverse problematiche dovute alla particolare situazione nella quale i richiedenti si trovano. Innanzi tutto per poter aprire una

30 "Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento."

31 "The bond amount set must be reasonable given the particular situation of asylum-seekers." o ancora "In all cases, what needs to be assessed is whether payment of a bond or the designation of a guarantor/surety is necessary to ensure compliance in the individual case"

32 "Valutazione caso per caso"

fideiussione bancaria o una polizza fideiussoria assicurativa è necessario rivolgersi ad una banca che non è certo presente negli hotspot o nei luoghi alternativi nei quali i richiedenti sono trattenuti. Per poter quindi usufruire di questa misura alternativa al trattenimento occorre avere disponibilità di soldi liquidi, cosa alquanto improbabile considerato che nel lungo viaggio per raggiungere l'Italia, i migranti vengono privati di qualsiasi somma in loro possesso. Anche nel caso in cui lo straniero fosse titolare di un conto in un circuito internazionale, al quale riesce ad avere accesso, per poter concludere un contratto di fideiussione è indispensabile essere in possesso di un documento in corso di validità. Se il richiedente asilo avesse questo documento, a nulla varrebbe la garanzia finanziaria poichè, come è già stato detto, la possibilità di avere accesso alle misure alternative al trattenimento viene concessa solo a quelle persone che non costituiscono una minaccia per la sicurezza e l'ordine dello Stato e a quelle che sono in possesso del passaporto o di altro documento valido³³. E' presumibile che quindi il richiedente titolare di un documento valido si limiti a consegnare quest'ultimo all'autorità³⁴, al posto che cercare di aprire la fideiussione bancaria o la polizza fideiussoria assicurativa. In sintesi, “[...] se hai il passaporto non serve la garanzia finanziaria, ma se non ce l’hai non puoi stipulare la fideiussione richiesta [...]”³⁵. Risulta quindi un'impraticabilità effettiva di compiere questa misura alternativa e, come è stato sottolineato nell'allegato A delle Guidelines sul trattenimento dell'UNHCR, “[...] requiring asylum-seekers to pay a bond [...], with any failure to be able to do so resulting in detention (or its continuation), would suggest that the system is arbitrary and not tailored to individual circumstances”.

Anche la previsione che la garanzia finanziaria non possa essere versata da terzi³⁶ pone delle perplessità, considerando che non viene esplicitato in nessuna norma europea o indicazione internazionale un limite a tale possibilità. E' pur vero che anche nel caso in cui il richiedente cercasse un terzo disponibile a fare da garante, sarebbe scoraggiato dalla difficoltà di trovare qualcuno disposto a prestare garanzia per una persona appena arrivata in Italia con un barcone.

L'accesso ad una garanzia finanziaria per un richiedente asilo è dunque molto

33 Art. 14 co 1 bis, TUI

34 “consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza”, prevista come prima misura alternativa al trattenimento (lettera a) all'art. 14 co 1 bis TUI

35 Merli G., ne “Il Manifesto”, edizione del 26 settembre 2023

36 Art. 3 co 2, Decreto 14 settembre 2023

difficile vista la situazione di vulnerabilità economica nella quale si trova, lo Stato dovrebbe quindi compiere degli sforzi affinché lo svantaggio finanziario sia ridotto al minimo.

Esistono diversi Stati che hanno previsto nel loro ordinamento interno l'istituzione della garanzia finanziaria come alternativa al trattenimento, ma non nello stesso modo in cui è stata concepita dal legislatore italiano. L'UNHCR ha stilato un options paper intitolato "*Options for governments on open reception and alternatives to detention*" nel quale vengono presi in considerazione numerosi paesi, viene analizzata la loro legislazione e la prassi interna nei confronti dei richiedenti asilo e dei migranti in generale con l'obiettivo di costituire delle linee guida sulle quali le autorità statali che si occupano di immigrazione possono basare le loro decisioni³⁷. Nella parte che si sofferma sulla garanzia finanziaria ("*bail*"), vengono riportati degli esempi virtuosi:

- in Canada esiste il Toronto Bail Program (TBP), un'organizzazione non-profit che si occupa del supporto ai detenuti, compresi richiedenti asilo e immigrati in situazioni di trattenimento. Lo scopo del programma è quello di assistere queste persone affinché siano rilasciate dopo aver fornito una cauzione. Il TBP funge da garante per quelli che non hanno familiari o altre persone eleggibili come tale e in questo modo rimuove le discriminazioni finanziarie inerenti in ogni sistema di garanzia. La particolarità di questo programma è che non viene effettuato nessun tipo di pagamento, ma i richiedenti sono rilasciati sulla base delle garanzie date dal TBP.
- in Gran Bretagna è stata scritta una "bail guidance" per i giudici che presiedono le udienze sull'immigrazione e menziona cinque condizioni che devono essere tenute presente: le ragioni per le quali la persona è stata detenuta e la durata di tale misura; le possibili alternative al trattenimento, tenendo conto di circostanze personali rilevanti che potrebbero rendere una misura più adatta di altre; l'effetto della detenzione sull'interessato e sulla sua famiglia e infine la probabilità che la persona rispetti le condizioni di detenzione impostegli. Ai richiedenti può essere chiesto di

37 "First line officers – such as police or immigration authorities – need to base their decisions to detain or release on a detailed and individualised assessment in line with international law. Appropriate screening or assessment tools can help guide decision-makers, including to take account of the special circumstances or needs of particular categories of asylum-seekers and other migrants."

nominare un garante³⁸, ma questa richiesta non è obbligatoria: una persona arrivata da poco sul territorio del nuovo Stato potrebbe non avere nessuno disposto a garantire per lui, o la misura potrebbe non risultare necessaria se non esistono motivi fondati per ritenere che l'interessato potrebbe tentare la fuga. Viene poi ricordato che il rigore con il quale le condizioni di detenzione vengono imposte dipendono dalle circostanze individuali e dal livello di monitoraggio richiesto da ciascun richiedente. Da ultimo sono fornite indicazioni su come fissare l'importo.

La concezione della garanzia finanziaria che risulta da questi due esempi è in linea con quanto indicato nell'allegato A³⁹ delle Detention Guidelines e nel documento "Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration" prodotto dal Consiglio d'Europa nel 2017. In quest'ultimo viene fatto riferimento alla misura della garanzia finanziaria⁴⁰ come un sistema che "*allows persons to be released from detention*" e che può essere espletato in tre modi:

- 1) pagamento di un deposito finanziario da parte del richiedente detenuto o di un garante;
- 2) un accordo scritto tra le autorità e l'individuo, spesso accompagnato dal deposito di una garanzia finanziaria;
- 3) una garanzia fornita da terzi, ONG oppure organizzazioni religiose che garantiscono che l'individuo rispetterà la procedura.

E' chiaro che la misura viene sempre intesa come una cauzione, un sistema che permette al richiedente che si trova in condizione di essere trattenuto, di venire rilasciato.

Sempre prendendo in considerazione le normative interne di diversi Stati (membri dell'UE ma anche no) e gli orientamenti di organizzazioni internazionali (UNHCR) o regionali, è possibile trovare indicazioni che specificano le circostanze particolari nelle quali lo Stato è autorizzato a incamerare la garanzia, dando quindi per scontato che in una situazione di normalità, l'importo debba essere restituito al richiedente che lo ha versato. Nel Final Report che analizza alcuni Stati UE, viene precisato che l'importo finanziario "*would be forfeited if the person absconds*", la stessa regola si può riscontrare nell'analisi nominata

38 "[...] an individual who agrees to be held responsible for ensuring compliance with bail conditions."

39 Punto quarto "Release on bail/bond"

40 Capitolo 3, paragrafo 2 "Types of alternatives to immigration detention", nel punto 2.12 "Bail, bond, guarantor or surety"

sopra elaborata dal Drafting Group sull'immigrazione e i diritti umani del Consiglio d'Europa⁴¹. La garanzia può venire trattenuta anche nel caso in cui al richiedente siano imposte delle altre misure, come il reporting periodico, e lo stesso non si presenti come richiesto.

