

LA CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO DICHIARA AMMISSIBILE IL RICORSO CONTRO IL TRATTENIMENTO DEI MINORI STANIERI ALL'INTERNO DEL CD. *HOTSPOT* DI TARANTO

La Corte Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ha dichiarato ammissibili i ricorsi presentati tra luglio ed agosto 2017 da 14 minori stranieri non accompagnati, provenienti dal Bangladesh, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Senegal, in relazione all'illegittimità del comportamento del Governo italiano.

Il 19 gennaio 2018, la Corte ha inviato al Governo italiano una comunicazione tramite la quale si chiede di fornire chiarimenti in relazioni ai fatti e alle violazioni lamentate dai ricorrenti, conformemente all'articolo 54 § 2 (b) del regolamento della Corte. I ricorsi, curati dagli avvocati ASGI Dario Belluccio e Mariacesarea Angiuli, del Foro di Bari, fanno riferimento a una specifica vicenda: il trattenimento illegittimo di un numero rilevante di minori all'interno del cd. hotspot di Taranto. Per la rilevanza della fattispecie e per il carattere sistemico delle violazioni riscontrate, le considerazioni riportate nell'ambito dei citati ricorsi contribuiscono a far luce sul reale funzionamento dei cd. hotspot e sulla considerevole mole di violazioni collegate, senz'altro non circoscrivibili alle vicende qui descritte. Il Governo italiano dovrà rendere i propri chiarimenti entro il 14 maggio 2018.

Per ciò che concerne i fatti oggetti del ricorso, si evidenzia che in data 1 luglio 2017 gli avvocati Belluccio e Angiuli hanno potuto fare ingresso nel cd. hotspot di Taranto a seguito dell'On.le Annalisa Pannarale, membro della Camera dei Deputati del Parlamento italiano. Nell'ambito di tale sopralluogo è stato possibile incontrare i minori stranieri con accompagnati, i quali hanno conferito mandato agli avvocati ai fini della presentazione del ricorso. In seguito alla presentazione del ricorso, i minori sono stati trasferiti in strutture di prima accoglienza.

Appare innanzi tutto utile descrivere brevemente il contesto all'interno del quale è sviluppata la vicenda. Successivamente sarà data evidenza di alcune delle violazioni configurate, sia con riferimento alla normativa italiana che alla Convenzione Edu. In ultimo, si evidenzieranno gli elementi di carattere sistemico, in relazione al funzionamento dei cd. hotspot, che è possibile evincere dall'analisi dei fatti oggetto del ricorso.

Il contesto e i fatti: i minori all'interno del cd. Hotspot

La struttura all'interno della quale si sono sviluppati i fatti del ricorso è, come già precisato, denominata dalle autorità italiane *hotspot* o punto di crisi. È opportuno precisare fin da subito che, al di là degli scarni riferimenti ai *punti di crisi* contenuti all'interno dell'articolo 17 della l. 46/2017, i cd. hotspot sono tutt'ora privi di una specifica normativa di riferimento.

Dal punto di vista delle condizioni materiali in cui i minori ricorrenti sono stati trattenuti, nell'ambito della citata visita alla struttura è stato possibile verificare la conformazione dei luoghi e degli spazi interni. Per ciò che concerne le condizioni della struttura, tanto i minori quanto gli adulti alloggiano in un'unica grande tenda. Questa soluzione non garantisce alcuna privacy ed espone nei fatti i minori ad una condizione di promiscuità con gli adulti. Il cd. hotspot è circondato da reti metalliche alte diversi metri, ed è costantemente presidiato, all'interno ed all'esterno, dalle forze dell'ordine e dal personale armato dell'Esercito italiano.

La conformazione della struttura e le prassi attuate dalla *governance* del cd. hotspot delineano un illegittimo trattenimento di fatto. È qui uno dei punti focali intorno al quale ruota l'intera vicenda: i minori ricorrenti, pur avendo dichiarato la minore età ed pur essendo stati identificati in quanto minori, non sono stati trasferiti in strutture idonee all'accoglienza di persone minorenni, ma sono stati trattenuti – alcuni per più di un mese di tempo, altri per alcuni giorni – fino alla comunicazione al Governo italiano della richiesta di misure provvisorie presentata dai dagli avvocati.

Durante la permanenza nella struttura i minori non hanno avuto la possibilità di uscire dal centro, né hanno potuto contattare nessuno, né telefonicamente, né a mezzo di strumenti di comunicazione telematici o di altra natura. I ricorrenti hanno riferito di avere ricevuto informazioni minime sui diritti connessi alla loro condizione di minore età. Gli stessi hanno dichiarato di non avere avuto alcuna informazione sulla possibilità e gli effetti di una eventuale presentazione di richiesta di protezione internazionale né dal personale di polizia, né dall'associazione che si occupa delle mediazione culturale, né dal personale del UNHCR.

