

## La Corte EDU ribadisce che la violazione delle condizioni materiali dei migranti nei centri di accoglienza costituisce trattamento inumano e degradante

*di Giacomo Belisario*

**Title:** The ECtHR reiterates that the violation of the material conditions of migrants in reception centers constitutes inhuman and degrading treatment.

**Keywords:** inhuman and degrading treatment, integration and reception system, extraordinary reception center, first reception centre, asylum seekers.

1. – Con la decisione *Sadio c. Italia*, la quinta sezione della Corte EDU, all'unanimità, ha stabilito che il mancato rispetto degli aspetti strutturali, sanitari e di sicurezza di un centro di accoglienza per migranti, costituisce una violazione del diritto a non essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, tutelato dall'art. 3 della Convenzione.

Il caso origina dal fatto del ricorrente, migrante straniero, che raggiungeva la Sicilia tramite una barca di fortuna il 29 maggio 2016 e veniva trasferito al centro di accoglienza CAS “Cona” di Venezia in data 31 maggio 2016, ove restava fino al 27 gennaio 2017.

Il ricorrente lamentava le pessime condizioni di accoglienza di tale centro per migranti. Nello specifico affermava – allegando foto a riprova – che il centro era sovraffollato e che mancavano riscaldamento e acqua calda, e che vi era carenza di accesso alle cure mediche. Il ricorrente denunciava inoltre la mancanza di assistenza psicologica e legale e l'insufficienza dei membri del personale e di interpreti.

Depositava inoltre un'interrogazione parlamentare presentata da un deputato della Repubblica italiana il 6 dicembre 2016 a seguito della visita al centro “Cona” da cui si evinceva che il centro ospitava 1.256 persone che vivevano in sette grandi tende sovraffollate di dimensioni dai 340 ai 1.500 mq. Il rapporto confermava altresì che la struttura era a corto di personale e che l'assistenza sanitaria, fornita da medici locali, che dovevano prendersi cura di un numero elevato di pazienti, era inadeguata. Veniva inoltre rilevato che alcuni migranti risiedevano nel centro da più di un anno, nonostante fosse un CAS di permanenza temporanea.

L'istante presentava anche una relazione sulla visita al centro effettuata dall'ong Associazione Giuristi Democratici. Il rapporto affermava che, al momento dell'accesso, il 4 gennaio 2017, il centro ospitava 1.400 persone, stipate in grandi tende senza un adeguato riscaldamento, in cui vi erano letti a castello posizionati così vicini tra loro che non c'era neanche lo spazio per passare. Peraltro, il numero

dei tavoli e delle sedie della mensa era insufficiente rispetto al numero delle persone che mangiavano. Durante il giorno era presente un solo medico, mentre di notte e durante le vacanze era presente una sola infermiera.

Il Governo, nel difendersi, sosteneva invece che gli aspetti strutturali, sanitari e di sicurezza del centro “Cona” erano adeguati.

La Corte, accogliendo le doglianze del ricorrente, statuiva che, tenuto conto della durata e delle condizioni della sua sistemazione nel centro di accoglienza per adulti di Cona, vi fosse stato un trattamento inumano e degradante con conseguente violazione dell’articolo 3 della Convenzione EDU.

2. - I principi generali riguardanti le condizioni materiali del migrante nei centri di accoglienza sono stati già riassunti in *Darboe e Camara c. Italia* (ric. 5797/17, 21 luglio 2022), sentenza che ha cristallizzato la violazione dell’articolo 3 della Convenzione EDU in circostanze affini. Tale sentenza richiama i principi già sanciti in altre precedenti pronunce della Corte Edu, ossia *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (ric. 30696/09, 21 gennaio 2011), *Tarakhel c. Svizzera* (ric. 29217/12, 4 novembre 2014) e *Khlaifia and Others c. Italia* (ric. 16483/12, 15 dicembre 2016).