E' necessario quindi informare lo straniero che abbia versato una somma come garanzia finanziaria, delle modalità attraverso le quali è possibile recuperare l'importo. Tale procedura deve essere comunicata in una lingua che ragionevolmente si presume il richiedente capisca, o comunque mettere a disposizione le informazioni utili in più lingue e sotto varie forme di comunicazione (video, pamphlets...).

Alla luce di quanto analizzato finora riguardo alla natura della garanzia finanziaria, concepita spesso come una cauzione, e riguardo alla previsione (a meno di circostanze eccezionali) del recupero della somma da parte del richiedente che l'ha versata, è evidente che il legislatore italiano, nel regolamentare questa misura alternativa al trattenimento, non si sia adeguato a questi orientamenti.

I.2.2 Catania: un altro giudice nega la convalida del trattenimento

Decreto di rigetto 08/10/2023 del tribunale di Catania, procedimento RG n. 10798/2023

Con provvedimento 6/10/2023 la Questura della provincia di Ragusa disponeva il trattenimento di una persona proveniente dalla Tunisia, sbarcata a Lampedusa in data 3/10/2023. Anche in questo caso il trattenimento veniva emesso ai sensi dell'art. 6 bis del D. LGS. 142/2015 durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'art. 28 bis, co 2 lettera b-bis.

L'8 ottobre 2023 il Dott. Rosario Maria Annibale Cupri, Giudice del Tribunale ordinario di Catania, sezione immigrazione, negava la convalida del provvedimento di trattenimento di cui sopra. Il caso è simile a quello considerato dal decreto 29/09/2023 emesso dalla giudice Apostolico: il richiedente tunisino destinatario del provvedimento di trattenimento non aveva consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e non aveva

41 Capitolo 2, punto 2.12 "Any financial surety provided is forfeited in case of absconding or non-compliance by the individual."

prestato la garanzia finanziaria⁴².

Il giudice designato alla convalida del provvedimento di trattenimento concorda con quanto era stato “*già affermato da precedenti decisioni di questo Tribunale in procedimenti di convalida di trattenimenti riguardanti cittadini tunisini e le cui motivazioni sono condivise da questo giudicante*” con riferimento alla natura di requisito amministrativo della garanzia finanziaria che non viene considerata come una misura alternativa al trattenimento.

Il giudice Cupri ritiene che la formulazione dell’art. 14 del D.LGS. 286/1998 (TUI) sia diversa rispetto a quella del sopracitato art. 6 bis. Il primo infatti, al co 1 bis, prevede espressamente quali sono le misure⁴³ che il Questore può disporre in luogo del trattenimento in vista del rimpatrio, mentre il secondo, nel punto in cui fa riferimento alla garanzia finanziaria, usa un linguaggio differente.

Inoltre, il co 4 dell’art. 6 bis del D. LGS. 142/2015, formula un rinvio all’art. 6 co 5 dello stesso Decreto⁴⁴, che rimanda a sua volta all’applicabilità dell’art 14 del TU sull’Immigrazione, “*comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14.*” Ma, come sottolineato dal Dott. Cupri, tra le misure citate in tale disposizione non è inclusa quella della garanzia finanziaria.

Il giudice designato opera quindi un confronto tra l’art. 14 del TUI e il 6 bis inserito dal decreto Cutro, analizzando anche il rapporto che si instaura tra loro essendoci nell’articolo del decreto del 2015 un richiamo indiretto all’articolo del Testo Unico. Nel primo è evidente la volontà del legislatore italiano di proporre delle misure alternative; la struttura stessa del corpo dell’articolo rende palese, anche da un punto di vista visivo, l’intenzione. Viene infatti specificato che il Questore “*in luogo del trattenimento di cui al comma 1, puo' disporre una o più delle seguenti misure*” e viene poi stilato un elenco puntato di tre possibili alternative. Il secondo non viene strutturato allo stesso modo, non esiste un elenco puntato e nessuna espressione che faccia riferimento in modo inequivocabile alla natura alternativa delle azioni citate: la consegna dei documenti o la prestazione della garanzia finanziaria. Viene fatto poi, al co 4 dell’art. 6 bis del D. LGS. 142/2015, attraverso l’art.6 dello stesso decreto, un rimando al TU immigrazione. L’art. 6 bis recita che si applica (in modo indiretto), in quanto compatibile, l’art.

42 Art. 6 bis, co 2 del D.LGS..142/2015

43 “a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente”

44 “Si applica in quanto compatibile l'articolo 6, comma 5.”

14 del Testo Unico “*comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo.*”, tra le quali non viene inclusa la possibilità per il richiedente di prestare una garanzia economica per evitare di essere trattenuto. Se quindi l’art. 6 bis contempla come misure alternative quelle dell’art. 14 TUI, non ammette tra le possibilità quella della prestazione finanziaria.

Pertanto stando al dettato normativo il giudice Cupri, aderendo all'interpretazione della Dott.ssa Apostolico, ritiene che la garanzia finanziaria, così come disciplinata dal legislatore italiano, non sia da considerarsi una misura alternativa al trattenimento, ma un requisito amministrativo.

CAPITOLO II

Il concetto di “Paese di origine sicuro” e procedure accelerate

II.1 Il concetto di Paese di origine sicuro: normativa italiana e UE

Il provvedimento di trattenimento disposto il 27/09/2023 dal Questore della Provincia di Ragusa nei confronti di un cittadino tunisino, veniva emesso ai sensi dell'art 6 bis del D. LGS. 2015/142, il quale si riferisce al “*Trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*”. Quest'ultimo è adottato in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Tale direttiva, aggiornata nel 2013, conferma la possibilità⁴⁵ di svolgere la procedura d'esame di una domanda in modo accelerato e/o alla frontiera o in zone di transito se “*il richiedente proviene da un paese di origine sicuro*”. Il co 2 dell'art. 28 bis recepisce quanto viene indicato nella direttiva europea ed elenca quindi le situazioni nelle quali si applicano tali procedure accelerate. Tra queste, la lettera b bis prevede il caso di “*domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis*⁴⁶”. Questo caso specifico veniva inserito nel D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25 dall'art. 7 bis “Disposizioni urgenti in materia di procedure accelerate in frontiera” della L. 5 maggio 2023, n. 50, legge di conversione del D. L. 10 Marzo 2023 (decreto Cutro).

E' proprio su questa nuova ipotesi di procedura accelerata che si basa il provvedimento di trattenimento emesso dal Questore di Ragusa.

II.1.1 Normativa italiana e europea

L'art. 28 bis del D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25 riguarda le procedure accelerate.

I tempi previsti, dopo la trasmissione della documentazione da parte della

⁴⁵ Art. 31, co 8, lett. b

⁴⁶ Art. 2 bis, D.LGS. 28 gennaio 2008, n. 25, Paesi di origine sicuri

Questura alla Commissione Territoriale, per l'avvio del procedimento amministrativo di esame della domanda di protezione internazionale e l'adozione da parte della Commissione di una decisione possono essere diversi, in questo caso più brevi, rispetto a quelli previsti⁴⁷ per lo svolgimento di queste operazioni in una situazione diversa da quelle menzionate nel medesimo articolo. Nell'ambito delle procedure accelerate, vengono indicati tempi diversi, a partire dalla data dell'ottenimento della documentazione inviata dalla Questura, entro i quali la Commissione territoriale competente deve prendere una decisione in merito al riconoscimento della protezione. Sono previsti 5 giorni di tempo in caso di domanda reiterata⁴⁸ o se il richiedente è sottoposto a procedimento penale o è stato condannato per uno dei reati indicati alla lett. b, co 1 dell'art. 28 bis. Il tempo a disposizione della Commissione viene alzato a 7 giorni per compiere l'audizione e altri 2 per decidere se: il richiedente si trova trattenuto presso determinati centri di prima assistenza, indicati alla lett. a, co 2; in caso di domanda presentata alla frontiera o in zona di transito quando il richiedente abbia cercato di eludere i controlli oppure quando proviene da un paese di origine sicuro (lett. b bis); se la domanda è manifestamente infondata oppure se il richiedente presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire la sua espulsione o respingimento.

Per applicare in modo corretto quanto previsto dalla lett. b bis del co 2, è indispensabile che venga definito cosa il legislatore intende quando parla di "Paese di origine sicuro".

