



Segreteria SIDI  
c/o ISGI CNR, Via dei Taurini, 19  
00185 Roma (Italia)  
Tel 390649937673 info@sidi-isil.org

## **TESI DI DOTTORATO IN DISCIPLINE GIURIDICHE INTERNAZIONALISTICHE ED EUROPEE**

**INDIRIZZO E-MAIL:** marilu.porchia@unife.it

**NOME E COGNOME :** Marilù Porchia

**UNIVERSITÀ:** Università di Ferrara

**TUTOR DELLA TESI DI DOTTORATO:** Alessandra Annoni

**CICLO DI DOTTORATO E ANNO DI INIZIO:** 37 ciclo, novembre 2021

**TITOLO DELLA TESI:** Il ruolo del Meccanismo Nazionale di Prevenzione OPCAT nella detenzione amministrativa dei migranti

### **ABSTRACT DELLA TESI :**

Il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite del 2002 (OPCAT) attribuisce in via primaria ai Meccanismi Nazionali di Prevenzione (NPM), istituiti ai sensi dello stesso Protocollo, la responsabilità del monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà negli Stati Parte. L'incremento, negli ultimi anni, dei luoghi di privazione della libertà personale degli stranieri, in particolar modo negli Stati OPCAT appartenenti all'Unione Europea, sta portando alla progressiva centralità dei NPM in materia di immigrazione. Il ruolo svolto da ciascun NPM varia significativamente da paese a paese, e nella detenzione dei migranti è fortemente condizionato dalla geografia, dalle politiche migratorie, dagli accordi di rimpatrio.

La ricerca parte dalla nascita e dallo sviluppo dei meccanismi internazionali di prevenzione e monitoraggio della tortura e dei maltrattamenti, analizzando dapprima gli strumenti reattivi, quali la Convenzione contro la Tortura (CAT) e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), dai quali si arriva all'istituzione degli strumenti preventivi: la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura (CEPT) e il Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT).

Particolare attenzione è dedicata alla creazione dei Meccanismi Nazionali di Prevenzione (NPM). La ricerca procede con l'analisi dei luoghi che i NPM sono chiamati a monitorare nell'ambito della privazione della libertà dei migranti, offrendo una mappatura funzionale dei luoghi di privazione amministrativa negli Stati Membri dell'Unione Europea, che distingue i luoghi della detenzione finalizzata al rimpatrio, quelli finalizzati all'analisi della domanda d'asilo, al c.d. "trasferimento Dublino" ai sensi del Regolamento UE 604/2013, quelli finalizzati a decidere sul diritto ad entrare nel territorio (valichi aeroportuali e zone di transito) e all'identificazione dei richiedenti asilo (Hotspots e Centros de Atención Temporal de Extranjeros). A questi si aggiungono i luoghi della

detenzione finalizzata al respingimento, i luoghi di detenzione per ragioni sanitarie, i luoghi detentivi definibili come «ibridi» e i luoghi della «gratuitous detention», per concludere con i luoghi di detenzione extra-UE e il caso dei push-back.

La ricerca continua analizzando il ruolo dei meccanismi preventivi in relazione a tali luoghi privativi della libertà personale. A partire dalle raccomandazioni formulate dai diversi meccanismi, a livello internazionale e regionale, viene elaborato uno "Standards delle condizioni di trattenimento", in relazione ai più basilari diritti da garantire agli stranieri trattenuti (garanzie procedurali, condizioni materiali, diritto all'informazione, alla salute, all'assistenza legale, al reclamo, ad avere contatti con l'esterno, tutele accordate a minori e famiglie e vulnerabili, tutela di genere, rispetto del principio del non-refoulement, esecuzione dell'espulsione, protezione dei maltrattamenti). A partire dalla documentazione SPT e CPT è poi ricostruita una metodologia condivisa delle visite di monitoraggio. Sulla base di tali elementi, è svolta una analisi dell'effettività del mandato dei NPM nei diversi Stati membri dell'UE, evidenziando la stretta interrelazione esistente tanto tra l'erosione delle garanzie democratiche e l'operatività dei meccanismi in alcuni Stati membri, quanto tra la geografia di frontiera e l'effettività del mandato in altri.