Peraltro, nel provvedimento in commento, la Corte accoglieva l’ulteriore doglianza del ricorrente, per cui lo stesso non aveva avuto a disposizione un mezzo di ricorso effettivo all’interno dell’ordinamento giuridico italiano. Ebbene, la Corte EDU riteneva, anche in relazione a tale censura, che i principi generali riguardanti la disponibilità a livello nazionale di un rimedio per far rispettare la sostanza dei diritti e delle libertà della Convenzione fossero già presenti nella sentenza *Darboe e Camara c. Italia* (cit.), in cui la Corte, in una fattispecie simile, concludeva che il governo non avesse indicato alcun rimedio specifico attraverso il quale il ricorrente avrebbe potuto lamentarsi delle sue condizioni di accoglienza nel centro, constatando la violazione dell’articolo 13 della Convenzione EDU.

In conclusione, stante il danno morale derivante dalla violazione degli artt. 3 e 13 della Convenzione EDU, la Corte condannava l’Italia a rifondere al Sig. Sadio l’importo di euro 5.000,00 a titolo di risarcimento, oltre spese legali.

3. – La Corte è dunque tornata sulla questione della configurabilità del trattamento inumano e degradante nel caso di stranieri stanziati in centri d’accoglienza italiani in pessime condizioni. Già in *Darboe e Camara c. Italia* (cit.), la Corte ricordava che l’articolo 3 della Convenzione non prevede eccezioni e che questo divieto assoluto di trattamenti inumani rende l’articolo 3 uno dei valori fondamentali delle società democratiche componenti l’Unione Europea (si veda *Soering c. Regno Unito*, ric. 14038/887 luglio 1989). Tuttavia, per rientrare nell’ambito di applicazione dell’articolo 3, il trattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità, la cui valutazione dipende da tutte le circostanze del caso, e in particolare dalla natura e dal contesto, dal modo in cui è stato inflitto, dalla sua durata, dai suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, dal sesso, dall’età e dallo stato di salute della vittima (si veda, tra le altre, *Raninen c. Finlandia*, ric. 20972/9216 dicembre 1997).

Ebbene, nel caso di specie, nel centro “Cona” mancavano i servizi di base, come riscaldamento e acqua calda, vi era carenza di accesso alle cure mediche e gli ospiti erano stanziati in tendoni sovraffollati. Il ricorrente denunciava inoltre la mancanza di assistenza psicologica e legale e l’insufficienza di membri del personale e di interpreti. Circostanze determinanti perché la Corte EDU ritenesse integrata la violazione dell’art. 3 Convenzione EDU.

Orbene, il rischio di trattamento inumano e degradante per richiedenti asilo in Italia è stato rimarcato anche dal Consiglio di Stato Olandese, che con sentenza

202207368/1/V1 del 26 aprile 2023 ha stabilito che l'Italia ha gravi insufficienze nel modello di accoglienza le quali potrebbero determinare per gli ospiti trattamenti inumani e degradanti (in relazione a tal pronuncia si legga G. Raimondo, *Osservazioni a margine della sospensione dei “trasferimenti Dublino” da parte del Consiglio di Stato olandese* in *Eurojus.it*). A medesime conclusioni era giunto due anni prima il Tribunale amministrativo superiore per il Land del Nord Reno-Westfalia, che con due sentenze del 29.07.2021, ossia la 11 A 1674/20.A (I. Instanz: VG Münster 10 K 3382/18.A) e la 11 A 1689/20.A (I. Instanz: VG Minden 10 K 4090/18.A), rinvenibili al link [www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/08/p210729.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/08/p210729.pdf), è arrivato ad affermare che due richiedenti asilo, se fossero stati rimpatriati in Italia, si sarebbero trovati in una condizione di assoluto bisogno poiché per un lungo periodo di tempo non avrebbero avuto alloggio e lavoro, con conseguente sottoposizione a trattamento inumano e degradante.

In relazione alla seconda censura, già la succitata sentenza *Darboe e Camara c. Italia* sottolineava che l'articolo 13 della Convenzione garantisce la disponibilità a livello nazionale di un rimedio per far rispettare il catalogo dei diritti e delle libertà della Convenzione in qualunque forma siano garantiti. L'effetto di tale disposizione è quindi quello di prevedere un rimedio interno per affrontare una “doglianza discutibile” ai sensi della Convenzione e per concedere una tutela adeguata. La portata degli obblighi degli Stati contraenti, ai sensi dell'articolo 13, varia a seconda della natura del reclamo del ricorrente. Tuttavia, il rimedio richiesto dall'articolo 13 deve essere effettivo in fatto così come in diritto e l'efficacia di un rimedio ai sensi dell'articolo 13 non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il richiedente, né l'autorità di cui tratta tale disposizione deve necessariamente essere un'autorità giudiziaria.