A livello europeo, prima ancora di introdurre l'espressione oggi comunemente utilizzata, nel Novembre del 1992 veniva adottata dai ministri responsabili dell'immigrazione degli Stati membri, una conclusione che faceva riferimento ai paesi nei quali in genere non esiste un serio rischio di persecuzioni⁴⁹. Questi vengono identificati al punto 1 come Stati "*which can be clearly shown, in an objective and verifiable way, normally not to generate refugees or where it can be clearly shown, in an objective and verifiable way, that circumstances which might in the past have justified recourse to the 1951 Geneva Convention have ceased to exist.*".

47 Art. 27, co 2, D.LGS. 28 gennaio 2008, n. 25: "La Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi."

48 Art. 29, co 1, lett. b, D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25

49 Conclusions on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution ("London Resolution")

Lo scopo, esplicitato al punto 2, è quello di armonizzare il sistema relativamente alle domande che provengono da paesi che generano un alto numero di richieste chiaramente infondate, per ridurre la pressione sul sistema di valutazione e per assicurare a quei rifugiati in condizioni di autentico bisogno di protezione, di non essere tenuti ad attendere per tempi irragionevolmente lunghi il riconoscimento del loro status.

Viene comunque precisato⁵⁰ che la dimostrazione della provenienza di un richiedente da uno degli Stati individuati generalmente come non persecutori, non porta al rigetto automatico di tutte le domande proposte da soggetti provenienti da tale paese. Gli Stati membri possono scegliere di utilizzare questa classificazione per incanalare specifici casi nel sistema di procedure accelerate. In ogni caso le autorità competenti devono ascoltare le dichiarazioni individuali di ogni persona, indipendentemente dallo stato di origine: le specifiche indicazioni riportate dal richiedente possono superare l'iniziale presunzione generale. Al punto 4 sono quindi riportati gli elementi che dovrebbero essere presi in considerazione nella valutazione "of the general risk of persecution in a particular country". Tra questi troviamo: a) il numero precedente di rifugiati e la percentuale di riconoscimento di tale status, b) l'osservanza dei diritti umani, c) le istituzioni democratiche e d) la stabilità, ma viene riconosciuta agli Stati membri la possibilità di esaminare anche altri elementi che non vengono menzionati.

La direttiva 2005/85 a cui fa riferimento il decreto n. 25 del 2008, viene adottata molto tempo dopo rispetto alla Conclusione sopra citata ed è in questa occasione che all'art 31 viene esplicitato il concetto di paese di origine sicuro. La direttiva del 2005 viene poi aggiornata e modificata dalla direttiva 2013/32 "*recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*".

Per la definizione e la normativa che riguarda il concetto di paese di origine sicuro nella legislazione europea, dobbiamo quindi prendere in considerazione la "direttiva procedure" del 2013.

All'art. 36 viene specificato il concetto di paese di origine sicuro: un paese terzo rispetto agli stati membri dell'UE può essere considerato sicuro per una persona richiedente se quest'ultima ha la cittadinanza del paese in questione⁵¹ e se non ritiene che esistano gravi motivi per i quali, nella situazione individuale in cui si trova, quel paese possa non essere considerato sicuro.

⁵⁰ Punto 3 delle Conclusions by Immigration Ministers dell'UE

⁵¹ In caso di apolide, se il richiedente soggiornava abitualmente in quel paese

Gli Stati membri sono poi tenuti ad adottare l'elenco dei paesi di origine sicuri; esistono quindi 27 liste diverse perché non esiste ancora un largo accordo su quali Stati indicare in modo condiviso come sicuri. Si riscontrano infatti numerosi approcci differenti, a fronte dei quali nel 2015 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno avanzato una proposta di regolamento per istituire un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri. Sotto la spinta della Commissione, che *“ha sottolineato la necessità di affrontare gli abusi in modo più efficace”* e ha voluto rafforzare la normativa che riguarda i paesi di origine sicuri, la proposta mira a sviluppare un sistema di *“rapido trattamento delle domande di asilo presentate da persone provenienti da paesi designati sicuri”*, grazie a *“l'istituzione di un elenco comune a livello di UE di paesi di origine sicuri”*⁵². L'unica lista dovrebbe essere stabilita sulla base dei criteri comuni definiti nella direttiva 2013/32, in questo modo le procedure connesse alla nozione di paese sicuro dovrebbero essere applicate nei diversi Stati dell'Unione in modo più omogeneo e ne dovrebbe risultare una maggiore efficienza complessiva del sistema d'asilo nel momento in cui viene presentata una domanda da una persona cittadina di uno dei paesi inclusi nell'elenco.

La proposta di Regolamento, ad oggi, è rimasta tale.

Sulla base delle indicazioni fornite dalla “direttiva procedure” e dalla legislazione nazionale che recepisce e specifica quella europea, ogni Stato membro dell'UE deve prendere in considerazione diverse fonti, dalle quali trarre le informazioni per definire e aggiornare periodicamente la lista. In diverse parti della direttiva vengono nominate le fonti attendibili a cui fare riferimento per definire se uno stato può essere considerato sicuro oppure no:

- considerando 39: per determinare se esiste una situazione di incertezza nel paese di origine di un richiedente, gli Stati membri ottengono le informazioni *“da pertinenti fonti quali l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali pertinenti.”*. A questa lista, nel considerando 48⁵³, vengono aggiunte le informazioni che derivano da altri Stati membri;
- considerando 46: oltre a rinominare la competenza in materia di istituzioni quali l'EASO e l'UNHCR, fa riferimento anche ai manuali operativi e alla

⁵² Primo paragrafo, punto 1.1 “Ragioni e obiettivi della proposta”

⁵³ Fa riferimento alla necessità di mantenere la lista aggiornata, analizzando periodicamente le situazioni di tali paesi.

metodologia della relazione sulle informazioni del paese, adottati da queste organizzazioni;

- art. 37, co 3: la decisione di considerare uno stato terzo come paese sicuro *“si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall’EASO, dall’UNHCR, dal Consiglio d’Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.”*

E’ di vitale importanza definire con precisione quali siano le basi per considerare un Paese sicuro perché dal fatto che uno Stato compaia o meno nell’elenco può dipendere la valutazione di fondatezza della domanda d’asilo. Nel considerando 40 della direttiva 2013/32 infatti, il legislatore europeo ha voluto precisare che la sicurezza del richiedente nel suo paese d’origine è uno dei criteri che vengono presi in considerazione per dichiarare la fondatezza della domanda. Tale ipotesi viene recepita nell’ordinamento interno dal co 1, art. 28 ter del D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25, che riguarda i casi in cui la domanda va considerata manifestamente infondata, in particolare la lett. b prevede l’ipotesi in cui *“il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell’articolo 2-bis”*. Quando un paese entra nell’elenco dei paesi di origine sicuri, gli Stati membri possono presumere che nel momento in cui il richiedente asilo venisse rimpatriato, godrebbe di questa sicurezza nel suo paese d’origine, *“a meno che quest’ultimo non adduca controindicazioni”*.

A questo proposito, l’art. 37 della *“direttiva procedure”* indica le regole per la *“designazione nazionale dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri”*. Il co 1 consente agli Stati membri di mantenere o adottare una normativa nazionale che permetta di identificare i paesi di origine sicuri e indica l’allegato 1⁵⁴ come documento da seguire per adempiere a tale scopo. Qui vengono elencati diversi parametri che devono essere debitamente applicati agli Stati terzi e, tenendo conto delle informazioni ottenute, i Ministeri nazionali competenti stilano l’elenco dei paesi di origine sicuri. L’esame deve essere fatto considerando lo status giuridico del paese, l’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e la situazione politica generale. Sulla base di quanto ricavato, è necessario dimostrare che *“non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni”⁵⁵ [...], né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.”*

54 Designazione dei paesi di origine sicuri ai fini dell’articolo 37, co 1, direttiva 2013/32

55 Definite nell’art. 9, direttiva 2011/95

Nello stesso allegato, il legislatore europeo indica che per determinare la sicurezza di uno stato bisogna anche fare riferimento alle modalità attraverso le quali viene garantita la protezione in situazioni di persecuzioni e maltrattamenti. Ciò non riguarda solamente la normativa nazionale che si occupa del tema e la sua applicazione concreta, ma anche il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli ritenuti inderogabili ai sensi dell'art. 15, co 2 della CEDU, che sono stabiliti da diversi trattati (vengono nominati la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, il Patto sui diritti civili e politici e la Convenzione NU contro la tortura). E' necessario accertarsi che nel paese considerato venga rispettato il principio, definito dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, di "non refoulement"⁵⁶, per evitare che il richiedente, una volta giunto nel paese in cui è stato rimpatriato, sia poi di nuovo respinto verso uno Stato nel quale la sua vita o la sua libertà potrebbero essere seriamente minacciate. Viene infine verificata l'esistenza di un sistema di "ricorsi effettivi", al quale una persona che ritiene di aver subito una violazione dei suddetti diritti e libertà possa fare riferimento.

