IL SISTEMA HOTSPOT E LA NEGAZIONE DELLO STATO DI DIRITTO IN EUROPA

Relazione di minoranza sull'approccio Hotspot nell'ambito del sistema di identificazione ed accoglienza

di **Erasmo Palazzotto**

Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate.

RELAZIONE DI MINORANZA SULL'APPROCCIO HOTSPOT NELL'AMBITO DEL SISTEMA DI IDENTIFICAZIONE ED ACCOGLIENZA

Presentata dal deputato Erasmo Palazzotto

1. La dimensione del fenomeno migratorio e la risposta Europea

2 Origine ed evoluzione dell'Approccio Hotspot

2.1 L'agenda europea sulle migrazioni

2.2 L'approccio Hotspot e il coinvolgimento delle agenzie europee (FRONTEX, EASO, EUROPOL, EUROJUST)

2.3 La distinzione tra "migranti economici" e richiedenti asilo

2.4 La *relocation* dei richiedenti asilo

2.5 La revisione del Regolamento Dublino III

2.6 La Roadmap italiana

3. L'approccio Hotspot, procedure di identificazione e quadro normativo di riferimento

3.1 L'informativa e l'intervista

3.2 Il rilevamento dell'identità foto-dattiloscopica e l'uso della forza

3.3 Il trattenimento

3.4 Respingimenti, espulsioni e accordi di riammissione

4 I Centri Hotspot

4.1 Individuazione e attivazione dei centri Hotspot

4.2 Le principali criticità dei centri

4.3 Esito delle ispezioni dei centri da parte della Commissione

4.4 Taranto

4.5 Lampedusa

4.6 Trapani

4.7 Pozzallo

5. Conclusioni

1. La dimensione del fenomeno migratorio e la risposta Europea

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una mutazione straordinaria dei fenomeni migratori. L'aumento delle aree di instabilità politica nel bacino del Mediterraneo, il deterioramento delle condizioni di vita e della tutela dei diritti umani in buona parte dei paesi dell'africa Sub-sahariana e l'acutizzarsi di diversi conflitti a partire da quello Siriano, hanno determinato una crescita improvvisa dei flussi verso l'Europa.

Parliamo di circa **1.014.836** mila persone che hanno raggiunto l'Europa nel solo 2015, di questi 153.600 attraverso la frontiera italiana ed oltre 856.723 mila da quella greca (Fonte UNHCR). Numeri che possono sembrare imponenti se rapportati ai dati di questo tipo di arrivi degli anni precedenti, ma che nel contesto storico attuale fotografano un coinvolgimento marginale dell'Europa nella tragedia in corso. La pressione migratoria sul vecchio continente è infatti del tutto marginale se paragonata a quella di paesi come il Libano che, con una popolazione di circa 5 milioni di abitanti, ospita attualmente oltre un milione di profughi, la Turchia che ne ospita 2,6 milioni. Complessivamente sempre secondo l'UNCHR nel 2015 65,3 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare la propria casa. Per di più, occorre considerare come il numero complessivo di cittadini di paesi terzi non sia aumentato ma decresciuto negli ultimi anni, specie negli stati del Sud Europa[1], essendo infatti fortemente diminuito il numero degli ingressi attraverso canali diversi da quelli del Mediterraneo.

E' evidente che per un continente/stato di 500 milioni di abitanti in cui è concentrata buona parte della ricchezza globale gestire e assorbire una pressione migratoria di queste dimensioni non può rappresentare un problema, a meno che non si mettano in atto politiche che, come vedremo, tendono più a limitare il fenomeno che a governarlo. L'Italia per esempio ha una presenza di richiedenti asilo in rapporto alla popolazione di 1,9 ogni 1000 abitanti.

Ma a cambiare non è stata solo la dimensione dei flussi migratori, bensì ne è mutata considerevolmente la natura: la maggior parte, potremmo dire la quasi totalità, dei migranti che giungono sulle coste europee sono potenziali soggetti con diritto ad una protezione internazionale.

[1] Oecd. 2014. "Is Migration Really Increasing*?"*. *Migration Policy Debates*.

La natura stessa delle cause che determinano l'origine dei flussi lascia presupporre che la crescita di tale fenomeno non sia un dato transitorio e che quindi si possa considerare la dimensione dell'attuale flusso migratorio come strutturale per almeno il prossimo decennio.

Ad una mutazione così repentina e profonda delle migrazioni dovrebbe corrispondere da parte delle istituzioni europee e degli stati nazionali una altrettanto repentina e profonda modifica degli strumenti di cui ci si serve governare un fenomeno di tale portata storica che pone con forza, oggi più che mai, la questione dell'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti all'indomani della Seconda guerra mondiale, a cominciare dal diritto d'asilo.

Purtroppo, come vedremo nel corso di questa relazione, le risposte e gli strumenti messi in campo risultano del tutto inadeguati, spesso obsoleti ed improntati ad una visione difensiva ed emergenziale. L'Approccio Hotspot rientra tra queste risposte, come vedremo, più improntate alla protezione delle frontiere ed al tentativo di respingere il maggior numero di persone che alla governance del fenomeno nel rispetto dei diritti umani.

Dalla inadeguatezza della risposta e dalla ostinazione a non considerare l'apertura di corridoi umanitari dipende infatti la drammatizzazione a cui da anni stiamo assistendo: L'attraversamento del Mediterraneo da parte dei migranti ha infatti determinato una vera e propria strage di vite umane, se consideriamo che solo nel corso degli ultimi tre anni si considera siano morte nel tentativo di raggiungere le coste europee oltre 11.000 persone.

Si pensi invece che con solo 2,5 milioni di euro, il progetto Mediterranean Hope sta portando in Italia, in sicurezza, sottraendole alle mani dei trafficanti, mille profughi dalle zone confinanti con quelle di conflitto, garantendo loro, inoltre, un'accoglienza dignitosa. Come emblema dell'irrazionalità delle politiche in atto, si pensi che con i sei miliardi di euro promessi alla Turchia per l'implementazione del Joint Action Plan del marzo 2016, si sarebbe potuto fare altrettanto con 2,4 milioni di persone.

Per comprendere a fondo com'è nato e cosa prevede l'Approccio Hotspot non si può pertanto fare a meno di guardare al contesto in cui tale misura è stata elaborata ed all'interezza della risposta che l'Unione Europea fornisce al fenomeno migratorio.

2. Origine ed evoluzione dell'Approccio Hotspot

2.1 L'Agenda Europea sulle migrazioni

L'Approccio Hotspot è una delle misure previste in quella che viene chiamata Agenda Europea sulle Migrazioni, mera comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento (e pertanto, un "a policy document with no mandatory authority"[2]), non trasposta in nessun atto normativo, che in quanto tale non produce effetti sul piano legislativo.

L'Agenda Europea sulle Migrazioni viene pubblicata il 13 Maggio 2015 sulla spinta emotiva del secondo drammatico naufragio che dopo la tragedia di Lampedusa del 3 Ottobre 2013 fa registrare, il 18 Aprile 2015, più di 800 vittime al largo di Pozzallo. L'impatto di quest'ultima tragedia sull'opinione pubblica spinge i governi europei ad anticipare i tempi di pubblicazione del documento che era in preparazione da mesi.

L'Agenda si compone di un primo capitolo chiamato "Azione Immediata" in cui sono comprese le cinque misure di intervento immediato previste dall'Unione Europea: Il pontenziamento delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare di Frontex (Triton e Poseidon); La lotta alle reti di trafficanti con operazioni che riguardano anche la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), che troverà sbocco nella missione militare ENAVFORMED e nell'impiego della squadra operativa congiunta per l'informazione marittima (JOT MARE) di Frontex ed Europol.

La previsione dei meccanismi di "relocation" e di "resettlement" che coinvolgano tutti gli stati membri per alleviare il peso degli stati più esposti alla pressione migratoria; la collaborazione con paesi terzi per gestire i flussi migratori; la gestione condivisa delle frontiere impiegando le agenzie europee Frontex, Eropol, EASO ed Eurojust a sostegno dei paesi maggiormente esposti istituendo un nuovo approccio cosiddetto "Hotspot".

Nel secondo e più articolato capitolo descrive invece i quattro pilastri della politica comune sulle migrazioni: ridurre gli incentivi alla migrazione illegale; gestire le frontiere e salvare vite umane, ridefinire una politica comune dell'asilo; incentivare le migrazioni legali.

[2] See European Judicial Network, Glossary,, http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_en.htm

2.2 L'approccio Hotspot e il coinvolgimento delle agenzie Europee

Il termine "hotspot", traducibile in italiano con "punto di crisi", **o anche "aree di sbarco attrezzate"**, viene identificato in riferimento alle frontiere più esposte ai flussi migratori. Si tratta di un nuovo metodo che riguarda le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo sulle frontiere europee, che non saranno più gestite esclusivamente dalle autorità nazionali dei paesi interessati (Italia e Grecia), ma vedranno, su richiesta dello stato membro, la collaborazione dei funzionari delle quattro Agenzie europee: Frontex, EASO, Europol ed Eurojust. Nello specifico come spiega la stessa Commissione Europea: *"I lavori delle agenzie saranno complementari. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari. Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti".*

Frontex mette a disposizione i suoi esperti per l'identificazione e registrazione delle impronte digitali dei migranti, per le interviste di "debriefing" e per il coordinamento delle attività di rimpatrio (assistenza pre-rimpatrio e coordinamento dei voli); EASO mette a disposizione personale per sostenere gli stati membri nel registrare e processare le domande di asilo, e fornisce informazioni, anche sul diritto di asilo, ai migranti, in collaborazione con le autorità nazionali; EUROPOL e EUROJUST lavorano per coordinare gli interventi in materia di intelligence e investigazione contro trafficanti e altre forme di crimine organizzato; EUROPOL metterà a disposizione anche gli esperti di JOT (Joint Operational Team) MARE, costituito per la lotta ai trafficanti nel Mediterraneo.

L'azione di Frontex e EASO, insieme agli ufficiali nazionali, è funzionale anche al meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo, che prevede che i migranti siano identificati e foto-segnalati per poter entrare nel procedimento.[3]

2.3 La distinzione tra "migranti economici" e richiedenti asilo

La distinzione tra cosiddetti "migranti economici" (termine utilizzato in più occasioni e che non ha nessuna rilevanza sul piano legale) e potenziali richiedenti asilo rappresenta la criticità maggiore dell'approccio hotspot sotto il

[3] Oxfam breefing paper – Hotspot, il Diritto Negato

profilo del rispetto dei diritti della persona. La prima e più importante funzione per cui è stato pensato infatti l'approccio Hotspot è proprio quella di dividere rapidamente chi ha diritto allo status di rifugiato da chi, **ad una prima valutazione delle autorità di polizia,** non ce l'ha per poi procedere alla ricollocazione di parte dei potenziali rifugiati, rientranti nelle categorie/nazionalità individuate, negli altri stati dell'Unione ed al rimpatrio di quanti verranno considerati "migranti economici".

Tale funzione è esplicitata bene in quella che sarà la trasposizione nel nostro paese delle nuove procedure, ovvero la Road Map Italiana del Ministero dell'Interno per l'applicazione dell'Agenda Europea: «*.... Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno fotosegnalate come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrate in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili che saranno registrate come CAT 1 – richiedenti asilo)».*

Questa procedura è stata confermata alla Commissione il 26 Gennaio in un'audizione dal questore di Agrigento, Mario Finocchiaro: «*.... l'innovazione è che nell'hotspot di Lampedusa viene effettuata una distinzione dei migranti che vengono portati su quell'isola in due categorie, all'interno di ciascuna delle quali vi sono due sottocategorie. Coloro che manifestano la volontà di chiedere asilo politico e protezione internazionale vengono distinti tra quelli che appartengono alle nazionalità per le quali, come diceva il signor prefetto, in base agli accordi europei, è possibile attivare la procedura di* relocation *e i semplici manifestanti la volontà di chiedere la protezione internazionale non rientranti in quelle nazionalità. Per quanto riguarda i migranti non richiedenti protezione internazionale si è proceduto con i respingimenti, provvedimenti del questore che intima l'uscita dal territorio nazionale nelle due forme: una parte viene trattenuta al CIE laddove ci siano dei posti disponibili, mentre alla maggioranza viene intimato di lasciare il territorio nazionale entro sette giorni*».

Dal numero di ricorsi presentati avverso questi provvedimenti di respingimento, da parte di persone che hanno poi manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, e dalle testimonianze di numerosi organizzazioni indipendenti, è emerso come, in realtà, le "sottocategorie" citate dal Questore Finocchiaro siano in gran parte scomparse, e ciò sia avvenuto massicciamente soprattutto nel corso degli ultimi mesi del 2015 e dei primi mesi del 2016: chi non faceva parte delle persone riconosciute dai parametri dell'Agenda come "in clear need of protection" (perché di una delle nazionalità che supera il 75% di riconoscimento di una forma di protezione secondo la media UE dell'Eurostat), e quindi eleggibile per la relocation, è diventato quasi sistematicamente

destinatario di un decreto di respingimento, senza potere di fatto inoltrare una richiesta di asilo.

Vale la pena ricordare che uno dei principi generali che regolano la materia, del tutto inderogabile, è quello che vieta di respingere o espellere una persona solo sulla base della nazionalità, mentre alla base della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato è posto il principio di non discriminazione, che si traduce, dopo il superamento di ogni riserva geografica e temporale con il Protocollo di New York del 1967, nell'affermazione del diritto di chiedere asilo come diritto soggettivo perfetto, e al contempo universale, che chiunque può esercitare indipendentemente da ogni condizione personale (inclusa l'origine nazionale). In molteplici occasioni la Commissione ha svolto specifici approfondimenti istruttori per verificare l'osservanza della regola secondo cui tutti coloro che sbarcano in territorio italiano vanno inizialmente considerati potenziali richiedenti asilo.

La categoria del «migrante economico» infatti non ha alcuna cittadinanza nell'ordinamento giuridico, **tanto alla stregua delle Direttive dell'Unione europea in materia di protezione internazionale, quanto alla luce del diritto interno**, e nessun provvedimento di respingimento può fondarsi esclusivamente sul paese di provenienza (cosiddetti «paesi sicuri»). **L'Italia non ha peraltro adottato una lista di "paesi terzi sicuri", come invece hanno fatto altri paesi europei.**

La Commissione ha però registrato diverse critiche su questo specifico aspetto, connesso all'attivazione degli *hotspot*.

Si richiama, ad esempio, quanto affermato in audizione dinanzi la Commissione, il 9 dicembre 2016, da don Mussie Zerai, presidente dell'Agenzia Habeshia, a proposito degli *hotspot*: «*Il metodo che si sta usando è di discriminare le persone in base alla nazionalità, non in base al caso personale (...) Per fare un esempio, gli Oromo sono tra le persone che all'interno del Paese stanno facendo una determinata lotta, condivisibile o no. Per il fatto che lottano per un determinato ragionamento o per determinate scelte politiche vengono perseguitati. Poiché, però, l'Etiopia non è più ritenuta un Paese pericoloso o a rischio, vengono considerati migranti economici, così come chi viene dal Burkina Faso, dal Benin o da altri Paesi.*».

Inoltre secondo i numeri forniti dalla Questura di Agrigento, dal 28 settembre (data di apertura del centro *hotspot di Lampedusa*) al 29 gennaio i provvedimenti di respingimento adottati sono stati 1426, di cui solo 311 con

conseguente trattenimento presso il CIE e ben 1115 con invito a lasciare il territorio nazionale entro sette giorni dalla frontiera di Roma Fiumicino.

Tali numeri dimostrano inequivocabilmente che il primo effetto del nuovo approccio hotspot è stato quello di determinare una crescita sproporzionata dei soggetti a cui è stato negato il diritto ad avanzare richiesta di protezione internazionale oltre a una enorme mole di soggetti che avviati alla condizione di irregolarità e non avendo le risorse per lasciare autonomamente il nostro Paese, rischiando di essere risucchiata da circuiti criminali o essere relegati a condizione di marginalità sociale e sfruttamento lavorativo.

I soggetti colpiti da provvedimento di respingimento con intimazione a lasciare il territorio nel termine di sette giorni infatti non godono di nessuna forma di assistenza materiale e vengono semplicemente accompagnati presso stazioni ferroviarie per agevolare la loro ripartenza e l'ottemperanza del provvedimento (si veda sul punto sempre l'audizione del questore di Agrigento, Mario Finocchiaro).

A conferma di tale tesi è utile richiamare la circolare del Prefetto Morcone, capo del Dipartimento delle Libertà Civili del Ministero dell'Interno, che l'8 Gennaio 2016 a seguito di numerose segnalazioni da parte delle organizzazioni umanitarie ritiene di dover ricordare alle proprie strutture territoriali come l'art. 29 del d.lgs.25 del 2008 abbia affidato solo alle Commissioni territoriali e non alla polizia di frontiera il compito a valutare le domande ed a decidere sugli eventuali casi di inammissibilità, nei soli casi previsti dalla vigente normativa che il migrante ha diritto di ricevere la necessaria informazione legale ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2013/33/UE e che in considerazione della particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo, sussistono garanzie procedimentali volte ad assicurare l'effettività del sistema di protezione.

Risulta pertanto evidente come la principale funzione per cui era stata pensata la procedura hotspot si scontra con l'ordinamento italiano ed agisca in palese violazione dei diritti costituzionalmente sanciti, per non parlare della palese contraddizione con i principi della stessa Convenzione di Ginevra.

2.4 La relocation dei richiedenti asilo

E' fondamentale per comprendere bene l'approccio Hotspot richiamare il nesso che la stessa Agenda Europea costruisce tra le diverse misure di intervento. In particolare sulla correlazione tra "Relocation" e "Approccio Hotspot", ovvero

sulla necessità di ottimizzare le procedure di identificazione per poter procedere alle ricollocazione negli stati membri di quanti rientrano dentro i criteri stabiliti.