Ebbene, nel caso di specie il governo italiano non aveva dato prova dell'esistenza di un organo interno, giudiziale o amministrativo, che effettivamente avrebbe potuto giudicare un eventuale reclamo del ricorrente.

4. – Da una rapida consultazione effettuata sul motore di ricerca Google risulta evidente che il caso del centro di accoglienza di Cona sia l'esempio lampante della errata gestione dei richiedenti asilo da parte dell'Italia, che ha reso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nonostante la loro funzione straordinaria, strumento principale di accoglienza dopo l'iniziale periodo di accettazione temporanea, e ciò in spregio alla normativa esistente, come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro.

Infatti, una volta definite le procedure di identificazione e foto-segnalamento all'interno degli *hotspot* (chiamati punti di crisi dall'articolo 10-ter del D.Lgs. n. 286/98 e così denominati dal D.L. n. 13/2017 convertito nella L. n. 46/17), i migranti che desiderano richiedere asilo e dunque protezione internazionale in Italia vengono trasferiti nelle strutture di accoglienza di primo livello, noti come Centri di Prima Accoglienza (CPA), *ex* articolo 9 del D.Lgs. n. 142/2015, gestiti dall'apparato statale, e CAS, *ex* articolo 11 del D.Lgs. n. 142/2015, gestiti da privati. Si tratta di soluzioni temporanee e non permanenti, in quanto successivamente, e comunque entro un breve termine, i migranti dovrebbero essere trasferiti nel SAI (Sistema di Integrazione e Accoglienza), circuito ordinario di accoglienza di secondo livello, basato sull'accoglienza diffusa (su cui, *amplius*, M. Giovannetti, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023* in *Questione Giustizia*, n. 3/2023).

Il SAI, così denominato con il D.L. n. 130/2020 e precedentemente definito, ai tempi

del centro CAS di Cona come Sprar (*ex* L. n.189/2002), costituisce il circuito dell'accoglienza successivo al CPA, ed è votato primariamente all'integrazione dei richiedenti asilo. Esso si snoda in due livelli di servizi: il primo è riservato ai richiedenti asilo e garantisce assistenza materiale, legale, sanitaria e linguistica. Il secondo è rivolto ai titolari di protezione e comprende funzioni di integrazione e orientamento lavorativo. La garanzia dei progetti del circuito SAI è assegnata agli enti locali, in maggior misura ai comuni. Questo modello è ideato per incoraggiare un approccio all'accoglienza in raggio ridotto e diffuso nei territori, garantendo negli anni un esempio di inclusione più ragionevole.

Il SAI, che dovrebbe essere il modello prescelto per l'accoglienza di secondo livello, nella prassi viene utilizzato marginalmente ed è sostituito, per le medesime funzioni, dai CAS, che in realtà rappresenterebbero l'alternativa non governativa e straordinaria ai CPA di primo livello e che garantiscono molti meno servizi essenziali rispetto a quelli del circuito SAI. A tal proposito, l'articolo 11 del D.Lgs. n. 142/15 ha istituito i succitati centri - regolati direttamente dalle Prefetture per mezzo di specifici bandi di gara e tramite affidamento diretto di contratti pubblici, nella maggior parte dei casi amministrati da cooperative ed associazioni di varia specie, e delineano una risposta eccezionale in caso di saturazione del sistema principale, previo parere dell'Ente Locale competente per il territorio.

In ragione dei dati resi noti dal Ministro dell'Interno durante l'audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 1° marzo 2023, relativi alle linee programmatiche del Dicastero, si evince che al 21 febbraio 2023 la rete dei centri governativi era principalmente organizzata con strutture di accoglienza straordinaria (CAS) distribuite sul territorio ([documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/D23020a.htm](http://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/D23020a.htm)).