L'art. 2 bis del D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25, inserito nel decreto in un secondo momento⁵⁷, recepisce nell'ordinamento interno le indicazioni fornite dal legislatore europeo con riguardo alla definizione di paese d'origine sicuro, ai criteri applicabili durante la fase di esame del paese e alle relative fonti dalle quali ricavare le informazioni utili e alla modalità di adozione dell'elenco nazionale degli Stati che, alla fine della procedura, vengono considerati sicuri.

La lista dei Paesi di origine sicuri, aggiornata periodicamente e notificata alla Commissione europea⁵⁸, è adottata dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, assieme con i Ministeri dell'interno e della giustizia⁵⁹, sulla base dei criteri definiti al co 2: *“Uno Stato non appartenente all'Unione europea puo' essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si puo' dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti*

56 Art. 33, co 1, Convenzione di Ginevra del 51: "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche."

57 L. 1 dicembre 2018, n. 132, legge di conversione del D. L. 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto sicurezza)

58 Vedi anche Considerando 47 e art. 37, co 4 direttiva 2013/32/UE

59 Art. 2 bis, co 1 del D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25

dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.”

Il comma successivo prende in considerazione quanto è stato sopra esplicitato, richiamando i criteri europei sui quali si deve basare il riconoscimento di un paese come sicuro. Al co 4 vengono elencate le fonti da consultare periodicamente: sono le stesse che vengono menzionate nella direttiva europea 2013/32, con l'aggiunta di quelle *“fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'articolo 5, comma 1⁶⁰”*

In base al primo comma, con decreto interministeriale 17 marzo 2023, la lista veniva aggiornata considerando, al co 1 dell'art. 1, paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia.

Per nessuno di questi paesi vengono previste eccezioni per una regione specifica del territorio e, solo in rari casi vengono previste per gruppi di persone che si trovino in situazioni diverse rispetto a quella che ha determinato l'entrata del paese nella lista⁶¹. Ogni Stato inserito nel decreto del 17 marzo 2023 ha una propria scheda⁶² nella quale sono contenute tutte le informazioni che sono state prese in considerazione per valutarne la situazione complessiva.

II.1.2 L'opinione dell'UNHCR sul concetto di paese di origine sicuro

Anche l'UNHCR si è espressa sul merito. Nel 2001 ha commissionato la stesura del documento⁶³ *“Access to Procedures: 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits'”* in occasione del cinquantesimo anniversario della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. Il documento nasce come

60 “[...] costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti [...]”

61 Ultimo periodo, co 2, art. 2, D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25

62 Le schede non sono state allegate al decreto

63 “[...] as a Background paper for the Third Track discussions to be held in Geneva in June 2001 as part of the Global Consultations on International Protection”

stimolo per discutere di numerosi problemi legati all'accesso alle procedure d'asilo, con un'attenzione specifica verso gli Stati membri dell'UE poichè la maggior parte delle restrizioni (apparenti) all'accesso si sono originate e poi sviluppate in quest'area. Il paper si occupa in particolare di tre fra le numerose questioni che riguardano l'ammissione alle procedure d'esame: il concetto di paese terzo sicuro, quello di paese d'origine sicuro e "time limits" che gli Stati impongono per presentare la domanda d'asilo.

Viene riportato di seguito solo quanto il paper commissionato dall'UNHCR descrive riguardo il "*safe country of origin*". Il concetto nasce nel contesto europeo in un momento storico in cui esisteva una vasta percezione che il sistema comune d'asilo fosse vittima di abusi. Per far fronte a questa situazione, in cui la maggior parte delle persone sembravano migranti economici, viene introdotta una condizione⁶⁴ che dovrebbe permettere di distinguere chi parte per ragioni economiche da chi invece non può o non vuole rientrare nello Stato di cui è cittadino perchè ha un "*giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche*"⁶⁵. Sulla base della stabilità e della sicurezza generale nel paese d'origine quindi, è possibile conoscere a priori se il richiedente potrà essere trattato secondo quanto previsto dal sistema di accoglienza per i rifugiati oppure se gli sarà automaticamente preclusa la possibilità di ottenere lo status di rifugiato o quanto meno di sollevare la pretesa di acquisirlo. Per gli Stati diventa quindi un modo per individuare quali persone sono migranti irregolari e scremare in modo meccanico la grande quantità di persone che chiede asilo.

L'UNHCR sottolinea⁶⁶ che questa misura può risultare problematica se applicata nel momento in cui si svolge la valutazione di ammissibilità alla procedura d'esame della domanda: "*the 'safe country of origin' notion does not have, per se, to be a barrier to access to procedures*". Se messa in atto nel momento successivo di analisi sostanziale della stessa, il principio invece non causerebbe particolari difficoltà: "*during the substantive determination of the claim, the individual would have the opportunity to rebut a general presumption of safety in his/her individual case*". La mera provenienza da un paese individuato come sicuro non

64 "[...] if a person came from a given State of origin then it was impossible for them to be a refugee, because that State did not produce refugees."

65 Definizione di rifugiato ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951

66 Punto 7 del paper

deve negare la possibilità per il richiedente, solamente sulla base della sua cittadinanza, di accedere alle procedure d'asilo.

L'alto commissariato delle NU per i rifugiati individua poi un secondo punto critico con riferimento alla nozione di "safe country of origin". La questione riguarda il concetto di country, considerato come un'unica entità omogenea: l'UNHCR sottolinea come innanzitutto possono coesistere all'interno dello stesso paese, diversi livelli di sicurezza a seconda dell'area geografica considerata. Inoltre, un paese può non risultare sicuro per determinate categorie di persone⁶⁷, un richiedente può avere un fondato timore di subire persecuzioni anche in uno Stato che viene generalmente considerato come uno che non mette in atto azioni persecutorie.

Dal punto di vista dell'UNHCR⁶⁸, il concetto di paese di origine sicuro non è conforme allo spirito incarnato dalla definizione di rifugiato presente nella Convenzione del '51 perché preclude a priori a un intero gruppo di richiedenti asilo la possibilità di ottenere la qualifica di rifugiato. Questo principio costituirebbe una riserva all'art. 1 della Convenzione, in violazione quindi dell'art. 42⁶⁹ della stessa che specifica il regime delle riserve. Introdurrebbe poi anche una limitazione geografica, incompatibile con l'art. 3 che vieta l'applicazione delle disposizioni della Convenzione in modo discriminatorio per quanto riguarda la razza, la religione o il paese di origine del richiedente. Infine considera il meccanismo che ne deriva come una violazione del carattere individuale dello status di rifugiato e della natura soggettiva del fondato timore di persecuzioni, che richiede una valutazione delle dichiarazioni riportate dal richiedente piuttosto che un giudizio sulla situazione prevalente nel suo stato di origine.

II.2 Interpretazione del concetto di paese di origine sicuro alla luce dell'art. 10.3 della Costituzione italiana

Dopo aver specificato la normativa comunitaria e nazionale, e gli orientamenti dell'Alto Commissariato per i rifugiati riguardo la nozione di paese di origine

67 "A country may be safe for some asylum-seekers, of certain origin, but unsafe for others of another origin. Whether it is safe can also depend on the individual's background and profile."

68 Punto 87 del paper

69 "[...] ciascuno Stato può fare riserve circa gli articoli della presente Convenzione, eccettuati gli articoli 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 44 compreso."

sicuro, viene ora preso in considerazione il decreto del 29 settembre 2023 che non convalida il trattenimento e in particolare la parte dell'analisi svolta dalla Dott.ssa Apostolico in cui viene fatto riferimento al concetto di paese sicuro.