La seconda parte della ricerca si sposta, invece, sul piano nazionale, dedicandosi all'analisi del monitoraggio dei luoghi di privazione amministrativa della libertà degli stranieri in Italia. Viene quindi analizzata la genesi e la struttura del Meccanismo Nazionale di Prevenzione italiano, ovvero il Garante Nazionale per le persone private della libertà personale, soffermandosi in particolare sulla modifica del modello avvenuta nel 2020 e sul conseguente cambio di paradigma in relazione ai rapporti con i garanti istituiti a livello locale, e analizzando le lacune legislative in grado di incidere sulla sua indipendenza. In maniera speculare alla prima parte, viene offerta una mappatura dei luoghi di privazione amministrativa della libertà degli stranieri monitorati dal NPM italiano, approfondendo la legislazione che ha portato al loro esponenziale incremento nell'arco degli ultimi anni. I luoghi vengono analizzati sulla base delle loro finalità detentive e distinti tra situazioni di privazione della libertà de iure (CPR, luoghi diversi e idonei nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza, hotspot e strutture ad essi analoghe) e de facto (hotspot, valichi di frontiera aeroportuali e marittimi, navi, autobus e traghetti), fino ad arrivare al recente accordo Italia - Albania e all'analisi dei luoghi detentivi extra-territoriali. La ricerca continua con una diesamina dei "modi del trattenere", ovvero della regolamentazione, dello standard e della prassi della detenzione amministrativa nel contesto nazionale, usando come prisma l'operato del Meccanismo Preventivo Nazionale e soffermandosi, in particolar modo, sul ruolo da esso svolto nell'incrementare le tutele delle persone trattenute nei diversi luoghi.

L'ultima parte della ricerca è dedicata ad analizzare gli strumenti offerti agli stranieri trattenuti per reclamare le condizioni di detenzione. Su base nazionale, le riforme del 2020 hanno introdotto in favore dello straniero trattenuto una procedura di reclamo sulle condizioni di trattenimento al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali, mancando una figura analoga al Magistrato di sorveglianza cui i trattenuti possono rivolgersi. I dati fin ora raccolti escludono, tuttavia, che il Garante, figura di garanzia, diversa e distante dalle figure giurisdizionali, possa essere, da sola, istituzione idonea a garantire gli standards minimi di trattamento che le norme internazionali impongono nella detenzione amministrativa, e dunque configurarsi come un «genuine complaints mechanism». Il solo potere di raccomandazione, non vincolante nei confronti dell'amministrazione, impedisce che l'azione da questi intrapresa possa costituire un «effective remedy» ai sensi del diritto internazionale ed euro-unionale. Ne consegue la necessità di introdurre nell'ordinamento una figura giurisdizionale, con la quale il Garante possa coordinarsi, così garantendo ai trattenuti un accesso alla giustizia pieno ed effettivo. La ricerca esplora quindi, in

chiave comparatistica, la tutela giurisdizionale accordata in altri Stati membri, soffermandosi in particolare sull'esperienza Spagnola, ed indagando se e in che modo le condizioni di trattenimento possano costituire elemento

della sua legittimità. La ricerca si chiude con una analisi del ruolo dei Meccanismi Nazionali di Prevenzione a fronte dell'evoluzione del Diritto dell'Unione, in particolare in relazione al nuovo Patto su Immigrazione e Asilo (screening procedure e monitoring mechanism) e sulla proposta di modifica della direttiva Rimpatri. Alla luce di tali ultime riforme, la ricerca si propone, in ultima istanza, di ripensare il ruolo dei NPM nella protezione e promozione dei diritti dei migranti detenuti, nell'esigenza di offrire a livello europeo un criterio di uniformità e di standard dei diritti che tutti gli Stati membri devono rispettare nella privazione della libertà, al fine di limitarne l'uso come strumento di politica migratoria.