Solo pochi giorni dopo aver presentato la citata Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea, il 27 maggio 2015, ha indicato un primo pacchetto di misure attuative, in cui figura il meccanismo di ricollocazione e di reinsediamento dei richiedenti asilo, poi implementato il 9 settembre 2015 con un secondo pacchetto di misure attuative, anche in questo caso comprendenti un ulteriore piano di ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia, Italia e Ungheria.

A sancire il complesso e tortuoso *iter* deliberativo sono quindi intervenute le decisioni del Consiglio europeo 14 settembre 2015, n. 1523, e 22 settembre 2015, n. 1601.

Il combinato disposto delle citate decisioni prevedeva la ricollocazione negli altri Stati membri prima di 40.000 migranti (di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia) e, successivamente, di ulteriori 120.000 persone (di cui 15.600 dall'Italia e 50.400 dalla Grecia), mentre per le restanti 54.000 persone, essendo stata esclusa dal novero degli Stati membri beneficiari della ricollocazione l'Ungheria in quanto contraria al meccanismo, è previsto che esse siano soggette al ricollocamento, in un momento successivo (il comunicato ufficiale del Consiglio fissa la decorrenza di un anno), dall'Italia e dalla Grecia oppure da altri Stati membri che si trovino ad affrontare situazioni di crisi per i propri sistemi di asilo e di accoglienza.

La chiave di distribuzione adoperata per entrambe le decisioni si fonda su criteri obiettivi: la popolazione complessiva (40%), il PIL (40%), la media delle domande di asilo presentate spontaneamente e il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti (10%) e, infine, il tasso di disoccupazione (10%).

In circostanze eccezionali, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30% dei richiedenti a esso assegnati.

Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE (articolo 5 della decisione del Consiglio n. 1601 del 22 settembre 2015).

L'applicazione della misura riguarda i sopraccitati richiedenti asilo "in clear need of protection", ovvero in evidente necessità di protezione internazionale, appartenenti a quelle nazionalità che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75%[4], includendo solo i cittadini siriani, eritrei e della Repubblica del Sudafrica (in precedenza vi erano compresi anche i cittadini iracheni), così come riferito dal Capo dell'Unità Dublino presso la Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'Interno, Vice Pref. Simona Spinelli, nel corso della recente audizione del 5 luglio 2016.

E' del tutto evidente come il meccanismo della Relocation, oltre che essersi trasformato in una fonte di discriminazione visto che di fatto, i "non rilocabili" non sono spesso neanche stati riconosciuti come richiedenti asilo, si sia rivelato finora del tutto fallimentare.

Al 28 settembre 2016, solamente 5651 persone sono state ricollocate, 4455 dalla Grecia e 1196 dall'Italia a fronte di un impegno a ricollocare entro un anno dall'inizio delle procedure almeno 100.000 persone dai due paesi. Alcuni stati membri (Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) si sono esplicitamente opposti alla ricollocazione. Più in generale, la volontarietà dell'adesione al meccanismo ha determinato il suo fallimento.

2.5 Il regolamento Dublino III

Uno dei pilastri dell'Agenda Europea è la revisione della disciplina europea sull'asilo. In particolare la revisione del Regolamento Dublino III

L'aumento dei flussi migratori registrato nel 2015 e nella prima parte del 2016, ha infatti mostrato tutte le carenze più in generale del sistema europeo comune di asilo e in particolare del "Regolamento Dublino III".

Il Regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente a esaminare la domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Il regolamento stabilisce quindi diversi criteri per determinare la competenza per le domande di protezione, anche se in realtà quello prevalente è lo Stato membro di primo arrivo (solo i 5 stati membri alle frontiere esterne hanno infatti gestito più del 70% delle domande di protezione).

[4] (dati EUROSTAT)

Il 6 aprile 2016 la Commissione Europea ha pubblicato una nota per presentare le tappe della prossima riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) "*La politica europea in materia di asilo e migrazione presenta notevoli carenze e punti deboli, tanto nella concezione quanto nell'attuazione, che la crisi ha fatto emergere. (...) [In particolare, tra le altre] il sistema Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'UE, e questa carenza è stata messa in rilievo dall'attuale crisi (...)*".

Il 4 maggio scorso la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'UE un pacchetto di proposte: la trasformazione della Direttiva 604/2013 (Dublino III), e della Direttiva 603/2013 (Eurodac) in due Regolamenti dal contenuto profondamente riformato, e la riforma del regolamento 439/2010 (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo-EASO). Dovrebbe essere il primo passo verso la riforma globale del sistema europeo comune di asilo cui seguirà una seconda fase di proposte legislative di riforma delle direttive qualifiche, condizioni di accoglienza e procedure.

Una delle proposte fondamentali, insieme a quella estremamente problematica di strutturare criteri di ammissibilità delle richieste di asilo sulla base di una lista di paesi terzi sicuri, è quella di introdurre l'obbligo per i richiedenti asilo di presentare domanda di protezione nello Stato di primo ingresso o di soggiorno.

Ad eccezione di qualche positiva modifica dei termini procedurali e la ridefinizione del concetto di familiare, vengono introdotte alcune procedure per il trasferimento dei richiedenti protezione verso lo Stato competente, viene introdotto un sistema correttivo per la ripartizione equa delle responsabilità tra Stati (riproducendo gli elementi degli stessi meccanismi di ricollocazione), sono previsti degli obblighi (e sanzioni) per i richiedenti al fine di limitarne gli spostamenti". E, cosa più rilevante, nessuno dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente è stato toccato. La proposta mantiene sostanzialmente invariata la gerarchia dei criteri Dublino: il criterio dello Stato di primo ingresso è infatti non solo preservato, ma rafforzato. E viene introdotto il criterio che individua lo Stato competente a esaminare le richieste dei minori non accompagnati senza familiari o parenti negli Stati membri in quello dove è presentata la prima richiesta (quello di primo ingresso, tranne se non è nel superiore interesse del minore).

A parte poche modifiche positive sul piano procedurale, la proposta non modifica il principio di fondo di tutta la legislazione europea sull'asilo, ovvero che il suo fine ultimo sia quello di individuare uno stato competente per la richiesta d'asilo e limitare gli spostamenti secondari dei richiedenti asilo (e, in

ultimo, di limitare il numero delle richieste di asilo rafforzando i criteri della "non ammissibilità"). E' proprio questo infatti ciò che rende anacronistico il Regolameno Dublino III e che sta determinando la crisi del sistema europeo sulle migrazioni. E' infatti tale meccanismo che spinge i migranti a rifiutare il rilevamento dell'identità fotdattiloscopica per evitare di rimanere bloccati nello stato di primo approdo vedendo negato il diritto alla mobilità secondaria ed alla realizzazione del proprio progetto di vita. Senza una revisione che cancelli l'individuazione dello stato competente e che consenta uno sistema unico di asilo europeo, garantendo al contempo l'universalità del diritto di chiedere protezione internazionale, non sarà possibile né una ripartizione più equa delle responsabilità tra Stati membri né una risposta europea all'altezza della sfida che abbiamo davanti.

2.6 La Roadmap Italiana

La ***Roadmap*** italiana presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'articolo 8.1 della Proposta della Commissione europea e delle correlate decisioni del Consiglio **(2015/1523 e 2015/1601)**, che istituivano misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, il Governo italiano si è impegnato a mettere in atto il nuovo **approccio «*hotspot*».** Base giuridica della proposta della Commissione, e delle successive decisioni del Consiglio Europeo è stato **l'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE**. Tale articolo prevede una **procedura legislativa speciale** nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di **emergenza** caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso **il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo.** La Commissione ha ritenuto che Italia e Grecia erano i due Stati membri che soddisfavano i criteri per l'attivazione dell'art. 78, par. 3, del TFUE, in quanto si trovavano a fronteggiare un afflusso particolarmente intenso di migranti.

"Il 6 ottobre 2015 il Ministero dell'Interno ha emanato una circolare, diretta ai Prefetti e al Capo della Polizia, contenenti misure relative all'avvio della procedura di ricollocazione. Alla suddetta circolare è allegata una Roadmap che ha il compito di chiarire il flusso organizzativo che deve portare dall'accoglienza e identificazione dei migrati sbarcati al loro eventuale inserimento nel meccanismo di ricollocazione secondo il nuovo approccio. Si tratta del documento inviato dal governo Italiano alla Commissione Europea, a metà

settembre, per dettagliare la prevista implementazione dell'approccio hotspot. E' il caso di chiarire fin da ora che il testo della circolare descrive l'approccio hotspot come unicamente funzionale all'avvio della procedura temporanea di ricollocazione dei richiedenti asilo in altri paesi europei: "(…) in particolare, la procedura di relocation è stata concepita dall'Unione Europea al fine di alleviare la pressione migratoria sul territorio italiano e presuppone, tra l'altro, la presentazione, da parte dell'Italia, di una Roadmap (Tabella di marcia – all.1), nonché l'istituzione di specifici hotspot (Aree di sbarco 13 attrezzate) dove assicurare le operazioni di soccorso, prima assistenza, registrazione e fotosegnalamento di tutti i migranti." Visti i risultati finora sostanzialmente nulli della procedura di ricollocazione, è evidente che l'Italia si è trovata in una posizione complessa, perché all'aumento delle identificazioni seguito all'intervento delle agenzie europee (che si è ovviamente tradotto in un aumento delle richieste d'asilo e della pressione sul sistema di accoglienza) non ha corrisposto un'effettiva redistribuzione di persone verso altri paesi. Entrando più nel dettaglio della Roadmap, si apprende che nei centri in cui tale approccio è operativo i migranti sbarcati vengono divisi tra coloro che manifestano volontà di richiedere protezione internazionale, che dovrebbero essere avviati nei centri dove sarà loro possibile formalizzare tale domanda tramite la compilazione del modulo C332, e quelli che non manifestano tale volontà. All'interno del primo gruppo, saranno ulteriormente selezionati quelli che possono accedere alla procedura di ricollocazione. La Roadmap italiana ri-definisce le fasi di lavoro previste dall'approccio hotspot, dettagliandole come segue33: "Nelle strutture individuate come "hotspot" verranno attuate le seguenti procedure: a) Tutte le persone sbarcate saranno sottoposte a screening medico al fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari di ogni singolo individuo. b) Successivamente, saranno intervistate da funzionari degli uffici immigrazione, i quali compileranno il cd. foglio-notizie contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. c) Sulla base degli esiti delle interviste di pre-identificazione, le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol, al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence. d) Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno foto-segnalate, come richiedenti asilo o come ingressi irregolari, a seconda di quanto dichiarato durante l'intervista al punto condotta con i funzionari dell'uffici immigrazione (punto b) e) Successivamente all'espletamento delle attività di screening sanitario, pre-identificazione, di quelle investigative/intelligence, e sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs

presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non 14 richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.)[5]*".*Vale la pena sottolineare che la Roadmap rappresenta un documento di natura programatica/politica che non ha alcun valore normativo e che per tanto pur definendo procedure e specifiche legate ai processi di identificazione e di ricollocazione dei migranti non può considerarsi un atto in grado di offrire una cornice legale di riferimento né alle procedure né alla natura dei centri identificati per espletare le nuove procedure hotspot che quindi vengono adottate senza alcuna legittimità giuridica. Gli stessi centri identificati come Hotspot infatti continuano a fare riferimento alla natura giuridica precedente alla Roadmap che è l'unica attualmente in vigore.

[5] *Oxfam Breefing Paper: Hotspot, il diritto negato*

3. L'approccio Hotspot, procedure di identificazione e quadro normativo di riferimento

3.1 L'informativa e l'intervista

Come abbiamo visto uno dei principali obbiettivi da perseguire nell'ambito dell'approccio Hotspot è quello di selezionare e qualificare i migranti attraverso la distinzione tra migranti cosiddetti "economici" (e dunque "irregolari") e "richiedenti asilo". La prassi applicata per effettuare la prima classificazione dei migranti si basa essenzialmente su interviste effettuate al momento dello sbarco da funzionari di polizia nel luogo stesso di sbarco o all'interno dei centri *hotspot.*

Le interviste prevedono la raccolta dei dati anagrafici e il motivo per cui la persona è venuta in Italia. Le risposte vengono riportate nel cosiddetto "foglio notizie" del quale sono circolate diverse versioni, anche senza l'opzione "richiesta di asilo".

Da notare che l'intervista di pre-identificazione dei migranti avviene subito dopo lo sbarco, in un momento di particolare vulnerabilità del migrante, quasi sempre in assenza di qualunque garanzia, anche se ha una grave incidenza sulla vita delle persone perché ne determina lo status giuridico e il loro accesso - o la negazione all'accesso - alla richiesta di protezione internazionale.

Le norme vigenti sanciscono che il migrante ha il diritto di accedere alla procedura di asilo in qualunque momento, ma affinché sia garantito l'effettivo esercizio di un diritto, occorre che ce ne sia piena consapevolezza e dunque che il migrante ne venga correttamente informato, in una lingua comprensibile, con modalità adeguate che tengano conto anche delle particolari condizioni psico-fisiche e di situazioni di vulnerabilità.

Così come riportato nei rapporti di autorevoli organizzazioni, nelle denunce delle associazioni territoriali e nelle audizioni da parte della Commissione, l'attività di informativa legale seppure costituisca una fase delicata e rilevante, appare invece approssimativa, del tutto inadeguata o addirittura inesistente. Inoltre, anche laddove essa sia stata condotta adeguatamente, è risultato che moltissimi migranti appena sbarcati abbiano manifestato la volontà di richiedere asilo, ma si siano di fatto trovati a firmare un foglio notizie in cui a motivo della loro migrazione era indicata la risposta "job searching", classificandoli quindi come "migranti economici".

Pertanto la prassi, non prevista da alcuna norma, comporta gravi violazioni in danno delle persone e al diritto soggettivo d'asilo.

La richiesta di protezione internazionale si fonda su motivazioni individuali e può essere valutata solo dall'organo dedicato e cioè dalle Commissioni Territoriali. In nessun modo può essere impedito l'accesso alla procedura sulla base della mera provenienza geografica o nazionale, come anche ribadito dalla già richiamata Circolare 168 dell'8 gennaio 2016 del prefetto Mario Morcone, Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Inoltre, una rigida distinzione tra richiedenti asilo e cosiddetti "migranti economici" appare anacronistica considerato che nel singolo progetto migratorio intervengono diversi fattori e cause determinanti: sempre più spesso la necessità di migliorare le proprie condizioni di vita si aggiunge a necessità di fuga per motivi di persecuzione, di violenza, di negazione dei diritti essenziali e delle libertà fondamentali. E ancora, durante la migrazione possono intervenire violenze multiple o esperienze di sfruttamento e/o di tratta.

Una delle questioni di maggiore delicatezza concerne quindi la pre-identificazione e compilazione del c.d. «foglio notizie», essendo la fase in cui si recepiscono le principali informazioni di carattere personale, tra cui i motivi di ingresso in Italia del migrante (di cui alla circolare nr. 30918 del 17 settembre 2015 della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere).

Quella che potrebbe apparire come una mera «presa in carico» del migrante finisce quindi per assumere una posizione di assoluta rilevanza nell'attuazione delle politiche migratorie.

È di tutta evidenza come esigenze di speditezza e pragmatismo che connotano la gestione di uno sbarco di diverse centinaia di persone in contemporanea, in una cornice di evidente difficoltà per gli operatori e – ancor più – per i diretti interessati, possono determinare una frettolosa intervista e una non completa informativa legale del migrante.

Vale la pena a tal proposito ricordare quanto riferito dal prefetto di Agrigento, Nicola Diomede, sul momento in cui i migranti vengono intervistati dal personale della Polizia di Stato: «*non ci sono in quel frangente le persone delle organizzazioni internazionali. C'è il personale della Polizia di Stato, ci sono i funzionari dell'EASO e ci sono gli interpreti e i mediatori del CIES (Centro di informazione e educazione allo sviluppo), che agevolano il lavoro delle Forze di polizia*».

Il formulario utilizzato nel cosiddetto «foglio notizie» inoltre non è apparso del tutto rispondente a principi di garanzia. In audizione il 3 dicembre 2016 infatti, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, così si esprimeva: «*I colleghi della Polizia di Stato hanno anche inserito nel foglio di prima accoglienza la casellina in cui è riportata la richiesta d'asilo, ma oggettivamente è troppo poco. Ci vuole qualcuno che ci perda un po' di tempo – non possono che essere le grandi organizzazioni internazionali – e che spieghi ai migranti le possibilità che l'ordinamento italiano e l'ordinamento europeo pongono a loro disposizione. Questo devo dire che l'abbiamo già chiarito con i colleghi*».

Il rischio evidente, come accaduto in provincia di Agrigento, è quello di adottare provvedimenti di respingimento sulla base di un «foglio notizie» in cui il semplice barrare una casella segna il destino del migrante, per di più come risposta a domande proposte in un ordine che potrebbe anche generare una legittima confusione, in cui compare solo come ultima scelta la possibilità di chiedere asilo.

Logica conseguenza di una mancata espressione della volontà di chiedere la protezione internazionale infatti è l'immediata adozione di un provvedimento di respingimento.

Occorre altresì ribadire che costituisce principio ineludibile delle procedure di asilo anche quello di assicurare, in ogni momento, a coloro che in prima battuta non abbiano manifestato la volontà di richiedere asilo al momento dello sbarco, la possibilità di mutare orientamento e di formulare tale richiesta in un momento successivo (art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 2008: «*Le domande di protezione internazionale non possono essere respinte, né escluse dall'esame per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente*»).