La questione è rilevante in quanto il richiedente destinatario del provvedimento di trattenimento è un cittadino della Tunisia, paese che rientra⁷⁰ nell'elenco dell'Italia come sicuro. Il D. M. che stabilisce la lista dei paesi di origine sicuri non allega le schede tecniche relative a ogni Stato inserito nell'elenco, sulla base delle quali il legislatore italiano ha preso la decisione. Le schede vengono rese pubbliche dall'Asgi⁷¹, che le ha ottenute dopo aver presentato istanza di accesso agli atti.

Considerando ora la scheda relativa alla Tunisia, datata 28/10/2022, è possibile trovare numerosi riferimenti relativi alla situazione politica che si è sviluppata in seguito al referendum costituzionale del 25 luglio 2022. Con riferimento all'ordinamento giuridico il legislatore italiano è consapevole della trasformazione che porta ad un accentramento del potere da parte dell'autorità presidenziale⁷² e della modifica dell'articolo costituzionale che riguarda le limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali. Nella parte che analizza il sistema nazionale di rispetto del divieto di atti persecutori, viene indicata una generale adesione, ma nell'approfondimento specifico che riguarda ogni diritto che dovrebbe essere garantito, troviamo spesso riportate numerose eccezioni o situazioni nelle quali vengono previste limitazioni, trattamenti discriminatori nei confronti degli oppositori del regime o verso le donne. Si legge spesso: "La legge prevede che..., ma nei fatti...." a sottolineare la distanza tra le previsioni normative e la realtà dei fatti. Tuttavia il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, al netto di quanto viene specificato, considera la Tunisia un paese di origine sicuro, con l'esclusione delle persone appartenenti alla categoria LGBTI.

La riflessione della giudice del 29 settembre 2023 prende come riferimento la direttiva europea 2013/33, in particolare il co 3, art. 8 che riguarda i casi in cui un richiedente può essere trattenuto. Alla lettera c viene considerata la situazione nella quale l'autorità si trova a dover "*decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio*". Afferma poi che tale

70 Art. 1, co 1 del decreto interministeriale 17 marzo 2023

71 Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

72 "La nuova Costituzione archivia il sistema parlamentare e conferisce vastissimi poteri e immunità al Presidente della Repubblica"

disposizione deve essere interpretata alla luce di quanto viene indicato nell'art. 10, co 3, Cost. Quest'ultimo prevede che *“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.”*, assicurando quindi una sorta di “asilo costituzionale”. E' con la sentenza 26 maggio 1997, n. 4674 che le Sezioni Unite specificano il significato dell'articolo sopracitato della Costituzione, ed è quindi sulla base del significato attribuitogli dalle SS. UU. che va letta la direttiva europea.

La sentenza del 97, nel primo paragrafo in cui vengono esposti i motivi della decisione afferma che, *“secondo l'opinione attualmente pressoché pacifica”*, l'art. 10 della Costituzione italiana, al comma 3 attribuisce alla persona straniera che si trova nelle condizioni descritte, *“un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo”*, indipendentemente dalla presenza di una disciplina attuativa che ne regoli le condizioni di esercizio e le modalità di godimento. Le SS. UU. ritengono infatti che l'articolo 10 delinea in modo chiaro e sufficientemente preciso il contenuto di tale diritto, tanto da necessitare solo in minima parte l'intervento successivo del legislatore al fine di attuare quanto viene previsto. La descrizione della fattispecie costituzionale in esame può essere quindi considerata immediatamente operativa: il “diritto d'asilo costituzionale” sorge in capo allo straniero nel momento in cui viene verificato che nel suo stato d'origine esiste una situazione tale da impedire l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione. L'effettività è il criterio sul quale si basa l'accertamento della presenza della situazione ipotizzata.

E' evidente dunque che esiste un diritto previsto dalla Costituzione italiana, il cui godimento viene subordinato al solo fatto di essere cittadino di un paese nel quale l'esercizio delle libertà democratiche è impedito. Non viene specificata la necessità dell'esistenza del requisito di un “fondato timore di essere perseguitato⁷³” (fattore determinante per l'individuazione del rifugiato), né viene richiesto che lo straniero provenga da un determinato paese, considerato, sulla base di valutazioni generali e precedenti la presentazione della domanda, come non sicuro.

Il diritto d'asilo sancito dall'art. 10, proprio perché non si esplica attraverso delle più precise norme di attuazione, non può avere lo stesso contenuto del diritto d'asilo contemplato nella Convenzione di Ginevra, previsto per quelle persone

73 Sentenza SS. UU. 26 maggio 1997, n. 4674

che ottengono lo status di rifugiato. Questo diritto, che spetta quindi ad una categoria di richiedenti più ristretta, garantisce ai rifugiati il riconoscimento di una situazione tale per cui godono di una posizione di particolare favore⁷⁴. Quanto viene previsto al co 3, art. 10 della Costituzione è un diritto d'asilo che comprende invece molte meno tutele per la persona che ne è titolare: l'unica garanzia che viene accordata è infatti quella della possibilità d'ingresso nel territorio statale.

La Dott.ssa del tribunale di Catania, alla luce di quanto è stato descritto sopra, afferma che deve escludersi che *“la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale”*.

La nuova ipotesi in cui è possibile il trattenimento, inserita all'art. 28 bis del D. LGS. n. 25 del 2008, ha un obiettivo ben preciso, quello di far fronte all'emergenza migratoria: i consistenti arrivi di persone provenienti da Stati dei quali non abbiamo notizia di atti persecutori generalizzati e cioè che possono essere ritenuti paesi di origine sicura, porta ad un intasamento del sistema di valutazione delle richieste d'asilo, il cui esito sarà probabilmente di infondatezza della domanda. Anche i documenti internazionali (UNHCR) e le indicazioni a riguardo che provengono dall'Unione Europea, prevedono l'adozione del concetto di paese di origine sicuro e la conseguente normativa, nell'ottica di sgravare il sistema adottando dei canali diversi di esame di queste domande. Viene quindi estesa l'applicabilità delle procedure accelerate anche ai casi di domande avanzate da un richiedente cittadino di uno Stato presente nella lista adottata con il D. M. 17 marzo 2023.

Nel caso di presentazione di un cittadino originario di un paese considerato sicuro davanti alla Commissione territoriale competente ad esaminare la domanda, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea afferma che si riscontra un ribaltamento dell'onere della prova⁷⁵. In questo caso infatti esiste una presunzione relativa da parte dei membri della Commissione di protezione sufficiente nel paese di origine e spetta al richiedente confutarla⁷⁶ facendo riferimento alla sua situazione individuale. L'autorità amministrativa non è quindi gravata dal compito di

74 Sentenza SS. UU. 26 maggio 1997, n. 4674

75 CGUE, sez. I, A c. Migrationsverket, C-404/17, 25 luglio 2018

76 L'onere in capo al richiedente non è indicato come di prova ma di allegazione rafforzata. Vedi sentenza Cassazione Civile n. 25311 dell'11 novembre 2020

provare, di volta in volta, che esiste “*un’effettiva e sufficiente protezione dal rischio di persecuzione o di altri gravi danni, riversando sul richiedente l’onere di fornire elementi contrari connessi alla sua situazione particolare*”⁷⁷”. Ciò è stato ribadito anche nel decreto del tribunale ordinario di Firenze, procedimento 9787/2023 che verrà analizzato più specificatamente in seguito, il quale conferma⁷⁸ che nel momento in cui un paese viene inserito nell’elenco di quelli sicuri esiste “*una presunzione di sicurezza del paese*” che può essere superata dal richiedente invocando, così come viene specificato al co 5 dell’art. 2 bis del D. LGS. 2008/25 sui paesi sicuri, l’esistenza di “*gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova*”. In questo modo quindi l’esame da parte della Commissione risulta più agile e dunque conforme allo scopo di accelerare la procedura che era l’obiettivo alla base dell’introduzione del concetto di paese di origine sicuro⁷⁹.