Ebbene, nonostante i CAS fossero inizialmente stati ideati come risposte d'emergenza, sono divenuti lo strumento principale di accoglienza, poiché garantiscono posti maggiori rispetto a quelli fruibili nel circuito ordinario di secondo livello. Tuttavia, i CAS, al contrario dei centri d'accoglienza diffusa del SAI, non sono strutturati per facilitare l'integrazione degli ospiti, ma sono concepiti specificamente per una permanenza temporanea, poiché, secondo l'art. 4 comma 1 lett. D) del D.L. n. 130/2020, l'accoglienza nelle strutture CAS è limitata al periodo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Sistema di Accoglienza e Integrazione (per una più ampia descrizione del sistema di accoglienza italiano si legga M. D'Amico, C. Siccardi, *Il sistema di accoglienza*, Torino 2021).

5. – Nei centri di prima accoglienza (CPA e CAS), ai sensi dell'art. 10 D.Lgs. n. 142/15, secondo l'originaria versione, e dunque ai tempi in cui il ricorrente era all'interno del CAS di Cona, dovevano essere semplicemente assicurati il rispetto della sfera privata - comprese le differenze di genere e le esigenze connesse all'età -, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari necessità, e dovevano essere adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza. Da una semplice e veloce lettura dell'articolo emerge che non esistevano i medesimi servizi garantiti nel circuito di secondo livello SAI (ai tempi denominato SPRAR). E ciò è confermato dal presente caso, risalente all'anno 2016, relativo ad un CAS, ove, come ribadito dal ricorrente, non era fornita assistenza legale, sanitaria, materiale e psicologica. Infatti, solo successivamente (con D.L. n. 130/2020), quando ormai i CAS, oltre a non essere più l'eccezione temporanea ai CPA avevano addirittura sostituito il circuito SAI per numero di ospiti accolti, veniva previsto che dovevano essere erogate, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria,

l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, anche se ora, con ulteriore modifica normativa intervenuta con D.L. n. 20/2023, si è tornati alla garanzia della sola assistenza sanitaria e sociale e di quella di mediazione linguistico-culturale.

Ad ogni buon conto, anche ammettendo che l'Italia abbia finalmente reso ordinario qualcosa che era straordinario e temporaneo, avendo di fatto ampliato l'assistenza fornita nei CAS, si rammenta che la Corte di giustizia dell'Unione europea da ormai dieci anni ha rimarcato che per poter assicurare condizioni di vita dignitosa, oltre che l'assistenza alla salute fisica e mentale, il singolo Stato membro deve garantire le esigenze di coloro che sono nell'ambito della procedura di asilo e che, pur a fronte della discrezionalità nello stabilire le forme effettive di accoglienza, gli Stati devono soddisfare parametri che siano di base adeguati ad assicurare un livello di vita dignitoso e a condizioni non dissimili in tutti gli Stati membri (CGUE, sentenza 27 febbraio 2014, *Saciri*, C-79/13).

Ebbene, tutto ciò collide con l'offerta di accoglienza fornita dall'Italia, che ormai si affida principalmente al sistema di accoglienza straordinario e temporaneo fornito dai CAS, quando invece dovrebbe utilizzare il circuito di asilo diffuso del SAI, in modo da spostare le risorse anche sui comuni (ad esempio quelli montani) senza arricchire i privati che intendono speculare sull'accoglienza mettendo a disposizione le loro proprietà (sul tema dell'accoglienza dei migranti all'interno dei comuni montani, all'interno del circuito SPRAR, è interessante il contributo *Per forza o per scelta, L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, a cura di A. Membretti I. Kofler, P. Viazzo, Ariccia, 2017).

Dunque, per le ragioni suddette, l'ordinamento italiano non pare apprestare effettiva tutela ai richiedenti asilo in quanto gli stessi sono costretti a sopravvivere in circostanze di accoglienza precarie, dentro centri privi dei parametri per fornire occasione di inserimento e integrazione (A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in *Relazione presentata al convegno Salvare e rilanciare l'accoglienza in Italia dopo il D.L. 113/2018, organizzato dalla Sezione toscana di Magistratura democratica e dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze*).