In questo senso, non è nemmeno di ostacolo il fatto di essere già stati colpiti da un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale (in tal senso anche le dichiarazioni del questore di Agrigento, Mario Finocchiaro, in sede di audizione del 26 gennaio 2016).

Proprio alla luce dei rilievi critici mossi da diverse organizzazioni umanitarie circa l'operato della Polizia di frontiera e delle Questure in ordine ad "affrettati" provvedimenti di respingimento c.d. collettivi asseritamente emessi senza adeguata valutazione delle situazioni individuali, ma unicamente in considerazione della nazionalità del migrante ed in violazione quindi del suo diritto di richiedere asilo, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e

l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, è intervenuto con la già richiamata circolare n.168 dell' 8 gennaio 2016 per ribadire alcuni principi fondamentali ed ineludibili in materia di asilo.

In particolare, nella citata circolare, si sottolinea come la *ratio* dell'art. 10 della nostra Costituzione imponga una valutazione individuale della condizione dello straniero che richiede asilo tanto che – viene ricordato – l'Italia non ha inteso adottare, fino ad oggi, una lista dei paesi cosiddetti sicuri e, nel contempo, si afferma esplicitamente che «*il non consentire la presentazione della domanda di protezione internazionale costituisce una chiara violazione di legge*» sanzionata *«a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento*» (Cass. civ. VI Sez. n. 5926/2015).

(…) Da ultimo, con le citate S.O.P. emesse dal Ministero dell'Interno nello scorso mese di maggio, si è ribadito che *"l'attività di preidentificazione, inclusa l'attribuzione della nazionalità, non è in nessun caso idonea a determinare l'attribuzione, in capo all'individuo, di uno* status *giuridico definitivo e non preclude comunque l'esercizio del diritto di richiedere, anche successivamente a tale fase, la protezione internazionale. Meccanismi di* referral *delle persone che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale vanno garantiti…(OMISSIS)…La volontà di richiedere la protezione internazionale non deve essere espressa in alcun modo particolare né è necessario che venga espressamente pronunciata la parola asilo (vedi art. 10 Manuale Schengen)".* Per gli effetti che può produrre la dichiarazione resa dal migrante nell'immediatezza dello sbarco, risulta quindi di fondamentale importanza l'informazione legale e l'opera di mediazione e assistenza culturale sia precedente che successiva all'intervista ed al fotosegnalamento.

Sul punto si registra – a rivelare possibili carenze operative – la dichiarazione resa nel corso della sua audizione del 3 dicembre 2015, del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone: «*Sull'accesso all'assistenza legale, ripeto, c'è stato occasionalmente qualche* misunderstanding*, determinato da una lettura muscolare da parte del territorio di indicazioni ministeriali che abbiamo già chiarito. Alla primissima accoglienza dei migranti ci devono essere anche le grandi organizzazioni internazionali, che tradizionalmente per noi sono l'UNHCR e l'OIM, (...) per fare informazione legale e mettere il migrante nelle condizioni di fare una scelta consapevole di quello che può fare e delle opportunità che può avere*».

Non esiste alcuna norma, nel diritto interno ed europeo, che permetta di escludere un cittadino straniero dal diritto di accedere alla richiesta di asilo sulla sola base della nazionalità. Non esiste alcuna norma che permetta la "classificazione" e la "selezione" dei cittadini stranieri da parte delle autorità di polizia e senza alcuna garanzia, al momento dell'arrivo.

Tutti i migranti hanno il diritto di ricevere informazioni corrette e comprensibili sul proprio status giuridico e sul diritto a manifestare, in qualunque momento, la volontà di presentare domanda di asilo. E' dovere delle autorità preposte alle attività di soccorso e sbarco di provvedere alla garanzia del diritto: in lingua conosciuta, tempestivamente e con adeguate modalità che considerino le situazioni di vulnerabilità (minori soli, disagio psicologico, problemi di salute, donne, etc) e le particolari condizioni di chi è sopravvissuto ad un difficile viaggio.

L'obbligo di informativa legale è esplicitamente previsto dall'art. 2 del D.Lgs 286/98 e dagli artt. 10 e 10 bis del D.Lgs 25/2008, ripresi dal D.Lgs 142/2015

Anche la Corte di Cassazione (Cass. sez. VI civ. ord. 5926 del 25.03.2015). richiamando l'art 8 della Direttiva 2013/32/UE , ha affermato che all'ingresso nel territorio nazionale vanno garantire le informazioni ed i servizi di interpretariato "*qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per favorire l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento*".

La Corte europea dei diritti umani ha già condannato l'Italia ed altri Paesi anche per la mancata informazione circa il diritto di accedere alla procedura della richiesta della protez internazi (CEDU sentenza del 23 febbraio 2012 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia (27765/09) - CEDU sentenza 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia (ric. n. 30696/09) - CEDU sentenza 1 settembre 2015 Klaifia c. Italia).

Secondo i dati in possesso della Commissione sono migliaia i respingimenti emessi.

Secondo quanto riportato dalle associazioni di tutela (vedi rapporto Oxfam maggio 2016), i migranti attinti da provvedimenti di respingimento che hanno successivamente avuto accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale hanno dichiarato di non aver compreso nulla di quanto avvenuto, di non ricevuto alcuna informativa legale o di aver dichiarato di voler chiedere asilo. In occasione della missione a Bari in data 10 dicembre 2015, la delegazione della Commissione ha potuto rilevare all'interno del CIE di Bari, la presenza di nove cittadini nigeriani, giunti a Taranto a seguito di un'operazione

di soccorso in mare e trasferiti nel Cie a seguito di un provvedimento di respingimento di cui non ne avevano consapevolezza; anzi, gli stessi ritenevano di essere stati ammessi alla procedura di richiesta della protezione internazionale, avendo loro chiesto asilo. Nei loro fascicoli personali c'era il cd "foglio notizie" che li classificava come "migranti economici".

D'altra parte, l'eventualità di una domanda presentata tardivamente non è priva di conseguenze: quella più significativa riguarda chi, essendo stato già colpito dall'adozione di un provvedimento di respingimento è trattenuto in un CIE: in questo caso, infatti, l'articolo 6, comma 8, del decreto legislativo n. 142 del 2015 fissa la durata massima del trattenimento non già in 90 giorni bensì per un periodo di tempo che può raggiungere i 12 mesi e, quindi, ben più lungo anche dei 30 giorni contemplati per lo straniero scarcerato dopo un periodo di detenzione di almeno tre mesi. Inoltre, per i migranti che hanno presentato richiesta di asilo solo dopo avere ottenuto dai tribunali ordinari la sospensione del decreto di respingimento, è stato oltremodo difficile il reinserimento all'interno dei circuiti di accoglienza.

Infine, solo poche centinaia di questi migranti, a fronte delle migliaia raggiunti da tale decreto, sono stati in grado di ricevere un adeguato supporto legale che ha potuto reinserirli nelle procedure di richiesta della protezione internazionale. Gli altri, sono stati di fatto "clandestinizzati" sul territorio italiano ed europeo.

Tutto ciò è avvenuto nonostante il d.lgs. 142/2015 abbia chiarito senza margine di dubbio che è richiedente asilo non solo lo straniero che ha presentato domanda di protezione internazionale ma anche colui che "*ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione*" (art. 2) che essa può essere espressa anche "*in forma orale e nella propria lingua con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale*" (art 3) e che deve essere recepita dagli organi di polizia .

3.2 Il rilevamento dell'identità foto-dattiloscopica

Punto nevralgico dell'approccio *hotspot* in funzione della *relocation* sono le procedure di identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, presupposti essenziali per la per accedere al meccanismo di redistribuzione dei richiedenti asilo nei vari Stati membri, ma soprattutto per la distinzione tra coloro che sono considerati richiedenti asilo da coloro che non lo sono.

Come già precedentemente riportato "*Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno fotosegnalate come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrate in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili che saranno registrate direttamente come CAT 1 – richiedenti asilo)"*

Il fotosegnalamento è previsto nel nostro ordinamento dall' art. 5, co. 2 bis e 4 bis, del d.l.vo 286/98 che stabilisce che lo straniero che voglia richiedere o rinnovare il permesso di soggiorno venga sottoposto a rilievi fotodattiloscopici.

L'art. 6 comma 4 del T.U.I. stabilisce, inoltre, che "*qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero, questi è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici.*".

A livello europeo la materia è regolata dal Regolamento UE n. 603/2013 (entrato in vigore il 20 luglio 2015) del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha istituito l'Eurodac, il primo database biometrico europeo (regolamento n. 2725 del 2000, diventa operativo nel 2003, recentemente modificato dal regolamento n. 603/2013) che permette di stabilire quale Stato Membro sia responsabile per la domanda di asilo, secondo la Convenzione Dublino.

Il regolamento UE n. 603/2013 prescrive di effettuare i rilievi fotodattiloscopici nei confronti di stranieri di età non inferiore a 14 anni che abbiano presentato domanda di protezione internazionale (art. 9), o "*dei cittadini di paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni, che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti o che rimangano fisicamente nel territorio degli Stati membri e che non siano in stato di custodia, reclusione o trattenimento per tutto il periodo che va dal fermo all'allontanamento sulla base di una decisione di respingimento*" (art 14).

I rilevamenti devono essere effettuati quanto prima e devono essere trasmessi al sistema centrale EURODAC entro 72 ore.

In virtù degli obblighi identificativi, la legislazione italiana consente agli ufficiali o agli agenti di pubblica sicurezza eventualmente di accompagnare gli stranieri per l'identificazione (art. 4, testo unico leggi di pubblica sicurezza; art. 6, comma 4 d. lgs. n. 286/1998), l'identificazione del richiedente asilo deve avvenire presso centri "aperti" e cioè presso i centri di primo soccorso e accoglienza (art. 8, comma 2 d. lgs. n. 142/2015), i centri governativi di prima accoglienza (art. 9 d. lgs. n. 142/2015) o presso le questure (art. 11, comma 4 d. lgs. n. 142/2015), salve nel caso in cui il richiedente sia trattenuto presso un CIE ((art. 14 d. lgs. n. 286/1998)

Successivamente al richiamo da parte dell'Europa all'Italia, accusata di contravvenire al Regolamento Dublino e di lasciar transitare nei paesi europei migranti non identificati, il Ministero dell'Interno ha emanato la Circolare n. 28197 del 25 sett 2014 che stabilisce " *lo straniero deve essere sempre*

sottoposto a rilevi fotodattiloscopici e segnalateci (…) prescindendo dalla puntuale identificazione sulla base dell'esibizione del documento di viaggio, se posseduto" o "anche dall'inesistenza di motivi di dubbio sulla dichiarata identità".

La circolare, recependo le manifestazioni di protesta da parte degli altri stati europei nei confronti dell'Italia, è molto rigida e arriva ad attribuire rilevanza penale (art 650 cp) il rifiuto di sottoporsi alle procedure di identificazione o di alterazioni per impedire l'identificazione (495 ter c.p.)

3.3 Uso della forza nel rilevamento fotodattiloscopico

Appare opportuno ribadire che le modalità dei rilevamenti fotodattiloscopici non possono prescindere dalla tutela dei diritti umani fondamentali sancita dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali: ogni cittadino straniero può essere sottoposto ad identificazione nei casi, nei modi e nei termini previsti dalle norme UE e dalle norme italiane, nel pieno rispetto dei diritti umani e non può essere sottoposto a misure coercitive o essere trattenuto al solo fine di essere identificato.

Si ritiene che l'attività di fotosegnalamento, utile ed efficace strumento per consentire l'immediata applicazione del Sistema Dublino nonché strumento di tutela del migrante e del minore migrante, non possa spingersi sino a ledere gli inviolabili diritti dell'individuo.

La circolare del Ministero dell'interno n. 28197/2014 del 25 settembre 2014 per gli aspetti critici sopra evidenziati pare incentrare la propria operatività sulle necessità di pubblica sicurezza trascurando la tutela del soggetto che all'identificazione deve essere sottoposto, sia sotto il profilo delle modalità che nell'ipotesi di rifiuto.

Sarebbe auspicabile il raggiungimento di un protocollo che consenta il contemperamento tra le diverse esigenze, quali la sicurezza dello Stato, l'attuazione e la corretta applicazione delle normative europee e interne, la tutela dei migranti e dei minori migranti."[6]

[6] Consiglio nazionale forense - Progetto Lampedusa - Parere del 10 ottobre 2014

Nel corso delle audizioni presso la Commissione, alcune autorità audite a riguardo, si sono espresse sulla possibilità di usare la forza durante i rilievi dattiloscopici e su una previsione normativa che autorizzi il prelievo delle impronte con l'uso della forza.

Se dal punto di vista giuridico viene stabilito in un documento formale o in una legge che è prevista la possibilità di rilevare forzosamente le impronte digitali (...) a mio avviso potrebbe aiutare gli operatori, quelli che svolgono il lavoro, che a volte hanno paura. Se infatti viene rotto un dito ad un migrante, vi saranno dei grossi problemi: nessuno difenderà chi incorre in un tale incidente." (Miguel Angel Nunos Nicolau, Coordination Officer di Frontex, audizione del 13 gennaio 2016)

Quando uno straniero, per esempio una donna, si pone in posizione fetale, procedere al foto-segnalamento non è una questione di poco conto. Noi abbiamo dei filmati che dimostrano come in circa quaranta minuti si sia riusciti a fare, con due o tre poliziotti, un foto-segnalamento. Poiché ce lo chiedono, noi stiamo valutando la possibilità di introdurre nell'ordinamento una norma che consenta l'uso dalla forza per coloro che si rifiutano.(...) Può essere anche il trattenimento, la costrizione, il cercare di ottenere questo fotosegnalamento. Ripeto, adesso è possibile sulla base di una sentenza…(OMISSIS).. Si tratta, come hanno fatto i tedeschi, di cercare di avere una base giuridica più netta e limpida…" Giovanni Pinto, Direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno, audizione del 29 ottobre 2015)

Noi speriamo che arrivino velocemente gli strumenti normativi…(OMISSIS)…per cercare di forzare, dal punto di vista però psicologico, il fotosegnalamento" Daniela Stradiotto, Direttrice del Servizio di Polizia Scientifica della Polizia di Stato, in sede di audizione avanti alla Commissione in data 10 settembre 2015

Durante la sua attività ispettiva inoltre la Commissione è venuta in possesso di un volantino distribuito all'interno dei centri hotspot e tradotto in più lingue nel quale viene esplicitamente richiamata la possibilità che in caso di rifiuto la Polizia proceda alla rilevazione delle impronte digitali ed alla acquisizione delle fotografie anche con l'uso della forza. A tal proposito il Sindacato UGL Polizia di Stato scriveva il 10 Febbraio 2016 all'allora Capo della Polizia Prefetto Alessandro Pansa: *"Preoccupa, poi, che tale gravissima lacuna sia stata per così dire " incidentalmente arginata" con la circolare n. 400/A/2014/1.308, datata 25 settembre 2014 a firma del Vice Capo della Polizia di Stato con funzioni vicarie, Prefetto Alessandro Marangoni, nella quale si fa laconicamente riferimento ad un << ..volantino informativo multilingue che sarà consegnato ai migranti…*

>>, nel quale è ambiguamente riportato che: << IN OGNI CASO LA POLIZIA PROCEDERA' ALL'ACQUISIZIONE DELLE FOTO E DELLE IMPRONTE DIGITALI, ANCHE CON L'USO DELLA FORZA SE NECESSARIO>>".

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) ha espresso inoltre il principio che l'uso della forza è consentito purché necessario e proporzionato rispetto alle circostanze concrete del caso. Diversamente il ricorso alla forza fisica degrada la dignità umana e costituisce, pertanto, violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 - ha precisato, tuttavia, la Corte - si deve raggiungere un livello minimo di gravità da valutarsi con riguardo a tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima così come la motivazione del trattamento ed il contesto in cui si è inserito l'operato del funzionario di pubblica sicurezza. Le accuse di trattamenti inumani e degradanti debbono essere provate "*oltre ogni ragionevole dubbio*" (vedasi, in particolare, i ricorsi nn. 18541/04 del 21 dicembre 2010 Kuzmenko/Russia; 30271/03 del 25 febbraio 2011 Guler e Angel/Turchia, 29612/05 del 4 ottobre 2011 Dougaz/Grecia).

Deve, quindi, ritenersi che, nell'ipotesi di uso eccessivo della forza fisica, che trasmodi in inaccettabile lesione della dignità morale della persona – ad esempio una protratta limitazione della libertà personale con mezzi di coercizione non appropriati - o della incolumità fisica della stessa, potrebbe configurarsi un'attività dello Stato italiano non in linea con il disposto di cui all'art. 3 della Convezione."

I rilievi fotodattiloscopici non possono avvenire con misure limitative della libertà personale fuori delle ipotesi previste dalla legge di trattenimento in un centro di identificazione e di espulsione disposto nei confronti di straniero già espulso (art. 14 d. lgs. n. 286/1998), o nei confronti di richiedenti asilo che abbiano presentato la domanda di asilo quando erano già destinatari di provvedimenti di espulsione o sottoposti a provvedimento di trattenimento (cioè che chiedano asilo dopo quei provvedimenti), o che siano ritenuti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica (avendo subito condanne per determinati reati) o se pericolosi socialmente o sospetti terroristi, o nel caso di rischio di fuga (se il richiedente asilo ha, precedentemente alla domanda di asilo, fornito sistematicamente false generalità al solo scopo di impedire l'esecuzione o l'adozione del provvedimento di espulsione) (art. 6 d. lgs. n. 142/2015).

Al di fuori di quelle ipotesi, dunque, non è legittimo alcun trattenimento dei richiedenti asilo.

Anche il regolamento UE che istituisce EURODAC ingiunge di effettuare i rilievi quanto prima, mentre il termine di 72 ore riguarda soltanto la trasmissione dei rilievi già fatti agli organismi europei e non autorizza di per sé alcuna forma di trattenimento." (Asgi al Ministero dell'Interno - Consiglio direttivo 21.10.2015).