Sulla base di quanto è stato detto, un richiedente proveniente da un paese sicuro non ha presumibilmente diritto ad ottenere il riconoscimento di rifugiato ai sensi dell’art. 1 della Convenzione di Ginevra, ma può richiedere il diritto d’asilo costituzionale, garantito dall’art. 10, co 3, cioè il diritto di entrare nello Stato. Ciò che viene invece inserito dall’art. 7 bis del decreto Cutro come nuova ipotesi, prevede il trattenimento al solo fine di accertare l’esistenza del diritto del richiedente ad entrare nel territorio italiano. Secondo l’interpretazione della Dott.ssa Apostolico, la nuova misura introdotta dal decreto Cutro sarebbe in contrasto con il principio costituzionale sancito all’art. 10, co 3.

E’ indispensabile che l’autorità italiana preposta all’esame delle domande di richiedenti provenienti da paesi nei quali in via generale non sussistono atti di persecuzione, sia consapevole del fatto che la nozione di sicurezza di uno Stato non può essere estesa in modo automatico a tutto il territorio nazionale e a tutti i suoi cittadini e proceda dunque ad una valutazione su base individuale. Anche nel caso il richiedente provenga da paese di origine designato come sicuro ai sensi dell’art 2 bis del D. LGS. n. 25/2008, non può ritenersi operante alcun automatismo: è compito della Commissione, nell’ambito della procedura accelerata alla quale vengono sottoposte le domande provenienti da paesi inclusi nella lista del decreto 17 marzo 2023, accertare se per quel singolo richiedente il

77 Ultimo paragrafo, pag. 3 del paper “Tre domande sui paesi sicuri” di Marco Gattuso

78 Quarto paragrafo, pagina 2

79 Vedi anche art. 9, co 2 bis, D. LGS. n. 25 del 2008

paese di origine possa effettivamente considerarsi sicuro ai sensi della normativa citata. La Commissione Territoriale competente alla procedura d'esame per il riconoscimento della protezione⁸⁰, deve prendere una decisione dopo aver svolto il colloquio con il richiedente, nel quale l'interessato è tenuto a ricostruire in modo chiaro la sua vicenda personale⁸¹. Il procedimento amministrativo prevede l'audizione personale del richiedente nella quale deve essergli assicurata l'opportunità di presentare un resoconto personale dei motivi alla base della domanda di protezione, riportando *“tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda”*⁸². Gli elementi a cui fa riferimento il co 1 sono specificati al comma successivo e riguardano *“le dichiarazioni e tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, condizione sociale, anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, identità, cittadinanza, paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio, nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale.”*. L'interessato inquadra quindi la propria situazione familiare e le condizioni di vita nel suo Paese di origine, prosegue presentando il quadro politico e sociale del Paese di origine, soffermandosi in modo particolare su quello della zona di provenienza. La credibilità di queste ultime dichiarazioni può essere verificata con più facilità dai membri della Commissione rispetto alle altre informazioni, più personali, riportate dal richiedente. Le prime sono infatti notizie che i funzionari possono ritrovare nella documentazione del COI⁸³ relativa a quel paese, nei rapporti EASO e della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, nonché in tutte quelle fonti, affidabili e imparziali, menzionate sopra⁸⁴. E' la Commissione nazionale che si deve preoccupare di assicurare che tali informazioni siano costantemente aggiornate e messe a disposizione delle diverse Commissioni territoriali e, eventualmente, anche agli apparati giurisdizionali che sono chiamati a pronunciarsi in caso di impugnazione della decisione⁸⁵. Una volta chiarito il contesto socio-politico, il richiedente si concentra sulla sua situazione individuale, in particolare sulla percezione soggettiva dei motivi per cui teme pericoli per la propria vita in caso di rientro nel Paese, anche se questo viene considerato generalmente un luogo

80 Art. 4, D. LGS. n. 25 del 28 gennaio 2008

81 Art. 3 “Esame dei fatti e delle circostanze”, D. LGS. 19 novembre 2007, n. 251

82 Primo periodo dell'art. 3, co 1, D. LGS. 19 novembre 2007, n. 251

83 Country of Origin Information

84 Fonti alle quali gli Stati fanno riferimento per definire la scheda delle nazioni che possono essere incluse nella lista dei paesi di origine sicuri

85 Art. 8, co 3, D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25

sicuro. Infine è importante che l'interessato fornisca anche le informazioni riguardo il viaggio che ha dovuto affrontare per arrivare in Italia, in particolare considerando i paesi che ha attraversato e viene svolta di conseguenza un'indagine su possibili traumi subiti, a livello fisico ma anche mentale.

E' quindi alla luce delle allegazioni riportate dallo straniero e dalle sue dichiarazioni, che si devono fondare le motivazioni che giustificano la decisione di accogliere o rigettare la domanda d'asilo, non sulla base del paese di provenienza.

Il concetto della preminenza della situazione individuale e della percezione soggettiva della minaccia di persecuzioni rispetto a qualsiasi altra informazione oggettiva, in particolare l'inclusione dello Stato di cui il richiedente è cittadino nell'elenco dei paesi di origine sicuri, è riportata più volte nelle norme che si occupano di delineare le basi che fondano l'esame della domanda. A livello nazionale l'art. 3 del D. LGS. 19 novembre 2007, n. 251⁸⁶, al co 3 prevede che *“L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale [...]”*, elencando poi tutti gli elementi sui quali si deve fondare la valutazione da parte della Commissione. Con il D. LGS. 28 gennaio 2008, n. 25, il principio viene esplicitato in modo più diretto: l'art. 8 relativo ai criteri applicabili all'esame delle domande al co 2 recita che *“La decisione su ogni singola domanda deve essere assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sulla base di un congruo esame della domanda[...]”*. Questo è quello che il legislatore italiano recepisce e rende applicabile nell'ordinamento interno in base a quanto stabilito a livello europeo: è l'art. 10 della direttiva 2013/33 che indica la necessità da parte degli Stati membri di disporre *“che le domande siano esaminate e le decisioni prese in modo individuale, obiettivo ed imparziale”*. Anche il legislatore europeo si adopera affinché venga garantita una valutazione delle domande presentate nei diversi Stati membri fondata su un'analisi individuale, prendendo in considerazione le situazioni particolari che riguardano il richiedente, che possono essere dovute alla sua specifica condizione familiare, religiosa, di orientamento sessuale, di appartenenza a categorie vulnerabili... La direttiva 2013/32 che si occupa di definire quali siano le procedure che ogni Stato appartenente all'UE deve applicare durante le fasi di riconoscimento della protezione, afferma questo concetto già nei numerosi Considerando all'inizio del testo normativo. In

⁸⁶ Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta

particolare il Considerando n. 42 esprime in modo chiaro e conciso quanto è stato scritto finora, con un'attenzione specifica alla nozione di paese sicuro in relazione alla situazione individuale: *“La designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro ai fini della presente direttiva non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese. Per la sua stessa natura, la valutazione alla base della designazione può tener conto soltanto della situazione civile, giuridica e politica generale in tale paese e se in tale paese i responsabili di persecuzioni, torture o altre forme di punizione o trattamento disumano o degradante siano effettivamente soggetti a sanzioni se riconosciuti colpevoli. Per questo motivo è importante che, quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso.”*. Anche lo stesso art. 36 della “direttiva procedure” espone il concetto di paese di origine sicuro e specifica al primo comma quando un paese terzo può essere considerato tale *“per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda [...] e [se] non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso”*.

Le argomentazioni della Dott.ssa Apostolico trovano supporto quindi sia nell'art. 10 della Costituzione italiana e soprattutto nella sua interpretazione delle SS. UU., che garantisce la possibilità di accedere nel territorio nazionale anche a quelle persone che non hanno i requisiti per essere considerati rifugiati e che quindi siano originari presumibilmente da un paese sicuro, sia nella necessità espressa a livello comunitario ma anche internazionale⁸⁷, di svolgere le procedure considerando in primo luogo la situazione individuale.

II.3 Firenze: un altro giudice sospende l'efficacia del provvedimento che nega la protezione internazionale

Decreto 20/09/2023 del tribunale di Firenze, procedimento RG n. 9787/2023

A seguito dell'impugnazione del provvedimento della camera di consiglio del 30.08.2023 che decideva sul mancato riconoscimento dei presupposti per

⁸⁷ Paper dell'UNHCR del 2001 sull'accesso alla procedure

accordare la protezione internazionale, il Collegio della sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del tribunale ordinario di Firenze, dichiara il provvedimento “*automaticamente sospeso per effetto della proposizione del ricorso e per tutta la durata del procedimento*”.