Principali violazioni riscontrate in ragione della normativa interna e delle convenzioni internazionali

In via generale, si evidenzia che il trattenimento dei ricorrenti all'interno del cd. *hotspot* ha configurato diverse illegittimità.

La violazione della libertà personale

La libertà personale dei ricorrenti è stata negata, durante il periodo di permanenza nella struttura, in quanto essi sono stati detenuti, pur in assenza di provvedimento scritto formalmente comunicato, dal loro ingresso all'interno del cd. *hotspot* fino al trasferimento nelle strutture di prima accoglienza per minori. Tuttavia i cd. *hotspot* non possono essere considerati luoghi deputati al trattenimento amministrativo delle persone, né alla detenzione degli individui che abbiamo commesso reati, soprattutto se minori: nessuna legge dispone in tal senso.

L'art. 13 Costituzione italiana, com'è noto, definisce in maniera imperativa una riserva assoluta di legge rinforzata e una riserva di giurisdizione a tutela della libertà personale. Siamo, in ragione delle vicende oggetto del ricorso, davanti ad un trattenimento illegittimo, privo di disciplina e garanzie giurisdizionali. La situazione che attiene la fattispecie desta particolare inquietudine perché configura un'illegittima privazione della libertà personale attuata, per giunta, nei confronti di minori non accompagnati, portatori di specifiche esigenze di tutela.

Principali violazioni inerenti alla minore età

Per ciò che attiene, invece, alla violazione dei diritti dei minori ricorrenti, si sottolinea che ai sensi dell'art. 19 c. 4 D.lgs 142/2015 è tassativamente vietato il collocamento dei MSNA presso i centri governativi di prima accoglienza per adulti di cui all'art. 9, divieto che trova evidentemente applicazione per analogia anche con riferimento ai centri di accoglienza straordinari per adulti previsti dall'art. 11 dello stesso decreto e, comunque, all'interno di centri per i quali è assente una disciplina specifica, come il cd. *hotspot* di Taranto.

Di particolare rilevanza, nella presente fattispecie, è il diritto del minore solo, in quanto privo di un ambiente familiare idoneo, ad essere collocato presso una famiglia o in una comunità di tipo familiare (art. 2-ss. legge 184/83); le norme citate sono applicabili al minore straniero in stato di abbandono secondo l'art. 37-bis legge 184/83.

L'art. 403 del codice civile stabilisce l'obbligo della pubblica autorità di collocare in luogo sicuro il minore in stato di abbandono morale o materiale o allevato in locali insalubri o

pericolosi. I ricorrenti, infine, sono titolari del diritto (e dovere) di istruzione e formazione (art. 38 D.lgs. 286/98, art. 45 DPR 394/99).

La mancata garanzia di adeguate misure di accoglienza e tutela nei confronti dei ricorrenti comporta anche la violazione di numerose norme e principi di cui alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 176/91, tra cui innanzitutto il principio del superiore interesse del minore (art. 3), richiamato agli art. 18 D.lgs 142/15 e art. 28 D.lgs. 286/98 con riferimento ai minori stranieri, il principio di non discriminazione (art. 2), gli obblighi di protezione e assistenza nei confronti dei minori privi della famiglia (art. 20) e dei minori rifugiati (art. 22), nonché del Commento Generale N. 6/2005 del Comitato sui Diritti dell'Infanzia "*Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*". Risultano infine violate le norme e risoluzioni comunitarie in materia di accoglienza e tutela dei MSNA, tra cui: Direttiva 2013/33/UE, artt. 23-24; Direttiva 2011/95/UE, art. 31; Comunicazione della Commissione Europea "*Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*", par. 4; Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE.

Violazioni della Convenzione EDU

Con riferimento, invece, alla violazione della Convenzione Edu, oggetto specifico del ricorso cui dovrà rispondere il Governo italiano, si segnalano le seguenti denunce:

Art. 3

I minori sono stati trattenuti nel cd. hotspot di Taranto non soltanto in maniera illegittima, ma anche in condizioni materiali inumane e degradanti, anche in relazione alla loro età ed all'essere appena giunti in un paese straniero a seguito di traversata in mare in condizioni di evidente pericolo e di stress emotivo. Peraltro, le specifiche condizioni materiali accoglienza all'interno dell'*hotspot* di Taranto sono di per sé idonee a integrare una violazione delle disposizioni di cui all'art 3 della CEDU.

La situazione di promiscuità fra minori e adulti è aggravata dal sovraffollamento della struttura e dalle pessime condizioni di accoglienza all'interno di una struttura immaginata per 400 persona ma che ne ha ospitate molte di più. I ricorrenti, inoltre, non avevano ricevuto alcuna forma di tutela in ragione della loro vulnerabilità, direttamente connessa alla minore età, trovandosi nei fatti in una condizione di grave pregiudizio e non potendo accedere ad adeguata assistenza legale, sociale, sanitaria e psicologica, ovvero ad adeguato

supporto in quanto potenziali vittime di tratta a scopo di sfruttamento e, comunque, in quanto provenienti dalla Libia, ove sono presumibili le violazioni subite.