La legge italiana prevede espressamente le uniche ipotesi in cui le forze di polizia sono autorizzate a procedere in modo coattivo, cioè utile a vincere le resistenze passive del destinatario che non si trovi in stato di arresto o di fermo. Più esattamente, l'art. 349 comma 2 bis cod. proc. pen. consente esclusivamente, nei confronti di una persona sottoposta a indagini preliminari, il *prelievo coattivo di capelli o saliva, comunque nel "rispetto della dignità personale del soggetto, previa autorizzazione" del Pubblico ministero. Quella relativa al prelievo di capelli e saliva è l'unica forma di identificazione coatta contemplata dal legislatore.*

La questione è molto delicata, al punto che già nel 1962, con la sentenza n. 30, la Corte costituzionale evidenziò che "spetta unicamente al legislatore, il quale, avendo di mira, nel rispetto della Costituzione, la tutela della libertà dei singoli e la tutela della sicurezza dei singoli e della collettività, potrà formulare un precetto chiaro e completo che indichi, da una parte, i poteri che, in materia di rilievi segnaletici, gli organi della polizia di sicurezza possano esercitare perché al di fuori dell'applicazione dell'art. 13 della Costituzione e, dall'altra, i casi ed i modi nei quali i rilievi segnaletici, che importino ispezione personale, ai sensi dello stesso articolo, possano essere compiuti a norma del secondo e del terzo comma del medesimo art. 13."

Poiché la legge vigente non prevede che le autorità di pubblica sicurezza possano fare ricorso all'uso di altre forme di coazione fisica per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, tale uso è da considerarsi illegittimo e penalmente rilevante.

Dunque, in assenza di una esplicita norma che lo autorizza, ***ogni uso della forza ai fini dell'effettuazione dei rilievi foto-dattiloscopici deve ritenersi vietato.***

Perciò l'ufficiale o agente di qualsiasi forza di polizia che usa la forza per costringere una persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo, la quale oppone resistenza passiva ai rilievi fotodattiloscopici commette i reati di violenza privata e lesioni personali (ove cagionate).

E' in ogni caso vietato (ed è penalmente rilevante) ogni tipo di atto posto in essere da appartenenti alle forze di polizia con il quale si vogliano vincere le resistenze passive di chiunque (italiano o

straniero), sia imprimendo una forza fisica sul corpo della persona che dovrebbe essere sottoposta ai rilievi (per es. colpi inferti su qualsiasi parte del corpo oppure forza impressa sulle mani o sugli arti per dischiudere le mani o allungare le braccia), sia condizionandone traumaticamente la volontà (per es. con scosse elettriche).

Inoltre, in ogni caso l'eventuale uso della forza nelle attività di identificazione e di foto- segnalamento non può mai consistere in ispezioni corporali (Corte cost. sent. n. 30/1962), né in forme di tortura, né può comportare per la persona lesioni fisiche o psicologiche di qualsiasi natura, poiché ogni violenza fisica o morale nei confronti di persona sottoposta a provvedimenti restrittivi della sua libertà personale deve essere punita (art. 13 Cost.) e sono inderogabilmente vietati tutti i tipi di trattamento inumano o degradante (art. 3 della Conv. eur. Dir. uomo).

*Chiunque assista o abbia notizia che sia stato commessa una identificazione forzata che viola le regole sopra descritte ha la facoltà di segnarlo alle forze dell'ordine o direttamente alla Procura della Repubblica**.** Sarà quest'ultima, successivamente, ad accertarne l'eventuale rilevanza penale e a provvedere di conseguenza a punire gli autori.*

*Va in ogni caso precisato che l'eventuale opposizione in Italia a sottoporsi a rilievi foto- dattiloscopici **non impedisce di per s**é **l'identificazione dell'Italia quale Stato competente a decidere sulla domanda di asilo**, perché, al fine di determinare lo Stato competente in caso di ingresso irregolare, non è necessario che nella banca dati EURODAC siano già stati inseriti i rilievi foto-dattiloscopici fatti in Italia, ma, anche in mancanza di essi, potrebbero essere sufficienti anche altri tipi di prove o di indizi. Questi ultimi sono espressamente indicati nell'allegato II del regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014."*[7]

Alla luce di queste considerazioni è da ritenersi illegittimo anche qualunque forma di trattenimento disposto al di fuori dei casi previsti dalla legge e con la finalità di agire una pressione psicologica sul soggetto destinata al rilevamento dell'identità fotodattiloscopica.

[7] "L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto-dattiloscopici " - Asgi dicembre 2014

3.4 Il trattenimento

Il trattenimento all'interno dei centri, ed oggi nella prassi anche a bordo delle navi di soccorso nei porti non forniti da un centro, è un altro degli elementi di illegittimità dell'intero approccio hotspot.

Nel corso delle ispezioni effettuate nei centri già operativi di Taranto, Trapani, Pozzallo e Lampedusa e delle audizioni effettuate *in loco*, la Commissione ha potuto accertare che di fatto i migranti sono trattenuti dal momento dello sbarco all'interno dell'area *hotspot* per tutto il tempo necessario all'espletamento delle procedure di fotosegnalamento e fino al loro trasferimento in altro centro. Durante tutto questo periodo non hanno alcuna libertà di movimento.

Attualmente, dunque, come potuto constatare dalla Commissione nel corso dell'attività ispettiva, il migrante viene trattenuto nei centri *hotspot per un periodo che cha varia dalle* 48 ore fino a, nei casi di rifiuto di sottoporsi al fotosegnalamento, oltre 30 giorni senza che di tale trattenimento sia dato avviso alcuno all'autorità giudiziaria.

Come descritto infatti da Miguel Ângelo Nunes Nicolau, *Coordinating Officer* di *Frontex*, in caso di rifiuto al fotosegnalamento le procedure prevedono quanto segue: "*L'acquisizione forzata delle impronte digitali prevede diverse fasi: una fase di consulenza, una fase di tentativo e, se la persona non collabora, può essere portata in un altro centro, dove viene effettuato un altro tentativo, fino a quando non si raggiunge l'obiettivo. L'uso della forza è naturalmente l'ultima risorsa, ma nel frattempo devono esserci tutte le condizioni affinché quella persona non possa proseguire il proprio viaggio fuori dall'hotspot se non è stata identificata"* (audizione del 13 gennaio 2016 avanti alla Commissione).

L'art. 13 della nostra Costituzione però sancisce il principio dell'inviolabilità della libertà personale della quale non è ammessa alcuna forma di privazione o limitazione se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei casi e modi stabiliti dalla legge.

Nel nostro ordinamento ipotesi di fermo ai fini identificativi sono state previste dapprima dall'art. 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n.59, convertito in legge 18 maggio 1978, n. 191, già sopra esaminato, con riguardo a "*chiunque"* rifiuti di declinare le proprie generalità, o renda generalità o esibisca documenti per cui vi sia motivo di ritenere la falsità e, successivamente, dall'art. 349 c.p.p. che si applica, invece, alle persone indagate (tale deve ritenersi in relazione all'ipotesi illecita di cui all'art. 651 c.p. lo straniero che rifiuti il fotosegnalamento) o a conoscenza dei fatti di indagine. Entrambe le norme

prevedono la possibilità di accompagnamento coattivo presso gli uffici di polizia e di trattenimento ivi al solo fine dell'identificazione per un tempo che non può superare, nella previsione dell'art. 11, le 24 ore e per l'art. 349 c.p.p., invece, le 12 ore, ovvero, previo avviso orale al pubblico ministero, le 24 ore nell'ipotesi di particolare complessità delle operazioni di identificazione. È tuttavia previsto, in entrambi i casi, che dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto al fine di garantire il controllo della legalità dell'azione di polizia venga dato immediato avviso al procuratore della Repubblica il quale, ove ritenga carenti le condizioni di legge per il fermo identificativo, può ordinare l'immediata liberazione della persona accompagnata. Al procuratore della Repubblica, inoltre, deve essere data immediata comunicazione del rilascio e dell'ora in cui è avvenuto.

Secondo la più autorevole ed evoluta giurisprudenza, la norma di cui all'art. 11 della legge n. 191 del 1978, da ritenersi ancora vigente pur dopo l'introduzione dell'art. 349 c.p.p. stante la diversa finalità dei due istituti (fermo identificativo di "chiunque" rifiuti l'identificazione il primo e fermo identificativo dell'indagato e della persona informata dei fatti che rifiuti l'identificazione il secondo), deve, tuttavia, quanto al periodo di durata della restrizione della libertà, rileggersi, in applicazione del principio del *favorlibertatis*, nel senso di ritenere applicabile il più breve termine di 12 ore previsto dall'art. 349 c.p.p.

Risulta evidente che, nell'ipotesi del trattenimento nei centri *hotspot* ai fini identificativi per un termine di 48/72 ore dello straniero entrato irregolarmente nel nostro paese, si sia del tutto fuori dall'ambito applicativo delle due norme testé esaminate e perché non necessariamente ne ricorre il presupposto di fatto della mancanza di collaborazione all'identificazione da parte del soggetto e perché la restrizione della libertà generalmente eccede il termine di 12 ore previsto normativamente senza che, peraltro, di tale trattenimento venga data comunicazione alcuna all'autorità giudiziaria al fine del controllo di legalità previsto costituzionalmente.

In altri termini, allo stato, le operazioni di identificazione e fotosegnalamento da parte dell'autorità di P.S. Nei centri *hotspot* stanno avvenendo in palese violazione di norme interne di legge anche di rango costituzionale.

Evidente risulta anche la violazione di fondamentali norme di diritto internazionale quale l'art. 5 della CEDU.

Detta norma consacra il diritto fondamentale dell'individuo alla protezione da qualsiasi lesione arbitraria dello Stato al suo diritto di libertà. Al pari dell'art. 13

Cost., la norma di diritto comunitario sancisce che nessuno può essere privato della libertà se non nei casi e nei modi previsti dalla legge. Una delle ipotesi di possibile limitazione della libertà personale, prevista dal § 1 lett. f) della norma in esame, è quella "*dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio".*

Come ha rammentato il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Guido Raimondi, nel corso della recente audizione avanti alla Commissione in data 30 giugno 2016,la Corte (*ex pluribus*. Grande camera CEDU 29 gennaio 2008 Saadi c. Regno Unito) ha osservato che "*Fermi restando i loro obblighi sulla base della Convenzione, gli Stati godono di un "diritto sovrano innegabile di controllare l'ingresso degli stranieri e la loro residenza nel loro territorio"…(OMISSIS)… È un corollario indispensabile a questo diritto che agli Stati sia permesso di detenere potenziali immigranti che hanno fatto richiesta di autorizzazione ad entrare, sia attraverso l'asilo o meno".*

Precisa, tuttavia, la Corte che affinché tale detenzione possa considerarsi compatibile con la finalità generale di cui all'art. 5 CEDU, che è quella della protezione del diritto alla libertà assicurando che nessuno sia spogliato della sua libertà in modo arbitrario, occorre che la detenzione sia legittima sotto l'aspetto sia sostanziale che procedurale in quanto conforme a norme di diritto interno. In altri termini, occorre che la privazione della libertà avvenga non solo per una delle motivazioni indicate nel §. 1 dell'art. 5 CEDU, ma anche che sia espressamente prevista e disciplinata da una norma di diritto nazionale.

Perché la detenzione non sia arbitraria, inoltre, secondo la Corte deve essere effettivamente funzionale e necessaria per raggiungere l'obiettivo delle restrizioni autorizzate dalla pertinente lettera del citato paragrafo 1, deve essere proporzionata e, quindi, della durata necessaria all'assolvimento dell'obbligo di legge non potendo protrarsi per un periodo di tempo irragionevole ed attuata in luogo e condizioni adeguate ("*Per non essere tacciata di arbitrarietà, quindi, la detenzione deve essere condotta in buona fede; deve essere strettamente connessa allo scopo di impedire l'ingresso irregolare di una persona nel paese; il luogo e le condizioni di detenzione devono essere idonee, tenendo presente che tale misura non si applica a coloro che hanno commesso infrazioni penali ma a stranieri che, temendo spesso per la propria vita, sono fuggiti dal proprio paese" e la durata della detenzione non deve eccedere il tempo ragionevolmente richiesto a raggiungere l'obiettivo perseguito*").

Nella recente sentenza del 1° settembre 2015 – Ric. n. 16483/12 Khlaifia e altri c. Italia, non definitiva - la Corte, nel ribadire il principio che la detenzione dell'immigrato che tenta di entrare clandestinamente nel territorio dello Stato -

consentita dall'art. 5 §. 1 lett. f) CEDU - per essere legittima deve avere "*una base legale nel diritto interno*", stabiliva che la detenzione presso il CSPA di Contrada Imbriacola dell'isola di Lampedusa di un gruppo di tunisini entrati irregolarmente nel territorio italiano senza adozione di alcun provvedimento formale, pur astrattamente consentita – secondo la Corte – dal disposto dell'art. 5 §. 1 lett. f) CEDU, "*era priva di base legale nel diritto italiano*" in quanto la legge italiana non prevede il trattenimento di migranti che, come i ricorrenti nel caso esaminato, sono sistemati in un Centro di primo soccorso e accoglienza (CSPA). Concludeva la Corte che "*la privazione di libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrio. Dunque essa, non può essere considerata "regolare" ai sensi dell'art. 5 §. 1 della Convenzione. Pertanto, nel caso di specie, vi è stata violazione di tale disposizione.".*

3.5 Minori

Quanto rappresentato, riguarda anche i minori non accompagnati la cui condizione è gravissima e in violazione con tutte le norme di diritto interno, comunitario e internazionale.

Come evidenziato dalle associazioni che hanno avuto accesso agli *hotspot* o dalle testimonianze riportate all'interno dei rapporti (vedi Oxfam Breefing Paper), ma anche dalle audizioni presso la Commissione, i minori non accompagnati sono trattenuti negli hotspot anche per mesi (Pozzallo, Taranto).

Le condizioni negli hotspot, già inadeguate ad accogliere persone adulte per un tempo prolungato, sono altamente lesive dei diritti del minore e contrarie al superiore interesse del minore. I minori vivono una situazione di pregiudizio, spesso non possono neanche contattare i propri famigliari nei paesi di origine perché nelle strutture non ci sono telefoni pubblici (vedi Taranto).

Il D.Lgs 142/15 (art 19, co.4) inoltre ribadisce il divieto di trattenimento dei minori. Il trattenimento dei minori, in condizione di vulnerabilità estrema proprio perché "soli", è stato equiparato a trattamenti inumani e degradanti (art.3 CEDU).

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con L.n.176/1991, impone agli Stati di garantire i diritti da essa enunciati, tra cui i diritti alla protezione e all'assistenza per i minori privati del proprio ambiente familiare, allo sviluppo, alla salute, all'istruzione, a condizioni di vita adeguate, ecc.

L'art 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo stabilisce inoltre che "in tutte le decisioni relative ai minori, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente". Questo principio è richiamato, con specifico riferimento all'accoglienza dei minori stranieri, dall'art 18, co.1 del D.Lgs 142/15 : " *nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'art 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge n. 176 del 27 maggio 1991*"

Con riferimento all'accoglienza il suddetto D.lgs. all'art 19, co.1 ribadisce che " *per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni, alla identificazione e all'_eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali.Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18."* E ancora "*In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui ai commi 1 e 2, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento"* (art 19, co.3) e al co. 4 "*Il minore non accompagnato non può essere trattenuto o accolto presso i centri di cui agli articoli 6 e 9".*

La prassi ormai consolidata del trattenimento di minori presso i centri Hotspot è da considerarsi quindi non soltanto illegale ma equiparabile a trattamento inumano e degradante, in contrasto con il nostro ordinamento e con le convenzioni internazionali citate sulla tutela dei minori.

3.6 Respingimenti, espulsioni e accordi di riammissione

Il processo di pre-identificazione basato sulla sola compilazione del così detto "foglio notizie", risulta quindi pericoloso e potenzialmente lesivo del diritto d'asilo in particolare sulla sua accessibilità da parte del migrante. La mancanza di informazioni sufficienti alla sua corretta compilazione da parte del migrante può comportare infatti un restringimento della sua libertà e la classificazione quale migrante "economico" (leggasi irregolare) con conseguente reclusione all'interno dei Centri di Identificazione e di Espulsione (CIE) per poi essere espulso e rimpatriato.

Una volta classificato come "migrante economico" infatti al soggetto viene notificato un provvedimento di espulsione da ottemperare attraverso i CIE o respinto per ordine del Questore col cosiddetto "respingimento differito". In questa ultima fattispecie al migrante viene consegnato un documento con cui gli si intima di lasciare entro sette giorni il territorio nazionale.

Val la pena notare come la procedura di tali tipo di respingimento abbia diversi profili di incostituzionalità. Sull'argomento il Prof. Bonetti in un'audizione sui temi dell'immigrazione presso la Commissine Affari Costizionali del Senato del 8 Febbraio 2016 affermava: «*Il vigente respingimento differito disposto dal questore previsto dall'art. 10, comma 2 d. lgs. n. 286/1998 è disposto in via ordinaria dal solo questore, senza alcun controllo dell'autorità giudiziaria, deve essere comunque abrogato perché incostituzionale in violazione della riserva di giurisdizione e della riserva assoluta di legge previste dall'art. 13 Cost.. Incostituzionale per violazione della riserva di giurisdizione è anche la disciplina del provvedimento amministrativo di espulsione da eseguirsi con accompagnamento alla frontiera: le ipotesi nelle quali il provvedimento è eseguito oggi in modo coercitivo sono pressoché tutte, il che ribalta il parametro dell'art. 13 Cost.*

Infatti il provvedimento è in ogni caso adottato dal Questore ed eseguito con accompagnamento alla frontiera, che secondo la sent. n. 105/2001 della Corte costituzionale consiste in una limitazione della libertà personale. Infatti ogni provvedimento restrittivo della libertà personale deve essere adottato soltanto dal giudice (regola generale prevista dall'art. 13, comma 2 Cost.) e ogni provvedimento provvisorio restrittivo della libertà personale può essere adottato dall'autorità di pubblica sicurezza soltanto se ha tutti e sei i requisiti previsti dall'art. 13, comma 3 Cost. (è sufficiente che ne manchi uno perché il provvedimento sia incostituzionale)».