Il ricorrente, cittadino tunisino, depositava note scritte, nelle quali sottolineava come il provvedimento impugnato non teneva conto dei recenti cambiamenti che avevano condotto la Tunisia ad una situazione di crisi, tanto che l’ involuzione autoritaria del Paese rendeva inadeguata la valutazione di sicurezza compiuta dal governo con il D. M. 17 marzo 2023. Non veniva quindi specificata una particolare situazione personale per la quale la Tunisia non sarebbe stata sicura per il ricorrente, ma veniva evidenziato un cambiamento generale della situazione socio-politica tunisina che renderebbe il paese non sicuro per la generalità delle persone.

Il Dott. Minniti, Presidente del Collegio, motivava la decisione di sospensione del provvedimento 30/08/2023 facendo riferimento in primo luogo alla procedura straordinaria che viene ad applicarsi quando il richiedente è originario di uno dei paesi sicuri. In particolare la procedura accelerata introduce una deroga ad alcuni diritti procedurali⁸⁸ che vengono garantiti al richiedente dalla normativa europea, ma anche diritti che tutelano l’effettività della giurisdizione⁸⁹.

Il giudice ricorda poi che la “direttiva procedure” stabilisce in più punti la necessità di effettuare riesami periodici della situazione interna nel paese che è stato ritenuto sicuro. In particolare il Considerando 48 afferma che, qualora il riesame riveli un “*cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani*” di tale paese, gli Stati membri sono tenuti a riconsiderare l’opportunità di mantenerlo all’interno dell’elenco. Sulla base di questo e del fatto che esiste una limitazione di alcuni diritti, l’autorità giudiziaria si dice competente a esprimersi sulla legittimità dell’inserimento di un paese nella lista di quelli considerati sicuri. Il Dott. Minniti prosegue definendo quale sia il contenuto del “*cambiamento significativo*” che giustifica una rivalutazione della sicurezza del paese: da un lato può riguardare la diffusione di forme di persecuzione, tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti, cioè il mutamento della situazione di fatto; dall’altro lato

⁸⁸ L’onere di motivazione della Commissione previsto è meno gravoso

⁸⁹ I termini per fare ricorso sono ridotti della metà, cioè passano da 30 a 15 (art. 35 bis, co 2, D. LGS. n. 25 del 2008) e non è prevista la sospensione dell’efficacia della decisione di rigetto della domanda (art. 35 bis, co 3, lett. d, D. LGS. n. 25 del 2008)

può attenere alle modalità che lo Stato contempla per prevenire tali comportamenti, cioè il mutamento della situazione politico-normativa. Viene quindi poi presa in considerazione la scheda della Tunisia sulla quale il governo ha giustificato l'inclusione del paese nell'elenco di quelli sicuri, per verificare la presenza di "cambiamenti significativi nella situazione relativa ai diritti umani" come sono stati sopra definiti. Nella scheda viene preso atto dell'evoluzione che ha portato alla concentrazione di tutti i poteri statali nelle mani del Presidente Saied, ma, sulla base di una presunta ancora vigente indipendenza del potere giudiziario, la Tunisia viene dichiarata paese sicuro. Il giudice ritiene però che esitano degli eventi accaduti dopo il 28 ottobre 2022⁹⁰ che meritano di essere valutati perché hanno specifici risvolti rispetto agli elementi che avevano condotto l'Amministrazione a prendere la decisione nota. In particolare sull'indipendenza della magistratura e sulla regolarità delle elezioni parlamentari del dicembre 2022 ma anche in elezioni successive, nelle quali tra l'altro l'affluenza alle urne è stata più bassa del 10%⁹¹. Viene analizzata in fine la protezione che lo Stato accorda ai rifugiati sulla base della Convenzione di Ginevra. A questo proposito viene menzionata la preoccupazione espressa dall'UNHCR per la sicurezza di centinaia di migranti che restano bloccati nel confine del paese con Libia e Algeria; anche la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa si è espressa nella stessa direzione.

Ritenuto ciò, il Dott. Minniti afferma che non può applicarsi in questo caso la deroga ai diritti sopra citati, poichè lo Stato non ha adempiuto all'obbligo di riesame periodico, stabilito nella "direttiva procedure", che avrebbe rivelato la presenza di *cambiamenti significativi nella situazione relativa ai diritti umani* in Tunisia e l'avrebbe presumibilmente esclusa dall'elenco dei Paesi sicuri⁹². Gli eventi dell'ultimo anno infatti minano la democraticità del paese, escludendo l'efficacia di alcune misure di protezione, in particolare il "sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni" dei diritti e delle libertà stabiliti nelle Convenzioni europee e internazionali sui diritti umani e, con riguardo alle condizioni in cui versano molti migranti, il divieto di espulsione e di rinvio al confine ai sensi dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

Nel caso specifico dunque, il giudice stabiliva che il D. M. 17 marzo 2023

⁹⁰ Data nella quale avviene l'ultimo aggiornamento della scheda

⁹¹ Pagine 11 e 12 del decreto 20/09/2023 del tribunale di Firenze, procedimento RG n. 9787/2023

⁹² "[...] ad oggi la Tunisia permane formalmente nell'elenco dei paesi sicuri, in forza di una valutazione non più aggiornata, e che avrebbe dovuto esserlo; per questa ragione non può ritenersi allo stato- giustificata la deroga delle regole relative al diritto di accesso alla giustizia."

dovesse essere disapplicato nella parte in cui include la Tunisia tra i paesi di origine sicuri “*poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/UE*”; il giudice imponeva l’applicazione della disciplina ordinaria che prevede la sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, non prevista invece nel caso in cui il ricorrente proviene da un paese designato di origine sicuro.

CONCLUSIONI

Il 13 ottobre 2023 veniva pubblicata in Gazzetta Ufficiale la delibera del Governo di “*proroga dello stato di emergenza in conseguenza dell’eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo*”. Lo stato di emergenza sull’intero territorio nazionale aveva avuto inizio lo scorso 11 aprile con lo scopo di far fronte, attraverso l’impiego di “*mezzi e poteri straordinari*”, a situazioni di particolare intensità ed estensione.

Il Consiglio dei Ministri sostiene le azioni che mirano a rendere più veloci le procedure per accedere ai sistemi di accoglienza e quelle finalizzate a rafforzare quelli già esistenti o aumentare il numero dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio in modo da affrontare il sovraffollamento che esiste, ma che sarà ancora più intenso in seguito al dichiarato impegno del Governo di voler potenziare il sistema di identificazione e di espulsione delle persone.

La dichiarazione dello stato di emergenza e cioè la possibilità di derogare ad alcune disposizioni sull’ordinaria applicazione delle procedure consente, secondo quanto sostenuto dal Governo, “*di assicurare risposte più efficaci e tempestive sul piano della gestione dei migranti e della loro sistemazione sul territorio nazionale*⁹³”. La L. 5 maggio 2023, n. 50, quella di conversione del decreto Cutro, fa parte delle disposizioni governative urgenti che mirano a perseguire la linea esplicitata sopra.

Il fatto che la ricerca di celerità procedurale sia affiancata ad un piano di potenziamento dei CPR piuttosto che ad uno di rivalutazione del SAI⁹⁴, suggerisce l’idea di favorire l’espulsione di quante più persone possibili invece di tentare di organizzare un sistema di accoglienza e integrazione più diffuso ed efficace. D’altra parte la priorità del Governo è quella di garantire l’ordine e la sicurezza per i cittadini italiani ma, come accade molto di frequente, quando entra in gioco la tutela di più diritti contemporaneamente, è necessario operare un bilanciamento tra questi. Non esiste infatti una gerarchia di diritti, non è possibile stabilire un ordine secondo il quale decidere a priori quale diritto abbia la precedenza sugli altri. L’applicazione della maggior parte dei diritti previsti a livello internazionale non è assoluta. Il parametro che viene preso in considerazione in questi casi è

93 ANSA “Stato di emergenza per i migranti: durerà 6 mesi, varrà su tutto il territorio nazionale”, 11 aprile 2023

94 Sistema di Accoglienza e Integrazione

quello della dignità inerente a ogni essere umano: se infatti l'obiettivo delle Convenzioni sui diritti umani è il rispetto della dignità personale, nessun diritto può essere invocato come giustificazione alla violazione della dignità. E' per questo motivo che, in caso di apparente conflitto, il godimento di un determinato diritto viene limitato dall'esistenza dei diritti degli altri e stabilito sulla base del principio di dignità.

