



Sbarco a Lampedusa, 2015. Foto: Michele Borzoni, per Oxfam.

HOTSPOT, IL DIRITTO NEGATO

Un sistema privo di cornice giuridica sta minacciando i diritti dei migranti che arrivano sulle coste italiane. Le richieste di Oxfam.

SINTESI DEL RAPPORTO

La risposta dell'Europa alla pressione migratoria si sta rivelando inefficace e pericolosa.

Inefficace perché non riesce a né contenere i flussi, suo obiettivo primario, né a garantire un'adeguata gestione delle persone arrivate, come questo rapporto cerca di illustrare per quanto riguarda la situazione sulle coste siciliane. Pericolosa perché, come prevedibile, la retorica del “mai più”, che ha caratterizzato la risposta politica e mediatica -spesso inscindibilmente intrecciate- in occasione di alcuni eventi particolarmente drammatici (il naufragio del 3 ottobre 2013, quello del 18 aprile 2015, il ritrovamento del corpo di un bambino siriano di tre anni, annegato con la madre e il fratello, sulla spiaggia turca di Bodrum nel settembre dello stesso anno) si è trasformata, in pochi mesi, in un discorso sempre più rigido ed escludente. Fino all'accordo con la Turchia del 20 marzo, ultimo di una serie di passi compiuti che ci ricordano come, pur di tutelare i suoi confini esterni, l'Europa e i suoi Stati Membri siano disposti a derogare largamente in tema di tutela di diritti umani¹. Senza per questo riuscire a mantenere l'unità interna e la coesione tra gli stati che, per la prima volta nella storia dell'Unione, hanno messo in discussione il sistema Schengen, ipotizzando, o realizzando materialmente, una chiusura “selettiva” dei propri confini.

L'approccio hotspot, previsto dall'Agenda Europea sulle Migrazioni del 13 maggio 2015 tra le azioni da intraprendere in tempi brevissimi, è stato attivato in Italia e in Grecia alcuni mesi dopo: si tratta di un nuovo orientamento che prevede la collaborazione di funzionari europei con le autorità nazionali nelle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

In Italia sono attualmente attivi quattro “hotspot”: a Lampedusa, a Trapani, a Pozzallo, e a Taranto, entrati ufficialmente in funzione tra settembre 2015 e febbraio 2016.

Oxfam ritiene che l'approccio hotspot, privo di cornice giuridica fin dal suo inizio, si sia rivelato fortemente lesivo dei diritti fondamentali delle persone sbarcate sulle nostre coste.

Si tratta innanzitutto di un sistema dalla cornice legale più che incerta, perché nessun atto normativo, né italiano né europeo, disciplina quanto avviene all'interno dei centri, che in molti casi anzi contrasta in modo palese con quanto previsto dalla legge non solo in materia di protezione internazionale, ma anche di violazione della libertà personale.

In questi mesi abbiamo assistito all'arbitraria distinzione tra richiedenti asilo e migranti irregolari operata dalla Polizia di Stato (supportata dagli agenti di Frontex) ai valichi di frontiera: circostanza semplicemente non contemplata dalla normativa, che alla Polizia lascia solo il ruolo di "ricezione" delle domande d'asilo².

L'attività di informativa legale, obbligatoria per legge, si è rivelata a lungo largamente insufficiente. I tempi di permanenza all'interno dei centri sono spesso di diversi giorni o diverse settimane, a fronte di strutture concepite per turn-over ben più rapidi.

Ci sono testimonianze di episodi di violenza e intimidazione durante le operazioni di rilevamento delle impronte digitali; d'altronde l'Unione Europea da mesi fa pressione sull'Italia perché introduca nel proprio ordinamento la possibilità di usare il trattenimento prolungato e l'uso della forza nei confronti di chi rifiuta i rilievi foto-dattiloscopici³.

Soprattutto, nei confronti di moltissimi migranti sbarcati, sono stati emanati decreti di respingimento sulla base di interviste sommarie dall'inconsistente base giuridica e dagli innumerevoli vizi formali (basti pensare che a nessun migrante è mai stata rilasciata copia delle proprie dichiarazioni, pur firmate). Questo ha scaricato sulla società civile la responsabilità delle persone semplicemente messe per strada dalle forze dell'ordine. Per alcuni le associazioni e i singoli sono riusciti a intervenire offrendo accoglienza, supporto materiale, assistenza legale; di tutti gli altri, si sono semplicemente perse le tracce.