Come inoltre riportato nella *Roadmap "una politica di rimpatrio efficace rappresenta uno degli elementi essenziali del pacchetto di misure presentate dalla Commissione nel quadro dell'Agenda europea sulle migrazioni"*.

Il Consiglio GAI dell'8 ottobre 2015 ha sottolineato che l'attuazione coerente ed efficace di una politica per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente, svolta nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone interessate, nonché del diritto al non respingimento (non- refoulement), è "elemento indispensabile della politica globale dell'UE in materia di migrazione". Tuttavia, la politica sui rimpatri presenta diversi elementi di criticità, in quanto non sempre di facile attuazione, considerati i costi altissimi, la necessità del "riconoscimento" da parte dell'autorità consolare del paese di provenienza.

Inoltre i rimpatri possono essere effettuati solo verso quei paesi con cui esiste un accordo di riammissione. Allo stato attuale sono state formalizzate da parte del nostro Paese intese con l'Egitto nel 2007 e con la Tunisia nel 2011 e recentemente con la Nigeria e il Marocco. Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ha però contestualmente avviato forme di cooperazione operativa con le autorità competenti dei paesi dai quali hanno origine i principali flussi di immigrazione irregolare e in particolare con Gambia, Costa d'Avorio, Ghana, Senegal, Bangladesh e Pakistan. In questo contesto il 4 agosto 2016 è stato siglato un accordo per la riammissione dei migranti irregolari (memorandum of understanding) tra l'Italia e il Sudan, sottoscritto a Roma tra il capo della Polizia, Franco Gabrielli, e il suo omologo sudanese, generale Hashim Osman Al Hussein, alla presenza di funzionari del Ministero dell'interno e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Tale tipo di accordi presentano diversi profili di criticità, in primo luogo perchè avendo ad oggetto questioni inerenti la sicurezza dello Stato, delle sue frontiere e la civile e pacifica convivenza, si tratta di atti chiaramente di natura politica e pertanto dovrebberoessere sottopostii ad una ratifica del Parlamento come impone l'art. 80 della Costituzione. Inoltre la sua sottoscrizione senza un'apposita legge di ratifica approvata dal Paramento arisulta essere in violazione della riserva di legge contenuta **nell'art. 10, co. 2 Cost.** in virtù del quale "La *condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"* .[8]

Infine la natura di questi accordi al netto della legittimità costituzionale pone una questione che attiene al rispetto delle convenzioni internazionali e della

[8] *Commento ASGI al Memorandum Italia -Sudan*

opportunità di firmare memorandum che riguardano le politiche migratorie con Paesi come il Sudan dove non vi è alcun rispetto dei Diritti Umani ed il cui presidente è l'unico che può vantare ben 2 mandati di arresto da parte della Corte Penale Internazionale per crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Nel suo ultimo rapporto sul Sudan Amnesty Internationale sostiene che: "*Le autorità hanno represso i mezzi d'informazione, le organizzazioni della società civile e i partiti politici dell'opposizione, tramite l'imposizione di gravi restrizioni alle libertà d'espressione, associazione e riunione. I conflitti armati in corso in Darfur, negli stati del Kordofan del Sud e del Nilo Blu hanno continuato a causare sfollamenti di massa e vittime civili; tutte le parti impegnate nei suddetti conflitti hanno perpetrato violazioni dei diritti umani. Le forze governative hanno distrutto edifici civili, come scuole, ospedali e ambulatori medici situati nelle zone di conflitto e hanno ostacolato l'accesso delle agenzie umanitarie ai civili che necessitavano di aiuti a causa delle ostilità in corso".*

Ad aprile del 2016 il Presidente del Consiglio Renzi ha trasmesso al Consiglio e alla Commissione europea il cosiddetto "Migration Compact", un piano in cui si propone di "sviluppare un modello di offerta ai Paesi partner all'interno del quale alle misure proposte da parte UE (supporto finanziario e operativo rafforzato) corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo alle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani". Con il Migration Compact sono state previste nuove e innovative fonti di finanziamento. Sono stati inoltre messi a punto un piano straordinario di rimpatri e un insieme di azioni di supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi nei paesi partner, anche attraverso uno screening accurato in loco tra rifugiati e migranti economici.

Le misure sulla gestione delle frontiere esterne previste nel Migration Compact, fatte proprie dall'Unione Europea, sono in realtà il frutto di un lavoro lungo e complesso che costituisce uno dei pilastri delle politiche migratorie europee: l'esternalizzazione delle frontiere.

Di questo pilastro fanno parte l'accordo UE-Turchia, su cui pesano diversi giudizi di illegittimità sia sotto il profilo di compatibilità con le norme di diritto interno europeo che con le convenzioni internazionali, e quelli stipulati con diversi paesi africani a seguito del vertice della Valletta che ha aperto la strada alla politica di utilizzo dei fondi per la cooperazione allo sviluppo vincolandola alla collaborazione sul terreno delle migrazioni.

Il 7 giugno infatti la Commissione Europea ha annunciato di voler realizzare partenariati con i paesi terzi per orientare l'azione e le risorse dell'UE nella gestione delle frontiere esterne. Ma si tratta di processi politici che non si sono ancora tradotti in atti legislativi vincolanti sul piano del diritto interno, e come tali non possono essere considerati come una giustificazione delle prassi amministrative relative alle operazioni di allontanamento forzato, in assenza di una specifica base legale derivante da un regolamento europeo, o atto ad esso equiparato, o da norma vincolante di diritto interno.

4 I Centri Hotspot

4.1 Individuazione e attivazione dei centri Hotspot

Fino a qui abbiamo descritto l'approccio Hotspot inteso come insieme di procedure legate principalmente all'identificazione ed alla classificazione dei migranti in arrivo nei paesi maggiormente esposti al fenomeno migratorio. Tale approccio pur delineando un procedure applicabili a qualunque punto di sbarco, come sta nei fatti accadendo, prevede anche l'individuazione di centri specifici adibiti allo svolgimento di tali procedure.

L'Approccio Hotspot è quindi volto a concentrare gli arrivi dei migranti soccorsi in mare in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici.

I porti individuati nella Roadmap come vicini ai centri nei quali applicare il cd. "approccio Hotspot" sono stati inizialmente sei, di cui cinque in Sicilia:

1. Lampedusa (AG);
2. Pozzallo (RG);
3. Porto Empedocle (AG);
4. Trapani;
5. Augusta (SR);
6. Taranto.

Nelle prime quattro aree erano già presenti centri di prima accoglienza con una capacità complessiva stimata di circa 1.500 posti, mentre per Augusta e Taranto si prevedevano interventi strutturali che, nel documento governativo, sono indicati in funzione dell'obiettivo di raggiungere una capacità complessiva di oltre 2500 posti. Secondo la *roadmap*, presentata dall'Italia nel 2015 nelle suddette strutture si sarebbero dovute svolgere, in primo luogo, le attività di *screening* medico e, successivamente, le interviste funzionali alla compilazione del foglio-notizie (generalità, foto, informazioni personali, eventuale manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale) ed alle attività investigative. L'Hotspot di Porto Empedocle non è stato mai istituito, anche se risulta che allo sbarco decine di migranti provenienti da Lampedusa ricevevano provvedimenti di respingimento differito adottati dalla Questura di

Agrigento, mentre altri, ritenuti come potenziali richiedenti asilo in virtù dei paesi di provenienza o delle possibilità di Relocation, venivano avviati verso l'Hub regionale di Siculiana a circa 30 chilometri da Agrigento.

Anche se sembra riferirsi soltanto alla "relocation" la Circolare attuativa adottata dal Ministero dell'interno il 6 ottobre del 2015, che fa riferimento alle Decisioni del Consiglio Europeo, con la successiva circolare dell'8 gennaio 2016, contiene l'unica disciplina interna pubblicata in materia di Hotspot, che sono ritenute **"aree attrezzate di sbarco",** quindi attivabili anche al di fuori di strutture murarie e tendopoli, ma anche sulle banchine portuali, come si è verificato a più riprese nel porto di Catania ed in altri porti italiani.

Con questa circolare del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, si è precisato che «*il meccanismo prevede – a regime – che tutti i migranti sbarchino in uno dei siti* hotspot *individuati, affinché possano essere garantite nell'arco di 24/48 ore le operazioni di* screening *sanitario, pre-identificazione (con accertamento di eventuali vulnerabilità), registrazione e fotosegnalamento per ingresso illegale (categoria Eurodac 2)*».

Successivamente, «*sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari* regional hubs *presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei* regional hubs *dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione*».

Le Circolari ministeriali sopra citate e le Istruzioni contenute nelle SOP (Procedure Operative Standard), adottate dal ministero dell'interno, in assenza di una normativa interna di riferimento, con il contenuto delle due decisioni del Consiglio europeo che vengono richiamate come base legale (2015/1523 e 2015/1601) , in assenza di qualsiasi riferimento al diritto interno, come se fossero immediatamente e direttamente precettive anche in Italia, la enorme sfera di discrezionalità riservata alle autorità di polizia nella fase della prima accoglienza, della identificazione e dell'ammissione alla procedura di protezione internazionale.

In materia di prima identificazione, attribuzione dell'età e delle nazionalità, accesso alla procedura di asilo, avvio delle procedure di espulsione e rimpatrio, eventuale rilocazione, le circolari stabiliscono procedure che, come abbiamo visto, non sono "coperte" dalle

decisioni del Consiglio europeo, né tantomeno dalle norme di diritto interno relative alla procedure di protezione internazionale, ovvero di respingimento o di espulsione.

4.2 Esito delle ispezioni dei centri da parte della Commissione

Così come riferito dal pref. Morcone in occasione dell'audizione del 18 marzo 2016 e ancora nell'audizione del 19 luglio 2016 avanti alla Commissione, gli *hotspot* attivati sono quattro: Lampedusa (dal 1 Ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (dal 29 febbraio 2016). Nel periodo maggio/luglio 2016, la Commissione, ha svolto delle ispezioni presso i quattro *hotspot* ad oggi funzionanti - di cui si dirà diffusamente di seguito in specifico paragrafo – e, precisamente, in data 12-13 maggio a Taranto, in data 18-19 maggio a Trapani, in data 23-24 giugno a Pozzallo ed in data 21 luglio 2016 a Lampedusa. Le relative relazioni agli atti della Commissione comprendono una valutazione della situazione logistica, delle procedure di identificazione e selezione dei migranti e delle procedure di gestione amministrativa, sia per quanto concerne gli appalti che per quanto riguarda la regolarità dell'operato dell'ente gestore nella fase di esecuzione del rapporto convenzionale.

4.3 Taranto

La missione a Taranto – hotspot attivo dal 29 febbraio 2016 - si è svolta nelle giornate del 12 e 13 maggio 2016.

Le attività di accoglienza riguardano sia coloro che arrivano da altri siti di sbarco, sia coloro che invece approdano direttamente al porto di Taranto.

Le prime verifiche sanitarie sono effettuate finanche a bordo delle navi, grazie all'intervento di operatori dell'USMAF (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera). Successivamente, al molo la ASL effettua un primo screening e rilascia una certificazione medica di tipo collettivo che consente l'ingresso del gruppo di migranti al centro. In quella fase sono individuate esigenze sanitarie individuali e coloro che ne hanno necessità sono trasferiti nei presidi ospedalieri. Non sono previste certificazioni individuali che accompagnino il migrante durante il suo percorso nel territorio italiano.

La gestione del centro è interamente svolta dal Comune, in virtù di una convenzione, stipulata tra l'Ente locale e la Prefettura di Taranto il 26/2/2016,

della durata di sei mesi e comunque sino alla definizione della procedura di gara ad evidenza pubblica, da indirsi da parte dell'Ufficio Territoriale del Governo, per l'individuazione dell'ente gestore. Alla data del sopralluogo, a tre mesi dalla stipula della convenzione, la gara non risultava ancora indetta. Il Comune provvede alla gestione del centro con proprie risorse umane e strumentali. La direzione è affidata al Comandante della polizia municipale, che ha indetto una serie di gare ad evidenza pubblica per l'acquisto dei beni e la fornitura dei servizi, che pure sono stati attivati in una situazione di emergenza per i ristretti tempi assegnati alla struttura per entrare in funzione.

La struttura si presenta in modo piuttosto scarno, con barriere di recinzione e presidiata da militari. Gli ingressi e le uscite sono controllati da militari; i relativi dati sono riportati ad un operatore dell'ente gestore, che ne prende nota su un registro cartaceo. In proposito, va segnalato che a ciascun ospite viene consegnato un cartellino identificativo che reca un codice a barre, ma il codice non è ancora utilizzabile per registrare le entrate e le uscite dal sito, mentre viene invece utilizzato in sede di erogazione dei pasti.

Gli ospiti tradotti nel centro sono sottoposti a pre-identificazione (fototessera + braccialetto con numerico identificativo) alla presenza dei mediatori culturali; nelle more della fotosegnalazione, gli ospiti sono presi in carico del gestore, con consegna di un cartellino identificativo provvisto di numero identificativo che serve per la consegna del kit di prima accoglienza e per la distribuzione dei pasti. A seguire, gli ospiti sono avvicinati dagli operatori della Croce Rossa e da operatori volontari dell'Associazione "Noi e Voi" che li seguono durante la permanenza.

Una della maggiori problematiche riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Nonostante gli sforzi effettuati, resta insormontabile il problema di strutture dedicate a questa particolare tipologia di utenza.

Per quanto le procedure di identificazione siano celeri e contenute in un arco di tempo limitato (12 ore sono state sufficienti per uno sbarco di oltre 400 persone), di media la permanenza si protrae per una settimana, ossia il tempo necessario per lo smistamento nei centri di accoglienza. Quanto all'erogazione di beni, non viene distribuito *pocket money*. Viene invece consegnato un kit di prima accoglienza, che occorre rinnovare, atteso che la permanenza media si protrae per circa una settimana, quindi oltre il limite previsto in 72 ore, con conseguenti oneri aggiuntivi per l'ente gestore.

Va rilevato che l'importo fissato nella convenzione tra Prefettura e Comune (33 €. pro capite/pro die) risulta superiore alla media del corrispettivo percepito

dagli attuali gestori dei centri governativi (€. 28), tra l'altro tenuti anche all'erogazione del *pocket money* di €. 2,50.

Tutte le attività connesse all'erogazione di servizi alla persona – e principalmente la mediazione linguistico/culturale – sono affidate, secondo una convenzione con il Comune, dall'associazione "Noi e Voi". Il direttore del centro ha precisato che si tratta di "vero volontariato" e che il Comune contribuisce solo con un rimborso spese legato a spese effettivamente rendicontate dall'associazione.

l servizio di informativa legale e la mediazione culturale sono carenti e approssimativi, non essendoci operatori qualificati professionalmente e provvisti degli strumenti conoscitivi adeguati allo svolgimento di tale delicato compito.

Come riportato da don Francesco Mitidieri, presidente dell'associazione in sede di audizione: "*In occasione dell'apertura dell'hotspot, in collaborazione con il comune di Taranto abbiamo voluto anche coinvolgere gli immigrati che sono in accoglienza da noi da oltre un anno, persone che ormai hanno trovato un minimo di stabilità, sebbene non tutti abbiano ancora avuto riconosciuto lo stato di protezione umanitaria e siano ricorrenti al riguardo, però sono persone che ormai si stanno inserendo sul territorio.*"; "*Con i volontari, i ragazzi che utilizziamo, facciamo comunque degli incontri in cui spieghiamo loro cosa devono dire e quando ci devono chiedere aiuto. Raccomandiamo sempre di fermarsi quando non sanno come rispondere e di chiedere a chi di competenza, per cui abbiamo nel nostro organigramma 4-5 avvocati volontari che, anche se non presenti in hotspot, sono reperibili telefonicamente, vengono chiamati nelle situazioni da attenzionare"*

Altra criticità è legata alla struttura: Il sito non era precedentemente un centro di prima accoglienza e quindi non aveva alcuna struttura alloggiativa, oggi assicurata da strutture visibilmente precarie, principalmente tende.

La struttura è attrezzata per 400 persone; gli uomini e le donne dormono in tensostrutture adiacenti l'uno all'altra. Una delle tende è riservata a coloro che sono affetti da scabbia. Nelle tende sono collocate centinaia di brandine sostanzialmente senza alcuno spazio tra l'una e l'altra, senza alcuna tutela della privacy. Nella struttura non c'è alcun condizionamento dell'aria, né riscaldamento, appare estremamente difficile il loro utilizzo in condizioni climatiche meno miti di quelle del giorno del sopralluogo e per tempi di permanenza lunghi.

Nella struttura non c'è nessun telefono pubblico così da poter garantire ai migranti la comunicazione con l'esterno e con le proprie famiglie.

Sono previste alcune tende – di numero modesto - di dimensioni più piccole, adibite ai nuclei familiari ovvero utilizzate secondo necessità quando giungono soggetti affetti da scabbia e quindi da isolare.

Una della maggiori criticità riguarda la presenza di minori stranieri non accompagnati: non è stata allestita una zona riservata ai minori stranieri non accompagnati, che pure affluiscono regolarmente all'hotspot e che vi permangono anche per lungo tempo (mesi) perché non si riesce a collocarli nelle comunità per minori. Non ci sono luoghi aggregativi o area gioco per i più piccoli (che pure sono presenti, con il proprio nucleo familiare).