Il diritto alla sicurezza in capo ai cittadini italiani è dunque sottoposto a limitazioni, intrinseche alla nozione stessa di diritto, dovute all'obbligatorietà del rispetto di altri diritti che emergono in questo contesto. In particolare il riferimento è ai diritti che spettano alle persone migranti che vengono esplicitati nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, ma anche delle disposizioni delle direttive europee, di quelle contenute nel Patto del 1966 sui diritti civili e politici e quelle della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

In nome della sicurezza e dell'ordine della Repubblica italiana, non si può dunque trattenere una persona per il solo fatto che chiede protezione⁹⁵ : il trattenimento deve essere considerato come una misura eccezionale perché limitativa della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost, da imporre in base ai principi di necessità e proporzionalità solo se altre misure meno coercitive non sarebbero abbastanza efficaci per raggiungere lo scopo per le quali vengono adottate⁹⁶ . Non può venire preclusa a nessuna persona, nemmeno se si è accertata la sua provenienza da un paese sicuro, la possibilità di accesso alla procedura d'esame della domanda di asilo: questo esame non si può basare sulla presunta sicurezza dello stato d'origine del richiedente, ma occorre sempre effettuare una valutazione individuale, che prenda in considerazione la situazione specifica nella quale si trova l'interessato⁹⁷.

La questione è dunque molto delicata, il legislatore italiano nel momento in cui introduce delle nuove disposizioni, deve svolgere una valutazione complessa, nella consapevolezza che è suo dovere tenere insieme due dimensioni che sembrano in conflitto, ma che sono in costante interazione tra loro. Infatti nell'adozione delle politiche sull'immigrazione, il Governo ha l'obbligo di rispettare la normativa imposta a livello regionale e internazionale che riguarda i

95 Art. 26 direttiva 2013/32; Considerando 15, primo periodo e art. 8, co 1 direttiva 2013/33; art. 31 Convenzione di Ginevra

96 Considerando 15, secondo periodo, Considerando 20 e art. 8, co 2 direttiva 2013/33; art. 31, co 2 Convenzione di Ginevra

97 Art. 10, co 3, lett a, art. 36, co 1 direttiva 2013/32

richiedenti protezione internazionale e in generale quella che si occupa di diritti umani.

Non bisogna mai dimenticare il pilastro fondamentale, l'obiettivo che è alla base di tutte le istituzioni e le loro normative: il rispetto dell'individuo. Anche dietro la parola "immigrato" c'è una persona, qualcuno che si è visto costretto a lasciare la propria terra, la propria casa, la propria famiglia perché la voglia di vivere è più forte della paura di morire, perché l'amore per quella stessa terra, quella casa, quella famiglia è troppo grande per restare.

RIFERIMENTI

Riferimenti normativi e di giurisprudenza

Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, 1951

Costituzione italiana

Decreto 20/09/2023 del tribunale di Firenze, procedimento RG n. 9787/2023

Decreto 29/09/2023 del tribunale di Catania, procedimento RG n. 10459/ 2023

Decreto 08/10/2023 del tribunale di Catania, procedimento RG n. 10798/2023

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Decreto interministeriale 17 marzo 2023

Decreto ministeriale 14 settembre 2023

Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2023

Direttiva europea 2008/115

Direttiva europea 2011/95

Direttiva europea 2013/32

Direttiva europea 2013/33

Legge 11 marzo 1953, n. 87

Legge 2 agosto 2011, n. 129

Legge 1 dicembre 2018, n. 132

Legge 5 maggio 2023, n. 50

Ordinanza Corte Cass., sez. VI-1 civile, 30 novembre 2015, n. 24415

Sentenza CGUE 15 marzo 2017, Al Chodor

Sentenza CGUE 25 luglio 2018, Migrationsverket

Sentenza CGUE 14 maggio 2020, Országos e altri

Sentenza Cass. Civile 11 novembre 2020, n. 25311

Sentenza Corte Cass., sez. I civile, 30 ottobre 2018, n. 27692

Sentenza CC 4 luglio 1989, n. 389

Sentenza CC 7 novembre 2017, n. 269

Sentenza CC 19 novembre - 20 dicembre 2019, n. 280

Sentenza SS. UU. 26 maggio 1997, n. 4674

Testo Unico sull'Immigrazione

Riferimenti bibliografici, fonti giornalistiche e risorse online

Albano S. (2023), *"Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera"*,

www.questionegiustizia.it

Analysis of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) for Council of Europe (2017), *"Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration"*, rm.coe.int

ANSA (redazione) (2023), *"Stato di emergenza per i migranti: durerà 6 mesi, varrà su tutto il territorio nazionale"*, www.ansa.it

Armone G. (2023), *"Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative"*, www.questionegiustizia.it

ASGI (2023), *"Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri" "*, www.asgi.it

Barana L. (2023), *"Cosa prevede l'accordo sul Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo"*, www.affarinternazionali.it

Bloomfield A., Tsourdi E., Pétin J. (2015) for Odysseus Academic Network, *"Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: Time for implementation"*, odysseus-network.eu

Coccia B., Ricci A. (a cura di) (2022), *"Ospiti indesiderati. Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione Onu sui rifugiati"*, Roma, Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e Centro Studi e Ricerche IDOS

Dubolino P. (2023), *"Le ordinanze del Tribunale di Catania sui "migranti tunisini": un'analisi critica"*, www.centrostudilivatino.it

EASO (2019), *"Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo"*, euaa.europa.eu

Ferrari M. (2023), *“Migranti, Tribunale di Catania non convalida il trattenimento: “Decreto Cutro” contrasta con norme UE”*, www.altalex.com

Fiore R. (2023), *“Mancata convalida del fermo dei migranti, docente di diritto internazionale: “Andava sollevata questione di legittimità costituzionale”*”, www.agrigentonotizie.it

Gallo F. (2018), *“Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione territoriale”*, www.questionegiustizia.it

Gattuso M. (2023), *“Tre domande sui Paesi sicuri”*, www.questionegiustizia.it

Giustiziainsieme (redazione) (2023), *“Difetto di motivazione: questa la ragione della non convalida dei provvedimenti di trattenimento del Questore di Ragusa”*, www.giustiziainsieme.it

Mercuri G. (2023), *“Perché la giudice di Catania non ha applicato il decreto del governo”*, www.corriere.it

Merli G. (2023), *“Immigrazione, cauzione impossibile: la norma non ha vie d'uscita”*, ilmanifesto.it

Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (2022), *“Scheda Tunisia”*, www.asgi.it

Obasuyi O.Q. (2023), *“La libertà personale (non) ha un prezzo”*, cild.eu

Pariotti E. (2013), *“Diritti umani: concetto, teoria, evoluzione”*, Cedam

Pisillo Mazzeschi R. (2020) *“Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi”*, Trento, Giappichelli

Savio G. (2020), *“Misure alternative al trattenimento e garanzie difensive: commento alla sentenza n. 280/2019 della Corte Costituzionale”*,

www.dirittoimmigrazione cittadinaza.it

Spinella C. (2023), "*Il giudice di Catania: "Illegittimo trattenimento di tre tunisini". Il Viminale annuncia ricorso*", www.rainews.it

UNHCR (2012), "*Detention Guidelines*", www.unhcr.org

UNHCR (2015), "*Options for governments on open reception and alternatives to detention*", www.unhcr.org

Unione europea (1992), "*Conclusioni sui paesi in cui non esiste generalmente alcun rischio serio di persecuzione ("Risoluzione di Londra")*", www.refworld.org

Van Selm J. (2001), "*Access to Procedures 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits'*", www.unhcr.org

Ringraziamenti

Alla mia mamma, per tutto il tempo che mi ha dedicato.

A Mohamed, per la forza che mi dava ogni giorno, senza rendersene conto.