I centri, cronicamente sovraffollati, non sono in grado di offrire condizioni di permanenza dignitosa nemmeno ai minori che viaggiano soli, e non potranno reggere all'urto dei numerosi sbarchi previsti nelle prossime settimane. Il sistema di prima e seconda accoglienza a livello nazionale si rivela drammaticamente insufficiente.

L'Italia e l'Europa devono drasticamente trasformare il loro approccio alla gestione dei flussi migratori, mettendo i diritti delle persone al centro.

Le richieste di Oxfam:

Nell'immediato:

- Quanto avviene negli hotspot sia **precisato dalla normativa** comunitaria e nazionale.
- **Tutti i migranti**, come stabilito dalla legge, **ricevano informazioni circa i loro diritti, compreso quello di poter richiedere protezione internazionale**, in forma e lingua a loro effettivamente comprensibile.
- Le procedure di identificazione e registrazione si svolgano **nel pieno rispetto dei diritti umani**. In particolare, in entrambi i momenti deve essere presente un **organo di garanzia indipendente dal Ministero dell'Interno**.
- Nessun migrante sia **respinto senza che il suo caso sia stato valutato singolarmente**, anche stante il fatto che nessuna norma attribuisce alle

forze dell'ordine la facoltà di distinguere un richiedente protezione internazionale da un migrante irregolare.

- Nessun migrante sia **trattenuto nei centri di accoglienza** al solo fine di essere identificato.
- Nessun migrante sia costretto con **misure coercitive (violenza, intimidazione, trattenimento a tempo indeterminato)** a sottostare alle procedure di identificazione e foto-segnalamento.
- Sulle navi, presso i punti di sbarco e i centri dove avvengono le prime operazioni di identificazione **siano presenti in numero proporzionato all' entità degli arrivi operatori e mediatori qualificati appartenenti a organizzazioni della società civile**, con funzioni di supporto, facilitazione e monitoraggio del rispetto dei diritti dei migranti.
- Nei centri **sia garantito l'accesso** a parlamentari nazionali e europei, giornalisti, esponenti della società civile che ne abbiano fatto richiesta.
- **Specifici percorsi protetti** siano garantiti a categorie vulnerabili quali minori non accompagnati, donne che viaggiano sole o in stato di gravidanza, persone che hanno subito traumi fisici o psichici, malati o portatori di handicap.

Nel medio periodo:

- **La capacità ricettiva del sistema di accoglienza nazionale sia ampliata**, al fine di evitare la continua congestione dei centri di prima accoglienza, in particolare attraverso l'apertura di nuovi posti SPRAR.
- I flussi di migranti siano riconosciuti come una componente strutturale, da gestire attraverso la partecipazione attiva ai programmi di **resettlement** e l'apertura di **canali umanitari** e un'effettiva riapertura di **canali di migrazione legale per lavoro**, oggi sostanzialmente chiusi.
- Sia a livello nazionale che a livello comunitario, **le politiche di contenimento dei flussi** che prevedono accordi con i paesi di origine e/o di transito dove **i migranti siano trattenuti con misure coercitive o possano essere respinti collettivamente siano abbandonate**.
- A livello comunitario, si proceda a una riforma radicale del Sistema Comune Europea di Asilo, che preveda **il mutuo riconoscimento delle decisioni positive sull'asilo**.

1 DA DOVE VIENE L'APPROCCIO HOTSPOT? LA NASCITA DI UN SISTEMA CHE NON TUTELA I DIRITTI

LA CORNICE EUROPEA DI RIFERIMENTO

Con la pubblicazione dell'Agenda Europea sulle Migrazioni, il 13 maggio 2015, l'Unione Europea ha delineato i tratti più salienti della propria politica in materia di migrazione e asilo per i prossimi anni.⁴ L'Agenda era in preparazione da alcuni mesi, ma il naufragio avvenuto il 18 aprile 2015 al largo delle coste siciliane, costato la vita a più di 800 persone,⁵ ha impresso una forte accelerata alla redazione del documento, anche a causa del forte impatto avuto sull'opinione pubblica.