Un ulteriore aspetto critico è legato dal servizio di assistenza sanitaria, che viene prestato in una struttura assolutamente precaria (una sorta di prefabbricato, molto simile ad un container), che appare privo di strumentazione medica. Il servizio è reso da un medico volontario della Croce rossa secondo il turno h 9/13 e h 15/19. In occasione degli sbarchi è attivato un secondo ambulatorio, anch'esso gestito da un medico della CRI. La somministrazione di medicinali viene effettuata in loco oppure con consegna delle precise dosi da assumere e il tutto viene annotato in un registro cartaceo. Il registro, così come la cartella clinica di ciascun ospite, non viene però inserito in un sistema informatico né segue il migrante nei suoi successivi spostamenti.

In data 31 marzo, circa 250 migranti di nazionalità marocchina sarebbero stati attinti da un provvedimento di respingimento differito (interrogazione parlamentare del 29 aprile 2016-seduta n.616).

Infine è significativo riportare un caso particolare di utilizzo del centro di Taranto che non risponde ad alcuna normativa né la prassi legata a circolari ministeriali. Il centro infatti è stato utilizzato come centro di trattenimento in un momento successivo a quello dell'approdo in cui viene attuata la procedura di identificazione prevista dall'approccio hotspot. In almeno un'occasione all'interno di quella struttura sono stati trattenuti – per poi essere rimpatriati - migranti sudanesi già identificati e che si erano allontanati dai centri di accoglienza a cui erano stati indirizzati, per poter raggiungere Ventimiglia e da lì superare il confine con la Francia. Nello specifico, come è stato riportato da due interrogazioni a risposta scritta presentate alla Camera e al Senato, erano stati oltre 50 i cittadini sudanesi fermati a Ventimiglia il 19 agosto, identificati e fotosegnalati per poi essere trasferiti, il giorno seguente o il 21 agosto, con dei pullman presso l'hotspot di Taranto. Qui, il 22 agosto, è stato loro notificato un

decreto di espulsione adottato dal prefetto di Taranto, con accompagnamento alla frontiera convalidato dal giudice di pace della stessa città. Il 24 agosto risulta che gli stessi siano stati trasferiti a bordo di un autobus a Torino dove in 7 sono stati trattenuti presso il centro di identificazione ed espulsione di corso Brunelleschi, mentre gli altri sono stati rimpatriati in Sudan.

Tra i provvedimenti rilasciati alle persone coinvolte non si fa riferimento al dispositivo giuridico utilizzato per il trattenimento nel centro di primo soccorso e accoglienza di Taranto.

Sabato 22 ottobre, secondo fonti di stampa (milano.repubblica.it), un centinaio di richiedenti asilo già accolti nei centri di accoglienza della città, sono stati fermati per un accertamento sulla regolarità della loro presenza in Italia. Al termine dei controlli son stati trasferiti all'hotspot di Taranto per poi essere ricollocati in altri centri di accoglienza fuori dalla Lombardia.

Si tratta di un'azione, quella del trasferimento, che non risponde ad alcuna normativa e tanto meno a nessuna prassi indicata tramite circolare o altra comunicazione del Ministero dell'Interno. E che viene attuata, sembra autonomamente dalla Prefettura di Milano che l'ha definita di "decongestionamento", senza una preliminare verifica delle condizioni di ciascuna persona sottoposta a fermo da parte delle forze di polizia. Inoltre è una procedura costosa e che influisce negativamente sul percorso di inserimento e integrazione del richiedente asilo.

Non è quindi chiara la *ratio* di questi trasferimenti e resta da chiarire la natura del centro l'hotspot di Taranto.

4.4 Lampedusa

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Lampedusa (AG) il 21/7/2016 per effettuare un sopralluogo al centro hotspot di Contrada Imbriacola e tenere audizioni sul suo funzionamento. In precedenza erano giunte alla Commissione, attraverso i suoi consulenti, diverse segnalazioni sulle criticità esistenti da tempo nel centro.

Il centro, al momento della visita, era gestito dalla Confraternita Nazionale delle Misericordie in regime di proroga fino al 31 luglio 2016. La nuova procedura di gara, espletata il 1 aprile 2016, ha visto, infatti, soccombere l'attuale ente gestore a vantaggio di un nuovo soggetto, la Coop. Vivere. L'aggiudicazione risulta essere avvenuta, ancorché in via provvisoria, il 26 luglio 2016, dunque dopo la visita della delegazione.

In primo luogo si rilevano **incongruenze** in ordine alla capacità ricettiva del centro. Il Ministero nella già citata RoadMap Italiana imputa a questo hotspot una capacità di 500 posti. Viene attestata, tuttavia, una capienza di 381 posti e le gare svolte, sia quella con aggiudicazione alla Confraternita Nazionale delle Misericordie che quella ultima, fanno riferimento ad una capienza di 381 ospiti. Erano presenti all'atto del sopralluogo 350 persone, di cui 20 donne e 9 minori facenti parte di nuclei familiari ed era attestata la disponibilità di ulteriori 31 posti.

La visita ha, peraltro, confermato che anche la minore capienza attestata di 381 posti si ottiene solo stipando in misura massima le singole unità abitative. Peraltro, dopo l'incendio che ha interessato uno dei padiglioni, la capacità ricettiva dovrebbe essere di fatto ulteriormente ridotta a non più di 200 posti.

Dai tabulati delle presenze acquisiti agli atti della Commissione, risulta che il tempo medio di permanenza dichiarato – circa 7/10 giorni – incontra picchi significativi, talvolta di un mese e in casi particolari finanche di due/tre mesi sia pure verosimilmente per ragioni legate ad accertamenti di polizia.

Nella sua audizione del 21 luglio 2016 il sindaco di Lampedusa affermava quanto segue: "*Tutte le volte quindi che i problemi legati all' identificazione, che possono avere le ragioni più diverse, comportano la lunga permanenza qui (nel caso dell'ultima protesta ho avuto modo di verificare che c'erano addirittura due persone tenute qui da quattro mesi, e non è possibile) ci rendiamo conto che quel centro è un luogo in cui non si può vivere per quattro mesi, ma neppure l'isola è un luogo in grado di offrire loro più di questo".*

Al riguardo, il Delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per il Sud Europa, Laurens Jolles, nel corso della sua audizione il 30 settembre 2015 ha osservato: «*In particolare, c'è l'esigenza di disciplinare casi e modalità con cui le persone accolte vengono trattenute all'interno di questi centri. Infatti, l'assenza di un chiaro riferimento normativo ha portato anche recentemente alla condanna, da parte della Corte europea di Strasburgo, dell'Italia nel caso Khlaifia e altri contro l'Italia, per violazione, tra gli altri, dell'articolo 5 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, per aver detenuto alcuni migranti tunisini nel centro di Lampedusa in assenza di una previsione normativa*».

Sul punto può richiamarsi quanto dichiarato dal Ministro dell'Interno Angelino Alfano, nel corso della sua audizione del 29 luglio 2015: «(...) *l'Agenda Juncker lascia scoperti dal punto di vista proprio tecnico, della copertura giuridica, alcuni dei rimedi pratici.* Hotspot *e* hub *sono belle parole inglesi, che poi, tradotte nel linguaggio della legislazione italiana, hanno la necessità di norme che ne*

regolino il funzionamento e la dinamica di eventuale trattenimento dei migranti. (...) a mano a mano che saranno descritti e declinati tecnicamente gli adempimenti connessi a ciascuna struttura materiale, che per ora sono descritti in via generica, io penso, ritengo – o anche presumo, se non vogliamo dare certezze – che saranno necessari dei passaggi parlamentari di rango normativo per regolare il funzionamento di queste nuove strutture.»

Critica, in particolare, la situazione dei minori spesso costretti a permanenze prolungate, anche di settimane, per la difficoltà a reperire strutture accreditate di accoglienza. Gli elenchi delle presenze, che costituiscono titolo per il pagamento da parte della Prefettura, sono vidimati dall'Ufficio immigrazione della Polizia di Stato. Da questi elenchi risulta che in modo sistematico decine di minori stranieri non accompagnati sono stati trattenuti all'interno del centro, anche dopo la sua riqualificazione come Hotspot, in assenza di alcun titolo giustificativo, per periodi superiori ad un mese, fino a due mesi.

La struttura di Contrada Imbriacola, già attiva da anni come centro di primo soccorso ed accoglienza (CPSA) è dotata di un unico accesso, munito di cancello di imponenti dimensioni, a presidio del quale sono presenti mezzi e personale militare. Varcata la soglia, vi è la prima area di sosta dei migranti che, su panchine, attendono di essere progressivamente invitati a compilare il foglio-notizie preidentificativo e, immediatamente dopo, a sottoporsi a fotosegnalamento. In questa medesima area sono ben visibili i presidi di EASO e FRONTEX, nonché le postazioni delle ONG presenti (UNHCR, OIM e Save the children).

I luoghi deputati al fotosegnalamento sono dotati di cinque postazioni. Gli addetti hanno confermato che l'identificazione è adesso effettuata per tutti coloro che sbarcano e che vi sono stati casi di resistenza (nel mese di settembre 2015 ad opera di senegalesi, ma anche ad ottobre e gennaio, da parte di tunisini), comunque superati grazie all'opera di mediazione. In realtà i casi di resistenza, anche in base alle cronache giornalistiche del periodo novembre 2015- aprile 2016 sono stati molto più numerosi ed hanno riguardato in prevalenza cittadini di nazionalità eritrea e sudanese, dunque migranti in particolare bisogno di protezione e dunque destinatari delle misure di re location che, a fronte della scarsa disponibilità degli altri paesi europei, non sono state attivate se non in misura minima, circa 1400 persone al mese di ottobre di quest'anno.

Nel mese di febbraio 2015 la Commissione Diritti Umani del Senato, pubblicava un rapporto nel quale venivano confermate le denunce delle associazioni non governative che avevano messo in evidenza con rapporti circostanziati il

trattenimento prolungato dei migranti sbarcati nell'isola di Lampedusa all'interno del centro ridefinito come Hotspot. Da parte delle autorità responsabili della struttura il trattenimento prolungato è stato messo in relazione al rifiuto di rilascio delle impronte digitali ai fini del foto segnalamento, ma in realtà ha riguardato anche migranti che avevano sollecitamente rilasciato le impronte digitali, ed in centinaia di casi anche minori stranieri non accompagnati. Ai colloqui effettuati durante la **visita della Commssione il 21 luglio 2016**, alcuni minori presenti nella struttura da quasi un mese, riferivano di non aver ricevuto neanche un cambio di vestiti né sapone per poter lavare quelli già loro distribuiti.

Con riferimento ai migranti trattenuti nell'Hotspot di Lampedusa e poi trasferiti via mare a Porto Empedocle, risulta anche un numero particolarmente elevato di provvedimenti di respingimento differito adottati dalla Questura di Agrigento prima che i migranti avessero la possibilità concreta di presentare una formale istanza di protezione internazionale, prassi che si è rarefatta dopo la circolare del ministero dell'8 gennaio 2016, ma che comunque risulta ancora largamente praticata nel corso del corrente anno, soprattutto con riferimento a determinate nazionalità (nigeriani, egiziani).

Numerosi provvedimenti di respingimento, con intimazione a lasciare il territorio dello stato entro sette giorni, sono stati notificati con modalità uniformi verso gruppi di persone, senza nessuna valutazione delle situazioni individuali, dunque in palese violazione della legge come peraltro già verificatosi in passato, tanto che il nostro paese è stato più volte sanzionato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) per la violazione del divieto di respingimenti o espulsioni collettivi.

In particolare, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, proprio a proposito di respingimenti disposti dal Questore nei confronti di stranieri (tunisini) soccorsi e ospitati in un centro di primo soccorso e accoglienza di Lampedusa nel 2011, ha affermato che il divieto di espulsioni collettive è violato ogni qualvolta decreti di respingimento siano disposti nei confronti di stranieri della medesima nazionalità che si trovino in analoghe circostanze e non contengano alcun riferimento alla situazione personale degli interessati ovvero non si possa provare che i colloqui individuali sulla situazione specifica di ogni straniero si siano svolti prima dell'adozione di questi decreti, ovvero allorché gli accordi bilaterali con i loro Stati di provenienza non sono stati resi pubblici e prevedano il rimpatrio dei migranti irregolari tramite procedure semplificate, sulla base

della semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari[9].

Appare inoltre anche assai problematica la questione dell'assistenza sanitaria garantita ai migranti trattenuti per tempi assai prolungati all'interno del centro di Contrada Imbriacola.

Il primo approccio con gli ospiti avviene nei presidi sanitari (un primo screening è già operato direttamente sul molo di sbarco). L'infermeria è presidiata da dipendenti dell'ente gestore, cui è affidata la compilazione di una scheda sanitaria, acquisita agli atti della Commissione. Il servizio è reso da un medico ed un infermiere che effettuano una copertura h 24 a turni di una intera settimana, mentre non è chiaro quali siano gli intervalli di riposo.

All'arrivo, ad ogni ospite viene consegnato un modulo riepilogativo dei beni che gli saranno forniti come kit di ingresso. Il modulo, acquisito agli atti della Commissione, è in più lingue ma non vi sono specificate le quantità dei beni forniti.

I padiglioni sono strutture prefabbricate fatiscenti, non isolate termicamente e prive di sistema di ventilazione adeguato. Quelli maschili sono suddivisi in stanze da 9, da 12 e finanche da 24 letti (ove presenti letti a castello) in spazi decisamente angusti e privi di suppellettili.

I servizi igienici sono apparsi complessivamente in stato di manutenzione scarso e di igiene decisamente carente e numericamente insufficienti (ca. 10 bagni in totale per una media di 300 ospiti). Nei mesi estivi, inoltre, con regolarità è stata sospesa l'erogazione dell'acqua per molte ore e senza preavviso. In particolare, il padiglione riservato ai minori, non ha servizi igienici funzionanti sì che gli ospiti sono costretti ad utilizzare quelli degli altri padiglioni in condizioni, quindi, di promiscuità che non ne tutelano la condizione di vulnerabilità. Parimenti non è apparsa adeguatamente tutelata la privacy delle migranti donne spesso con bambini.

Non ci sono luoghi per la consumazione del pasto, che dunque avviene all'esterno o sulle brandine. Al riguardo, il prefetto ha dichiarato che è in corso lo studio per recuperare a tale scopo il padiglione attualmente inutilizzato in quanto oggetto di incendio ad opera di ospiti tunisini alcuni mesi fa. L'erogazione dei pasti avviene presso uno sportello antistante la zona cucina e confezionamento del cibo. La fila – tranne che per le donne e i minori – si

[9] si veda la sentenza della CEDU 1.09.2015 Khlaifia e altri c. Italia nella causa n. 16483/12

snoda all'aperto e sotto il sole, non essendo utilizzabili i luoghi di distribuzione all'interno, pur presenti ma a quanto pare non funzionanti.

Contestualmente al ritiro del pasto viene consegnato il bene equivalente al *pocket money*: due confezioni di biscotti tipo wafer ovvero un pacchetto da 10 sigarette. Entrambe le forme di erogazione non sembrano rappresentare il controvalore di €. 2.50. A tal fine, la delegazione ha appurato, tramite acquisizione delle fatture di acquisto, che il centro di acquisto è la "*Misericordia Isola Capo Rizzuto di Crotone*", il che pone dubbi circa la correttezza della contabilità che dovrebbe essere separata.

Conclusivamente, il centro non è sembrato oggetto di manutenzione accurata e costante, né risultano iniziati i lavori di ripristino del padiglione incendiato. Manca, inoltre, qualsivoglia spazio ricreativo dedicato ai più piccoli, un tempo esistente ma poi smantellato.

Al termine del sopralluogo, la delegazione ha svolto un incontro riservato con i rappresentanti di UNHCR, OIM e Save the Children, durante il quale si è appreso che le criticità già denunciate nel mese di gennaio scorso, con report redatto dall'UNHCR, dall'OIM e dalla Prefettura, sono ancora esistenti, se non peggiorate. In particolare, vengono lamentate irregolarità nella distribuzione dei kit e delle schede telefoniche, nonché nella distribuzione del *pocket money*, che risulta essere stato integrato solo in occasione della visita della Commissione. Si afferma che il foglio recante il contenuto del kit sia "firmato in bianco" cioè prima della sua effettiva consegna.

Si rileva come tale circostanza rappresenti una grave omissione da parte della Prefettura di Agrigento che, pur avendo certificato la mancata erogazione dei servizi da parte dell'ente gestore con relazione inviata al Ministero dell'Interno in data 15/02/2016 protocollo n.0005698, non è intervenuta in nessun modo per porre fine alla condotta dell'ente gestore, continuando invero a prorogarne la gestione in via straordinaria da aprile fino alla data del 26 luglio 2016.

A tal proposito nella relazione cui si faceva riferimento i rappresentanti di UNHCR ed OIM a conclusione della relazione affermavano: "*Alla luce dell'avvenuta scadenza della convenzione stipulata tra prefettura di Agrigento ed Ente Gestore, e dalla necessità di procedere ad una nuova gara d'appalto, UNHCR ed OIM desiderano porre l'attenzione sulla necessità di esaminare approfonditamente la modalità di gestione del CPSA di Lampedusa attualmente in essere, con particolare riferimento alla tracciabilità dei beni e dei servizi erogati agli ospiti ed alla qualità degli stessi. Si raccomanda inoltre, in caso di*

inadempienze contrattuali, di ricorrere, laddove necessario, a tutti gli strumenti sanzionatori previsti dalle disposizioni contrattuali e normative vigenti".