6. – In conclusione, rilevato che il sistema di accoglienza straordinaria garantito dai CAS sia assolutamente inefficiente, comunque va rimarcato che non si possono avanzare giudizi favorevoli neanche sul sistema di accoglienza diffusa fornito dal SAI. Ritenendo di poter condividere l'analisi offerta da Refugees Welcome (qui rinvenibile, [https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2021/04/sistema\\_accoglienza\\_integrazione\\_proposte.pdf](https://refugees-welcome.it/wp-content/uploads/2021/04/sistema_accoglienza_integrazione_proposte.pdf)) si può affermare che il sistema di accoglienza diffusa fornito dal SAI non sembri consono ad una corretta gestione dell'accoglienza, e si ritiene necessaria una revisione e un ripensamento atto ad una migliore funzionalità amministrativa, nell'ottica di una strategia di cooperazione tra strutture dell'accoglienza e istituzioni dell'integrazione, anche in modo che l'Italia non venga ciclicamente condannata per trattamenti inumani e degradanti per fatti come quelli di specie. Bisogna dunque garantire misure adeguate sia nella produzione legislativa, sia nella fase amministrativa, per ottenere un ampliamento della proposta fornita dall'accoglienza diffusa, e per rimettere in equilibrio lo squilibrio tra SAI e prima accoglienza straordinaria, anche per mezzo della riconversione dei CAS nel circuito SAI, oltre che tramite una regolamentazione che assicuri la diffusione del circuito SAI sul territorio nazionale. Ciò al fine di garantire delle condizioni di accoglienza più dignitose per i richiedenti, in quanto sui CAS, la Fondazione Openpolis che da anni valuta i dati dell'accoglienza, ha affermato che *“vengono accolti i richiedenti asilo con servizi ridotti sia rispetto a quanto previsto in precedenza che, a maggior ragione,*

rispetto al SAI” ([www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/accoglienza-diffusa-rifugiati-terzo-settore/](http://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/accoglienza-diffusa-rifugiati-terzo-settore/)).

Il predominio delle forme straordinarie di accoglienza, concepite al di fuori del sistema ordinario, ha fatto sì che l'Italia venisse ripetutamente condannata dalla Corte EDU per trattamenti inumani e degradanti, come nel caso della sentenza in commento, della richiamata *Darboe e Camara c. Italia* (cit.) oppure nel caso *M.A. c. Italia* (ric. 70583/17, 31 agosto 2023) (sentenza commentata dal sottoscritto su questa rivista, nel n. 4/2023, *Il collocamento di una minorenne richiedente asilo non accompagnata, presso un centro di accoglienza per adulti, costituisce trattamento inumano e degradante*, [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/2060](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/2060)).

Nonostante ciò, le recenti riforme (in particolare il D.L. 20/2023) sembrano non indirizzarsi verso gli obiettivi palesati dall'Europa.

Infatti il legislatore italiano, nonostante la maggior parte dei richiedenti asilo siano oggi allocati nei CAS, non sembra abbia finora voluto risolvere effettivamente i problemi insorti, in quanto l'ultimo D.L. n. 20/2023, convertito con L. n.50/2023, tra le varie misure, ha limitato ulteriormente i servizi offerti agli ospiti dei CAS (avendo previsto all'art. 6 ter che “*All'articolo 10, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, le parole: «l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio» sono sostituite dalle seguenti: «l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale»*”) senza neanche tentare a riconvertirli nel circuito SAI. Con l'ultimo intervento normativo, inoltre, l'accoglienza diffusa sarà prevista solo per i rifugiati (richiedenti asilo che hanno ottenuto una qualche forma di protezione internazionale), come sancito all'art. 5 ter c. 1 lett. A) del D.L. n. 20/2023. Non v'è dubbio che si tratti di un enorme passo indietro per il sistema dell'accoglienza e dell'integrazione.

Giacomo Belisario  
Università Telematica Leonardo Da Vinci  
[giacomo.belisario@unidav.it](mailto:giacomo.belisario@unidav.it)