L'Agenda comprende un primo capitolo, intitolato "Azione immediata", che si incentra su quattro aspetti: le operazioni di ricerca e salvataggio in mare, la definizione di meccanismi di redistribuzione delle persone bisognose di protezione internazionale negli Stati Membri dell'Unione (i cosiddetti meccanismi di ricollocazione e di reinsediamento), la lotta ai trafficanti, la cooperazione con i paesi terzi.

Il secondo capitolo, più di lungo respiro, contiene quelli che sono stati definiti i "quattro pilastri per gestire meglio la migrazione": ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, gestire le frontiere, creare una politica comune europea di asilo forte, promuovere la migrazione legale.

Nella sezione dedicata all'azione immediata viene per la prima volta introdotto il cosiddetto "approccio hotspot" per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione Europea. Il termine hotspot è traducibile con "punto di crisi", in riferimento alle frontiere più permeabili. Si tratta di un nuovo orientamento che riguarda le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, che non saranno più gestite esclusivamente dalle autorità nazionali dei paesi interessati (al momento, Italia e Grecia), ma vedranno la collaborazione dei funzionari di quattro Agenzie europee: Frontex (EU Border Agency), EASO (European Asylum Support Office), Europol (EU Police Cooperation Agency) e Eurojust (EU Judicial Cooperation Agency).

Se questo da molti è stato visto come un segnale incoraggiante della presa di consapevolezza, da parte delle istituzioni europee, che i flussi migratori diretti verso le coste greche e italiane riguardassero l'Europa intera, e non solo i due paesi frontalieri, va detto che il nostro Ministero dell'Interno reagì con molta freddezza alla notizia, parlando di una sorta di "commissariamento" dell'Italia.⁶

Questo nonostante fosse stato proprio il nostro paese a spingere per una maggior uniformità nella gestione del fenomeno migratorio, compreso un maggior ruolo di coordinamento da parte delle agenzie europee, durante il semestre italiano di presidenza dell'Unione (1 luglio-31 dicembre 2014)⁷.

D'altra parte, è lecito pensare che a spingere l'Unione Europea a intervenire in questo senso sia stato il grande numero di persone che, sbarcate in Italia negli ultimi anni, si sono allontanate senza essere identificate per raggiungere altri paesi europei, dove presentare domanda di asilo. I motivi alla base di questo fenomeno sono ovviamente molteplici, ma si possono ricondurre all'intenzione di raggiungere familiari o conoscenti già emigrati, o al desiderio di trasferirsi in paesi in grado di offrire nell'immediato condizioni di accoglienza più vantaggiose, e nel medio-lungo termine maggiori opportunità lavorative.

Non si tratta di piccoli numeri: nel 2014, arrivarono via mare nel nostro paese circa 170.100 persone.⁸ Le domande d'asilo presentate, però, furono solo 63.655.⁹ Una differenza di oltre 106.000 persone. Emblematico, quell'anno, il caso dei cittadini siriani: su 42.323 arrivi¹⁰, solo 500 persone presentarono domanda d'asilo in Italia¹¹. Gli altri proseguirono verso nord, fermandosi in Italia per pochi giorni, spesso accampati in condizioni di fortuna¹². E nel 2015 non è andata molto diversamente: 83.245 richieste d'asilo¹³, a fronte di 153.842 arrivi¹⁴.

Il fenomeno ora noto come "*wave through*", riferito ai migranti che attraversano i paesi di primo approdo per raggiungere la meta prefissata, è presente da tempo nella storia della migrazione italiana, e in particolare ha caratterizzato i flussi arrivati negli ultimi due anni.

Se il maggior controllo dei migranti in entrata, da parte delle autorità italiane, era uno dei principali obiettivi dell'approccio hotspot (e lo era senza dubbio), i dati relativi alle rilevazioni dattiloscopiche presentati dai report periodici dell'Unione Europea indicano, da questo punto di vista, un successo: "la proporzione dei migranti le cui impronte digitali sono state incluse nel database EURODAC¹⁵ è salito in Grecia dall'8% a Settembre 2015 al 78% a Gennaio 2016, e in Italia dal 36% all'87% nello stesso periodo. Ci si aspetta che questi dati migliorino ancora una volta che gli hotspot saranno completamente operativi.¹⁶" Il report aggiornato al 16 marzo parlerà di "quasi il 100%" di migranti identificati¹⁷.