Un'ulteriore problematica ricorrente riguarda la distribuzione di acqua corrente, frequentemente interrotta per numerose ore al giorno, tanto da costringere gli ospiti a lavarsi con acqua frizzante (altra anomalia, dal momento che è un bene che non risulterebbe essere distribuito).

Il contesto risulta ovviamente aggravato dalla frequente situazione di sovraffollamento del centro. Gli ospiti, anche minori, vivono in condizioni di promiscuità senza alcun controllo, per periodi prolungati, dai 25 ai 40/50 giorni e questa situazione addirittura si prolunga per i minori stranieri non accompagnati, per i quali la disponibilità di posti nelle strutture di accoglienza in terraferma è ancora più ridotta.

I responsabili delle ONG affermano che le circostanziate comunicazioni su tali inadempienze sono riportate in documenti consegnati periodicamente alla prefettura, cui non risulta sia stato dato alcun seguito.

Secondo le ONG, la nuova procedura operativa standard applicabile ai centri hotspot italiani (SOP) del 17 maggio 2016 ha reso loro più difficile il contatto con i migranti in quanto, prima dell'identificazione, viene loro consentito soltanto di distribuire il volantino informativo redatto da UNCHR e OIM (acquisito agli atti della Commissione), **senza però più possibilità di colloquio, che viene invece svolto esclusivamente dai funzionari di FRONTEX. Tale prassi appare in stridente contrasto con quanto previsto dalle direttive europee in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale-**

Da un rapporto pubblicato da OXFAM sugli Hotspot italiani emerge una grave lacuna nei servizi di informazione ed assistenza legale dei migranti dopo lo sbarco a Lampedusa, particolarmente grave nel caso di giovani donne particolarmente vulnerabili anche dopo lo sbarco in Italia. Tra le altre una testimonianza esemplare. Riportiamo lo stralcio di un'intervista, condotta da Oxfam ad una ragazza somala di 22 anni, sbarcata a Lampedusa il 24 dicembre 2015 e oggetto di decreto di respingimento.

Oxfam: quando sei arrivata a Lampedusa, al porto, oppure dopo, dentro il Centro, c'è stato qualcuno che ti ha spiegato quali erano i tuoi diritti, che potevi richiedere asilo?

F.: Nessuno. Nessuno mai, in tutti i giorni che sono stata nel Centro. Oxfam: E hai potuto almeno parlare con un mediatore della tua lingua? F.; No. Nessuno

parlava la nostra lingua. Ci hanno preso le impronte, fatto la foto e chiesto nome e nazionalità appena siamo arrivati. Poi più niente, fino a che ci hanno caricato sul traghetto (per Porto Empedocle, NdA), e arrivati là ci hanno dato il foglio (il decreto di respingimento, NdA). Oxfam: E quando hai saputo che potevi richiedere asilo? F.: Solo qui a Catania...quando ho incontrato l'avvocato. Prima nessuno me l'aveva detto.

Permane una generale difficoltà di **accesso nel centro per visite** da parte di rappresentanti della stampa e come riferito nell'audizione del 21 luglio 2016, anche dello stesso sindaco, **malgrado una circolare del Ministero dell'interno abbia riconosciuto il diritto di accesso agli organi di stampa**. Afferma il sindaco Nicolini, "l'ultima cosa che vorrei dire è che questo ruolo del Comune o del sindaco, a parte con l'attuale prefetto una maggiore condivisione, prevede comunque che per entrare al centro lo devi chiedere, se per caso sei stato oralmente autorizzato. Ma si sono dimenticati di avvisare,il sindaco viene sbattuto fuori. Ultimamente è successo davanti a sei scrittori e a un giornalista della Rai che un funzionario di polizia quando si è accorto che non era ancora arrivato il pezzo di carta che diceva che potevamo entrare, ha anche alzato molto la voce".

Infine da quando sono attive le missioni di Save and Rescue nel Mediterraneo non si ravvisa la necessità di mantenere la funzione hotspot nel centro di Lampedusa. È assurdo infatti che i migranti vengano lasciati a Lampedusa per le operazioni di identificazione per poi organizzare un nuovo trasferimento sulla terra ferma aumentando enormemente i costi sia in termini economici che dal punto di vista della tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

Sarebbe più semplice svolgere le operazioni di prima accoglienza e identificazione sulla terra ferma lasciando sull'Isola solo un centro di primo soccorso per i casi più gravi evitando al contempo di sovraccaricare l'Isola.

4.5 Trapani

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Trapani, nelle giornate del 18 e 19 maggio 2016, per effettuare un monitoraggio sul funzionamento del locale hot spot. L'hotspotdi Trapani è attivo dal 22 dicembre 2015 ed è allocato nella struttura governativa sita in località Milo, in precedenza adibita a C.I.E. Il centro, così come riferito in sede di audizioni e constatato in occasione del sopralluogo, ha subito una rapida trasformazione da CIE in hotspot, circostanza che ne condiziona il funzionamento. La scelta subitanea del ministero dell'interno, tra il Natale ed il capodanno dello scorso anno non ha

consentito né le necessarie modifiche strutturali, né la tempestiva adozione di procedure di appalto e di gestione consone con la diversa natura dei centri destinati ad Hotspot, rispetto ai CIE.

E', infatti, evidente che, nonostante i numerosi interventi strutturali, l'impianto complessivo del centro conserva caratteristiche proprie di un CIE e necessita ancora di numerosi interventi manutentivi e migliorativi. I principali interventi di manutenzione ordinaria e riadattamento eseguiti ovvero in corso di svolgimento, hanno interessato principalmente gli uffici, l'infermeria ed alcuni spazi comuni (mensa, piccolissima ludoteca, sala preghiera, piccola nursery). Interventi di manutenzione straordinaria hanno, invece, riguardato l'impermeabilizzazione degli edifici, la sostituzione degli infissi, il condizionamento dell'aria e la ripartizione degli spazi allo scopo di favorire la collocazione degli ospiti in settori differenziati.

Se indubbiamente gli interventi manutentivi e di ristrutturazione al centro hanno riportato in buone condizioni gli uffici ed altri spazi comuni, il sopralluogo effettuato dalla Commissione ha evidenziato, tuttavia, la necessità di una urgente e profonda manutenzione straordinaria per le zone alloggiative, "caratterizzate da infissi inutilizzabili, bagni indecenti, totale assenza di mobilio, perimetrazione ancora connotata da imponente recinzione e delimitazioni interne dei settori caratterizzate da sbarre retaggio dell'originaria funzione custodiale del CIE".

La capienza del centro, inoltre, è stata raddoppiata rispetto al CIE, passando da 204 ospiti potenziali a 400 (circolare n. 13465 del 23/12/2015 della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione). Ciò di fatto è avvenuto attraverso la collocazione di letti a castello nelle camerate.

Anche l'attività dell'ente gestore risente di questa vicenda. Il Centro continua ad essere gestito dalla Cooperativa Badia Grande, aggiudicataria dell'appalto per la gestione del CIE, con scadenza all'8/1/2018, non avendo la Prefettura di Trapani ritenuto possibile né opportuna una risoluzione unilaterale del rapporto contrattuale a seguito dell'intervenuta trasformazione funzionale del centro, verosimilmente foriera di contenziosi civilistico-amministrativi con l'ente gestore. Quest'ultimo continua ad operare sulla base della precedente convenzione riferita al CIE, senza che sia mai intervenuto alcun atto ufficiale modificativo delle condizioni negoziali e del capitolato posti a base dei servizi erogati dall'ente gestore, fornendo, pertanto, le medesime prestazioni di beni e servizi. Sia l'ente gestore che la Prefettura hanno rilevato l'incongruenza ed inadeguatezza dell'attuale convenzione rispetto alla mutata funzione del centro e manifestato l'esigenza di un intervento chiarificatore in ordine ai servizi alla

persona da erogare, all'entità del corrispettivo da corrispondere in relazione alle presenze, alla composizione del kit da fornire ed alla necessità di erogazione e definizione del *pocket money*, etc.. Quanto a quest'ultimo, la consegna avviene ancora mediante distribuzione di pacchetti di sigarette per un valore equivalente ad€. 2,50 al giorno, oltre a schede telefoniche per un valore di €. 15. Tale sistema, che risale alla convenzione riferita al CIE, deriva dall'esigenza di consentire che il valore monetario sia spendibile all'interno del centro non essendo stato possibile istallare macchinette di distribuzione di beni di consumo.

Ulteriori problematiche derivanti dalla trasformazione del CIE in hotspot in totale assenza di atti formali, e di un qualsiasi riferimento legislativo espresso si profilano sul piano amministrativo-contabile.

La convenzione in essere per la gestione del CIE prevede che il corrispettivo per l'ente gestore sia pari a 29€. procapite/prodie e venga erogato in base all'effettiva presenza, ma comunque per almeno la metà della capienza.

Sulla base dei chiarimenti forniti dalla Prefettura gli intervenuti mutamenti di carattere funzionale e logistico sarebbero stati ad oggi di fatto neutri dal punto di vista economico poiché la media mensile delle presenze, registrata nei primi quattro mesi di attività, non supererebbe le 200 unità, restando pertanto in linea con il numero di quelle stabilite nella originaria convenzione sottoscritta dalle parti per la gestione del CIE (pari a 204).

Nulla, peraltro, esclude che, in futuro, tale tetto possa essere superato con conseguenti inevitabili problemi di carattere contabile, dal momento che la convenzione si riferisce ad una presenza massima di 204 persone e dovrebbero reperirsi risorse aggiuntive rispetto al preventivato budget di spesa.

Il costo procapite/prodie stabilito in convenzione per la gestione del CIE potrebbe, inoltre, apparire inadeguato per eccesso rispetto al probabile costo per i servizi e forniture necessarie in un hot spot, con indebito profitto a beneficio dell'Ente gestore.

In una nota acquisita dalla Commissione in occasione della sua visita e redatta dal Prefetto di Trapani si rileva come la **tipologia dell'hotspot, "non risulta ricompresa fra i centri governativi elencati nello schema di capitolato di gara di appalto unico per il funzionamento dei centri già approvato con il richiamato DM 21.11.2008**, circostanza che potrebbe esporre questa Prefettura ad ulteriori censure in merito alla predisposizione di un bando di gara dedicato". Si rinvia al riguardo alla relazione complessiva della visita effettuata dalla delegazione della Commissione a Trapani. Nella stessa nota si rilevava

come "In attesa pertanto del definitivo parere dell'Avvocatura si evidenzia **che le suddette criticità possono essere superate solo con un chiaro intervento legislativo che disciplina in via definitiva una attività come noto avviata nelle 48 ore in assoluta emergenza** e che si è andata progressivamente perfezionando nei tempi e nelle modalità, coerentemente con le linee guida dell'Agenda europea".

Il complesso del centro di Trapani/Milosi si compone di tre corpi di fabbrica. Nel primo operano la Questura e la Commissione territoriale. Il secondo complesso è utilizzato per gli uffici dell'ente gestore e le attività della polizia dell'immigrazione e scientifica, oltre che per le sale comuni (refettorio,infermeria, etc). Il terzo comprende i sei settori di alloggio (il più piccolo è di 36, il più grande è di 84 posti); ciascun modulo comprende 12 posti letto, area comune, docce e bagni. Non vi sono destinazioni prefissate delle strutture, che sono quindi assegnate secondo le esigenze ed i numeri.

La totalità degli ospiti viene pre-identificata e poi fotosegnalata presso gli uffici del centro, alla presenza dei mediatori culturali del CIES (accreditati dal ministero dell'interno) e avvalendosi dell'aiuto di 3 mediatori culturali messi ulteriormente a disposizione del centro.

Il Prefetto di Trapani Leopoldo Falco ed il Questore di Trapani, Maurizio Agricola, in sede di audizione in data 18 maggio 2016, hanno riferito che i fotosegnalamenti avvengono ora in tempi brevissimi e comunque generalmente entro le 48 ore o tre giorni laddove lo sbarco sia particolarmente numeroso.

I mediatori controfirmano il foglio-notizie redatto dall'agente di polizia. Tale attività di mediazione ha generalmente consentito di superare senza problemi le resistenze all'identificazione.

Non viene dato un volantino informativo da parte dell'Ufficio immigrazione, che però è stato predisposto dall'ente gestore e viene consegnato dopo l'accesso al centro.

L'UNHCR è presente nel centro con una figura di coordinamento e due operatori con profilo di mediatori culturali, che coprono un ampio numero di lingue straniere e sono presenti durante gli sbarchi, al fine di supportare con funzioni informative le operazioni di accoglienza e monitorare eventuali esigenze di protezione particolare per soggetti vulnerabili. Le informazioni riguardanti la *relocation* sono, invece, di specifica competenza dell'EASO presente con4 unità, 2 funzionari europei e 2 mediatori. Tale attività informativa viene svolta dallo sbarco fino alla partenza per gli *hub* dedicati, principalmente

incontrando piccoli gruppi per fornire le migliori risposte personalizzate. I rilocandi sono per la maggior parte eritrei, in misura minore iracheni e siriani.

L'Agenzia europea FRONTEX, infine, opera con tre team: uno ricostruisce il percorso migratorio, un altro opera uno *screening* di verifica della corrispondenza tra nazionalità dichiarata e quella reale ed il terzo svolge azione di supporto all'attività di fotosegnalamento. Questo avviene utilizzando 5 postazioni.

La delegazione ha potuto procedere al sopralluogo del sito, mentre era in corso uno sbarco al porto di Trapani ed all'hot spot affluivano dal molo i primi pullman di migranti, circostanza che ha consentito di verificare concretamente le procedure adottate all'ingresso, al quale si presentano in modo ordinato gruppi di ospiti, ciascuno munito di una "certificazione sanitaria" rilasciata già al molo.

All'atto dell'ingresso avviene la consegna di un braccialetto con numero identificativo a ciascun migrante, che poi viene accompagnato nella sala dove si svolge la vera e propria pre-identificazione con compilazione del foglio-notizie. I migranti sono, quindi, condotti nell'ufficio munito delle attrezzature per il fotosegnalamento, idoneo ad effettuare circa 160/170 operazioni al giorno (uno sbarco di circa 400 persone renderà necessario, dunque, operare a pieno regime per le successive 72 ore). Terminate queste operazioni, infine, all'ospite viene consegnato un kit di ingresso ed assegnato un posto letto.

La Cooperativa ha elaborato un autonomo sistema informatizzato per la gestione del Centro che prevede l'inserimento dei migranti già preidentificati; agli stessi viene richiesto di inserire una firma digitale attraverso un dispositivo informatico (tablet); tale procedura consente di attestare, di volta in volta, l'avvenuta consegna del *pocket money* o, in fase di ingresso, di certificare l'avvenuta consegna del kit, allo scopo anche di evitare scambi di identità. Sempre mediante tale sistema informatizzato avviene la rilevazione numerica delle presenze.

E' stato riferito alla delegazione che la permanenza media è di circa 5/6 giorni, an che se dai tabulati forniti risultano frequenti permanenze molto più brevi, a differenza di quanto riscontrato negli altri Hotspot visitati dalla Commissione nello stesso periodo e che il periodo è invece ridotto o – se possibile – annullato per i MSNA, che vengono subito smistati negli appositi centri di accoglienza.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, l'ambulatorio medico è gestito dall'USMAF, ma alle operazioni di screening partecipa anche l'INMP. Sul posto è presente un'ambulanza messa a disposizione della Misericordia. Nel corso dello

sbarco, già sul molo sono differenziate le postazioni per trattare casi acuti o gravidanze, ovvero situazioni che non richiedono ospedalizzazione, come ad esempio i frequenti casi di scabbia, che tuttavia necessitano di essere immediatamente separati.

Complessivamente pur rimanendo le criticità della gestione dei centri hotspot per quanto già riportato nella presente relazione si considera la gestione di questo centro, alla data di questa relazione, quella in cui procedure, tempi e modalità del trattenimento risultano meno lesive dei diritti della persona.

4.6 Pozzallo

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Pozzallo e a Ragusa, nelle giornate del 23 e 24 giugno 2016, per effettuare un monitoraggio sul funzionamento dell'hotspot.

L'hotspot di Pozzallo, già CPSA, è attivo dal 19 gennaio 2016 ed è ubicato nei locali dell'ex Dogana di proprietà della Regione Sicilia.

Il Centro è attualmente gestito da Azione Sociale Cooperativa sociale a.r.l. individuata a seguito da procedura negoziata senza pubblicazione del bando

svolta ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c) del D.lgs 163/2006 dal Comune di Pozzallo, che riveste, quindi, in questo caso, la veste di stazione appaltante che, invece, di norma, per la quasi totalità dei centri di accoglienza governativi è riservata alla locale Prefettura. La Cooperativa in questione si è aggiudicata la gara, alla quale erano stati invitati quattro operatori economici ritenuti in possesso di esperienza nel settore, offrendo per il servizio il prezzo procapite-prodie di € 29,49 con un ribasso del 15,74% sull'importo a base d'asta fissato in €.35, IVA esclusa. Il prezzo è comprensivo, oltre che degli oneri di gestione, del costo del servizio sanitario prestato dall'ASP e stabilito, per effetto di accordo con la Prefettura di Ragusa, in €. 18.500 mensili nonché del costo del servizio del Responsabile del Centro - che è un dipendente comunale - stimato complessivamente e in forma omnicomprensiva, nell'importo scaturente dal prodotto di € 0,50 per il numero di presenze di ospiti del Centro nella mensilità di riferimento.

La Cooperativa Azione Sociale, per effetto di proroghe ha svolto il proprio servizio anche nel periodo successivo al 19/01/2016, data in cui l'attuale struttura è stata trasformata in "hotspot".