Art. 5

Nei confronti dei ricorrenti non è stato emanato alcun provvedimento ablativo della libertà personale. Nell'esigere che ogni privazione della libertà sia effettuata «secondo le vie legali», l'articolo 5 § 1 della CEDU impone in primo luogo che qualsiasi arresto o detenzione abbia una base legale nel diritto interno, ciò che in specie sicuramente manca, con ciò ledendosi il principio fondamentale della certezza del diritto.

Art. 8

Le condizioni di accoglienza dei ricorrenti hanno determinato anche una violazione della loro vita privata: sono, infatti, stati costretti a vivere in spazi angusti, limitati, inadeguati, per giorni a diretto e continuato contatto, nei medesimi locali, con adulti sconosciuti senza avere la possibilità di contattare alcuno dei loro familiari nel paese di origine, essendo stati privati di ogni strumento di comunicazione con l'esterno.

La violazione della vita privata appare di particolare gravità, in assenza di qualsiasi garanzia di spazi e azioni volte alla protezione della condizione di minore e del prevalente interesse del minore in quanto tale.

Non risulta, in aggiunta, che durante il periodo di permanenza nel cd. hotspot sia stato nominato un tutore. Infine, al momento della presentazione del ricorso, i ricorrenti non avevano avuto accesso alla richiesta di protezione internazionale e, quindi, non era stata verificata l'eventuale presenza di familiari che potessero prendersene cura negli Stati membri dell'Unione Europea.

Art. 13

In relazione all'assenza, al momento della presentazione del ricorso, della nomina di un tutore da parte competente Tribunale nei termini previsti dalla legge e della impossibilità di avere contatti con alcuno all'esterno del centro di detenzione, si è configurata l'impossibilità per i ricorrenti di presentare un ricorso interno per fare valere le loro ragioni, con ciò sostanziandosi, altresì, la violazione dell'art. 13 CEDU. Secondo il diritto interno, l'autorità giudiziaria competente a disporre il collocamento dei minori in strutture idonee è il Tribunale per i minorenni, che non ha provveduto benché informato, secondo quanto riferito dai responsabili del centro. Avverso il mancato intervento non sono previsti rimedi ulteriori.

È bene sottolineare, poi, che la normativa italiana non prevede neanche in astratto la possibilità di contestare la privazione della libertà personale concretizzata all'interno di un cd. hotspot in quanto essa, come visto, non prende in considerazione e non disciplina il trattenimento di una persona all'interno di un tale luogo. La disciplina della detenzione amministrativa di una persona straniera in Italia è dettata dall'art. 14 d.lgs. 286/98 che, tuttavia, fa riferimento alla disciplina del trattenimento all'interno di un centro di permanenza per il rimpatrio, che ha una propria autonoma e specifica disciplina giuridica e che, comunque, non permette il trattenimento di minori stranieri non accompagnati.

Approccio hotspot: una violazione sistematica del diritto interno ed europeo?

I fatti denunciati dai ricorrenti contribuiscono a far luce sul funzionamento dei cd. hotspot. Le specifiche violazioni evidenziate, infatti, non sembrano in alcun modo circoscrivibili al tempo e ai luoghi nei quali si sono configurate. Al contrario, le testimonianze provenienti da un considerevole numero di cittadini stranieri transitati per i cd. hotspot sembrano convergere nel ricostruire un approccio caratterizzato, nel suo complesso, da un utilizzo sistematico del trattenimento delle persone straniere.

La detenzione amministrativa di fatto, ovviamente, configura una grave illegittimità anche se attuata in danno di adulti. Dai cd. hotspot sono transitate e transitano un numero rilevante di persone e l'hotspot di Taranto, in particolare, è utilizzato anche per l'identificazione dei cittadini stranieri coattivamente trasferiti dalle località di confine (soprattutto Ventimiglia); anche altri luoghi di sbarco funzionano secondo il cd. *Metodo hotspot* in quanto, richiamando le parole della Commissione Europea e della autorità italiane, la parola hotspot indica, altresì, uno specifico *approccio* che può dispiegarsi anche in luoghi non classificati quali tali.

Il caso in oggetto può consentire un fondamentale riconoscimento delle violazioni evidenziate dai ricorrenti e, allo stesso tempo, può essere un'occasione, in ragione della sua natura strategica e delle specifiche contestazioni in capo al Governo, per riaprire il dibattito in relazione alla reale natura dell'*approccio hotspot* nel suo complesso.