Il Comune di Pozzallo, in data 31/08/2015, ha indetto una gara per l'affidamento della gestione del CPSA – oggi hotspot – al cui esito è risultata vincitrice la Soc. Cooperativa Domus Caritatis – attualmente sottoposta ad amministrazione giudiziaria in relazione alle note vicende connesse a "Mafia capitale" – per un importo di €. 34,49, oltre IVA. Il bando di gara ultimo ha previsto, diversamente che in passato, l'erogazione giornaliera del pocket money, pari a €. 2,50 a migrante, nonché una maggiorazione di €. 10 da riconoscere unicamente per il primo giorno di ingresso nel Centro per ciascun migrante che sarebbe giustificata dal maggior onere economico per l'ente gestore derivante dal rapido turn-over di ospiti ai quali è dovuta comunque la fornitura di beni di prima necessità ed indumenti (attualmente la Cooperativa Azione Sociale lamenta proprio il fatto che la fornitura di un kit a tutti gli sbarcati anche a quelli che si limitano a transitare nell'hot spot venendo, poi, immediatamente destinati ad altro centro di accoglienza, risulta per l'ente gestore estremamente gravosa e non ammortizzabile come nel caso, invece, di permanenza dell'ospite nella struttura anche nei giorni successivi, con conseguente inadeguatezza per difetto del corrispettivo pro capite/pro die previsto contrattualmente).

La predetta struttura - interessata di frequente da lavori di riparazione, ripristino e manutenzione straordinaria conseguenti a pregressi danneggiamenti - ha capienza complessiva di 180 posti in strutture letto (136 persone nel settore maschile e 44 persone in quello femminile), elevabile in caso di

necessità a 240 posti con il ricorso all'utilizzo del refettorio per allocarvi, in emergenza, materassi a terra.

Da diversi anni, il Centro di Pozzallo, in precedenza centro di primo soccorso ed accoglienza (CPSA), accoglie un numero assai elevato di migranti, spesso notevolmente superiore alla sua capacità ricettiva sì che la prima criticità propria di questa struttura è data dai frequenti periodi di sovraffollamento, anche determinati dalla non breve permanenza media degli ospiti, spesso superiore ai tre giorni, così come evidenziato da tutte le parti interessate in sede di audizioni.

Una seconda grave criticità è legata alla pressoché costante presenza di un numero cospicuo di minori stranieri non accompagnati per cui non si riesce nel breve periodo a trovare un'accoglienza alternativa in strutture accreditate per l'idonea collocazione degli stessi, circostanza che ne ha comportato l'anomala permanenza presso l'hot spot talvolta anche per 5/6 settimane. Non risulta che le autorità preposte abbiano attivato procedure per garantire la più rapida partenza dei minori trattenuti per periodi tanto lunghi all'interno di una struttura nella quale non si può certo dire garantito il "superiore interesse del minore" che dovrebbe comunque caratterizzare qualunque provvedimento amministrativo riguardante questa categoria particolarmente vulnerabile di migranti.

Nonostante l'azione sinergica di servizi sociali comunali, dell'Ufficio immigrazione e dell'Ufficio minori della Questura, della Prefettura e dell'ausilio dell'organizzazione umanitaria "*Save the Children*", si è determinata la saturazione delle strutture di accoglienza, sia di quelle ministeriali (FAMI) che di quelle regionali accreditate e di conseguenza il prolungamento anomalo, anche per 5-6 settimane, della permanenza dei minori presso l'*hotspot* con i conseguenti disagi e tensioni (i minori di età più giovane sono stati trasferiti con precedenza sì che la loro permanenza presso l'*hotspot* non si è prolungata comunque oltre le due settimane), così come constatato anche dalla Commissione in occasione dell'ispezione condotta il 23-24 giugno 2016.

La struttura del Centro è molto semplice ed è composta essenzialmente di due padiglioni, uno per gli uomini e uno per le donne.

L'aspetto che maggiormente ha colpito la delegazione, pur nella situazione di scarsa presenza riscontrata, è **l'assoluta promiscuità degli spazi:** il padiglione dedicato alle donne insiste comunque sul passaggio obbligato di ingresso ed è anche la zona limitrofa alla distribuzione degli spazi. In secondo luogo – ed è l'aspetto di maggiore delicatezza – si è riscontrata, in sede di

sopralluogo, la significativa presenza in quel medesimo padiglione di più di sessanta minori stranieri non accompagnati (per lo più giovani adulti e, quindi, anche con conseguente inopportuna promiscuità con le ospiti donne) che sono risultati essere da più di un mese ospiti della struttura, per assenza di posti disponibili nelle strutture dedicate.

A ciò si aggiunge la ristrettezza degli spazi disponibili limitati a zone anguste antistanti le brandine; queste ultime sono disposte su serrate file e a castello, senza nessuna suppellettile. Non è disponibile, inoltre, alcun dignitoso spazio esterno ricreativo, in particolare manca un'area attrezzata dedicata ai minori, a favore dei quali non viene svolta alcuna attività di integrazione ed intrattenimento. Anche la consumazione dei pasti, confezionati all'esterno e distribuiti presso uno sportello, può avvenire esclusivamente sulle brandine.

Insufficiente è apparsa la pulizia della struttura ed apparentemente inadeguato il numero degli operatori impiegati. Lo stato dei servizi igienici è carente sia sul piano della manutenzione – si tratta di servizi "alla turca" non dotati di efficiente sistema di scarico - che della pulizia e risultano, per dimensioni e numero, certamente insufficienti per picchi medio-alti di presenze. Al momento del sopralluogo, addirittura, la fornitura dell'acqua era interrotta e, ai successivi colloqui con alcuni ospiti, è emerso che frequentemente non è disponibile l'acqua calda.

La complessiva situazione di carenza strutturale constatata dalla Commissione, diventa in modo evidente inaccettabile con riguardo alla pressoché costante accoglienza di un numero rilevante di MSNA.

In sede di colloqui con alcuni ospiti del centro, minori peraltro con possibilità di accedere alla *relocation*, si sono raccolte doglianze circa la sostanziale assenza di reali servizi alla persona, al di là dell'assistenza medica, nonché in ordine alla scarsa fornitura di beni di prima necessità, asseritamente consegnati loro solo all'arrivo, nonostante la loro permanenza perdurasse da settimane. Sono state descritte alla Commissione le procedure legate all'ingresso degli ospiti che vengono precedute da uno screening sanitario effettuato in più passaggi, il primo già a bordo della nave da parte dell'USMAF e, quindi, sul molo. L'attività di pre-identificazione avviene nell'angusto passaggio che dal molo consente l'accesso della struttura.

Al riguardo, è stato evidenziato come la ristrettezza degli spazi in cui i migranti passano impedisca, di fatto, un loro avvicinamento da parte del personale delle ONG presenti, per cui la pre-identificazione e l'intervista per la compilazione del

foglio notizie avvengono di fatto prima che vi sia una possibilità di informativa da parte di detto personale.

Il *team* di FRONTEX che opera nell'hotspot è invece deputato da subito a stabilire un primo contatto per verificare nazionalità e provenienza, sia per ricostruire il flusso migratorio che per favorire il corretto svolgimento delle successive operazioni. L'attività informativa legale soprattutto in ordine alle procedure di *re location* è demandata all'EASO che opera mediante due operatori, coadiuvati da due mediatori culturali.

Quanto all'attività di fotosegnalamento che viene svolta all'interno del centro, sono state incrementate le postazioni di fotosegnalamento e rafforzata la relativa attività.

All'ingresso nell'hot spot, viene effettuata la distribuzione di 3 schede telefoniche da 5€ ciascuna, nonché di un kit di ingresso. Attualmente non viene, invece, erogato *pocket money*.

Per i profili sanitari, la delegazione ha preso atto che nel sito operano i responsabili della ASP competente per territorio, cui si affiancano organizzazioni di volontariato (Emergency, RafikiforAfrika), ciascuna con una propria struttura di supporto anche psicologico, che operano in base a protocolli con la Prefettura di Ragusa. Nel centro è attivo anche un presidio di MEDU, che si occupa dei casi di vulnerabilità conseguenti a torture. Per gli interventi di maggiore gravità, l'ospedale di riferimento è quello di Modica.

Durante il sopralluogo, la Commissione ha potuto constatare che è assente un percorso dedicato "*no touch*" per migranti affetti da patologie diffusive così come un'altra area riservata all'espletamento dei relativi interventi terapeutici e trattamenti farmacologici sì che, in particolare, si verifica una assoluta commistione tra migranti affetti da scabbia con gli altri soggetti sani.

Il personale sanitario complessivamente impiegato è apparso numericamente inadeguato, manca un coordinatore sanitario e le associazioni di volontariato, pur presenti, risultano poco coordinate in difetto di una pianificazione organizzativa. Presso l'ambulatorio della struttura, non è previsto un registro delle prestazioni sanitarie erogate né viene compilata una cartella clinica per il migrante che necessita di trattamenti terapeutici.

Il Sost. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ragusa, dott. Marco Rota, nel corso dell'audizione in data 24 giugno 2016, in occasione della missione della Commissione presso l'*hotspot* di Pozzallo, ha evidenziato che *"le forze di polizia deputate all'identificazione vivono in un conflitto di doveri*

devastante perché l'identificazione è un obbligo di legge ai sensi del Codice procedura penale e del Testo unico sull'immigrazione, sotto il profilo penalistico e amministrativo. Quindi, devono identificare queste persone, ma di fronte al rifiuto fisico si pone il grave problema di cosa fare…(OMISSIS)… Lo strumento normativo esiste già perché se una norma impone l'obbligo di identificazione il povero agente di PG quali altre via di fuga ha? Non ne ha nessuna, perché potrebbe, in ipotesi estrema e astrattamente teorica, andare incontro a un'omissione di atti d'ufficio per ragioni di giustizia. Ovviamente, è un'ipotesi non metagiuridica, ma che nessuno di noi si sogna di percorrere. Loro, però, si trovano in questa situazione di impasse, obbligati a identificare di fronte a un rifiuto fisico di queste persone…(OMISSIS)…Devo dire che per l'esperienza che ho e per la conoscenza del dato informativo le organizzazioni non governative oppongono una pressione psicologica enorme su questi operatori di polizia giudiziaria".

Vediamo adesso quale sia stata questa "**pressione psicologica"**.

Alla fine del mese di dicembre del 2015 l'Associazione medici senza frontiere già presente all'interno del centro, interrompeva il rapporto di collaborazione con il Ministero dell'interno, denunciando le gravi carenze strutturali del centro. Alcuni mesi dopo l'associazione Terre des Hommes esprimeva forte preoccupazione per le condizioni di accoglienza all'interno dell'Hotspot di Pozzallo (Ragusa). Dopo quattro sbarchi consecutivi in poche settimane, nel mese di aprile 2016, infatti, il centro risultava particolarmente sovraffollato. A preoccupare erano soprattutto le pessime condizioni igienico-sanitarie della struttura, dove erano costrette a vivere più di trecento persone tra cui molte donne (alcune delle quali in stato di gravidanza), minori non accompagnati e bambini anche molto piccoli. Le condizioni igienico-sanitarie della struttura – già precarie, come più volte denunciato in passato da diverse associazioni – erani ulteriormente peggiorate da quando è venuta meno l'assistenza medica costante all'interno del centro da parte di altre Ong[10].

Per Terre des Hommes la struttura dell'Hotspot di Pozzallo è tale da non garantire l'accoglienza in locali separati per donne e minori. E che, per questo motivo, all'interno del centro non è possibile garantire un'attenzione specifica ai migranti più vulnerabili come mamme con bambini, donne in stato di gravidanza, minori non accompagnati. A titolo di esempio si riporta quanto registrato dall'equipe di Terre des Hommes in data 26 aprile. A quella data, all'interno dell'Hotspot di Pozzallo si trovavano 323 migranti, di cui 146 minori

[10] Medici Senza Frontiere

stranieri non accompagnati, 6 donne in stato di gravidanza e 7 bambini molto piccoli. Tutti sono confluiti nel centro dopo quattro sbarchi avvenuti tra il 29 marzo e il 25 aprile.

"*Siamo coscienti della complessità della situazione e della difficoltà di dover gestire flussi così importanti con sbarchi tanto ravvicinati tra loro. Tuttavia il nostro mandato ci impone di portare all'attenzione delle istituzioni nazionali e internazionali le condizioni in cui i migranti sono costretti* – commenta Federica Giannotta, responsabile dei Progetti Italia di Terre des Hommes -. *Sono condizioni inaccettabili soprattutto per i minori, per non parlare dei bambini molto piccoli, costretti a stare in grandi spazi occupati da centinaia di adulti sconosciuti in condizioni igienico-sanitarie molto precarie*"

Secondo Terre des Hommes il sistema Hotspot, così come attualmente organizzato, non permette di dare un'adeguata protezione ai migranti più vulnerabili, in modo particolare i bambini. Che spesso sono costretti a rimanere in questi contesti più a lungo rispetto agli adulti, data la difficoltà di individuare strutture adeguate per accoglierli. Per questo motivo Terre des Hommes ribadisce l'urgenza che sia istituito un sistema nazionale di registrazione delle disponibilità in comunità per minori stranieri non accompagnati, specifico rispetto alla rete SPRAR e FAMI che già dispongono di questo meccanismo.

"*Le lungaggini e difficoltà che stiamo registrando nel trasferimento dei minori stranieri non accompagnati da strutture inadeguate come l'Hotspot di Pozzallo sono oggettivamente riconducibili ad un problema che non è ancora stato risolto e che tutti gli stakeholder istituzionali ribadiscono da tempo: l'assenza di un sistema centrale di raccordo di tutte le comunità per minori – non SPRAR – che permetta ad una Prefettura di individuare in tempi rapidissimi un luogo in cui collocare il minore subito dopo la sua identificazione e primissima accoglienza post sbarco*", concludeva nel comunicato Federica Giannotta.

5 Conclusioni

E' evidente come la natura e la portata del fenomeno migratorio che abbiamo davanti richiedano un mutamento radicale delle politiche migratorie europee che non si limiti all'adeguamento dell'attuale sistema in chiave emergenziale. Servono politiche strutturali per far fronte ad un fenomeno che nella migliore delle ipotesi e destinato a mantenersi costante negli anni. Serve una grande assunzione di responsabilità anche in considerazione del ruolo che la politica estera dei governi europei ha avuto nel determinare le cause è l'origine dei flussi migratori. In questo contesto l'effettiva tutela diritto d'asilo deve essere anteposta ad ogni altra priorità.

Le risposte fino a qui fornite dalle istituzioni europee e nazionali si rivelano purtroppo miopi, inefficaci e spesso lesive dei diritti della persona.

Il fallimento delle politiche fin qui adottate è sotto gli occhi tutti, è evidente come l'incapacità di governare questo tipo di fenomeni stia contribuendo al processo di disgregazione europea in atto ed il fallimento della "relocation" ne è il sintomo più evidente.

L'impianto securitario della prima accoglienza e le procedure volte a limitare l'accessibilità al diritto d'asilo risultano non compatibili con principi ed i valori fondativi della stessa Unione Europea.

Il sistema Hotspot in questo contesto rappresenta uno dei punti di crisi maggiore del complesso delle politiche e delle procedure attuate dai governi europei.

Alla luce delle considerazioni contenute nella presente relazione si può affermare che tutto l'approccio hotspot è applicato in violazione di norme di diritto interno e di diritto comunitario, pur fondandosi, come già detto, su un documento meramente politico-programmatico con un valore normativo molto relativo e in ogni caso subordinato alle Convenzioni e alle Dichiarazioni relative alla tutela dei diritti umani e alle stesse Direttive europee.

Nello specifico, non vi è nessun atto normativo che regoli oggi le procedure di identificazione che, in particolare per quanto riguarda il rilevamento dell'identità fotodattiloscopica ed i tempi di trattenimento, sono applicate in palese contrasto con norme anche di rango costituzionale.

Non è inoltre stato possibile definire la natura giuridica dei centri adibiti all'espletamento delle procedure Hotspot in quanto non si ritrova nessun atto avente forza di legge che ne regoli il funzionamento. Tali strutture sono state

attivate e funzionano in un regime di informalità incompatibile con le funzioni che sono chiamate a svolgere. Inoltre le condizioni delle strutture, alla luce delle visite ispettive effettuate da questa commissione, risultano incompatibili con la possibilità di fornire una prima accoglienza che non sia lesiva della dignità umana.

Tutte queste ambiguità e queste carenze si rivelano particolarmente gravi poiché hanno come conseguenza l'indebolimento, se non la violazione, del diritto d'asilo come diritto umano universale, soggettivo perfetto, mettendo a rischio anche la tutela di categorie particolarmente vulnerabili come minori e vittime di tratta. Esse risultano inoltre un precedente pericoloso anche rispetto alla violazione dei principi dello stato di diritto.

In particolare per quanto riguarda il centro di Lampedusa non si ritiene che questo possa continuare a funzionare nelle attuali condizioni strutturali senza che il trattenimento al suo interno sia considerato quale trattamento inumano e degradante.

Si segnala inoltre come l'assenza di norme che regolino tali centri sta creando non poche opacità in merito agli affidamenti ad enti gestori sulla base di contratti relativi ad altri tipi di strutture.

La commissione ha riscontrato infine una quasi totale inesistenza di controlli effettuati dalle autorità competenti sull'erogazione dei servizi da parte degli enti gestori che nella maggior parte dei casi non erogano i servizi previsti nel capitolato d'appalto in un clima generale di illegalità.

E' chiaro come in assenza di adeguamento di tutto il sistema alle norme di diritto interno ed internazionale, che riconduca la gestione dei centri e delle operazioni di identificazione al rispetto dei diritti fondamentali della persona, l'applicazione dell'approccio Hotspot è da ritenersi **del tutto priva di fondamento legale** sotto diversi profili e per tanto da ricondurre nell'alveo delle norme che regolano l'accoglienza e il diritto di asilo nel nostro paese.