Perché molti migranti non vogliono farsi identificare in Italia?

La situazione descritta non è altro che un effetto perverso della normativa europea che regola il diritto di asilo, e in particolare della combinazione di due elementi: il Regolamento di Dublino III (Regolamento n.604/2013) e la limitazione di libertà di circolazione e soggiorno tra gli stati membri per i cittadini di paesi terzi, a meno che non siano familiari di cittadini dell'Unione¹⁸.

Vale la pena di partire da questo secondo punto: l'Unione Europea rifiuta i cosiddetti movimenti secondari di cittadini di paesi terzi, pur titolari di un permesso di soggiorno, compresi i permessi legati al riconoscimento di qualche forma di protezione

internazionale. Quindi, chi chiede e ottiene protezione in uno stato europeo, non può successivamente decidere di trasferirsi in un altro.

D'altra parte, il regolamento di Dublino, che ha lo scopo di definire i criteri che consentono di determinare con chiarezza lo stato competente per l'esame di una domanda di asilo, ha identificato il criterio dello stato di primo ingresso/identificazione¹⁹. Negli anni '90, epoca a cui risale il primo regolamento di Dublino²⁰, ciò permetteva di evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita": persone rispetto alle quali nessuno stato riconosceva di essere competente per l'esame della richiesta di protezione, e che finivano per trovarsi in una sorta di limbo giuridico. Con l'evoluzione degli ultimi anni, l'effetto più evidente è però un altro: visto che chi entra in Europa dalla frontiera italiana e lì viene identificato è costretto a chiedere asilo nel nostro paese (a causa del Regolamento di Dublino) e non può poi decidere, in un secondo momento, di trasferirsi in un altro paese dove pensa di avere maggiori opportunità o ha legami personali (a causa del divieto di circolazione per i cittadini di paesi terzi), numeri impressionanti di persone, come dimostrano i dati 2014-2015, costretti a passare dall'Italia perché, in assenza di canali legali, via più immediata di accesso (benché non più sicura, se si pensa che, dal 2014, più di 7000 persone sono morte sulla rotta del Mediterraneo centrale, di cui 976 dall'inizio del 2016²¹), hanno evitato l'identificazione e hanno proseguito il viaggio verso Nord.

Si crea così una situazione paradossale, in cui da una parte l'Europa si scaglia contro la possibilità, per chi vuole richiedere asilo, di scegliere lo stato in cui farlo. Questo risponde evidentemente al maggior peso politico, in sede di istituzioni europee, di quei paesi che hanno maggiore capacità attrattiva verso i migranti, a causa di mercati del lavoro più dinamici, sistemi di welfare più inclusivi, presenza di diaspore che garantiscono ai nuovi arrivati maggiori opportunità di integrazione. Ma dall'altra, l'effetto generato dalle stesse norme europee fino a questo momento è quello di un *asylum shopping*²² di fatto, avvenuta nell'irregolarità, senza tutele per nessuno, foraggiando reti più o meno strutturate di trafficanti che hanno operato indisturbati organizzando i viaggi di queste persone anche su suolo europeo, esponendo i più vulnerabili a nuovi rischi.

Una delle risposte dell'Unione Europea a questo corto-circuito risiede appunto nell'approccio hotspot.

Gli hotspot sono stati definiti dalla stessa Commissione UE "soluzioni operative per situazioni di emergenza", in sostegno agli Stati Membri che si trovano a fronteggiare "una pressione migratoria sproporzionata ai propri confini"²³.

L'approccio hotspot si attiva su richiesta di uno stato membro, e previa valutazione da parte delle agenzie interessate.

E' bene dunque chiarire subito che gli hotspot non sono nuovi centri di identificazione, tanto che nei documenti europei non ne è fornita una descrizione: con il termine hotspot si indica semplicemente una nuova metodologia di lavoro che si appoggia a centri già esistenti, con un loro specifico profilo giuridico che al momento non è stato formalmente modificato. Il finanziamento dell'Unione Europea riguarda infatti esclusivamente le risorse umane impiegate e eventuali

attrezzature (ad esempio, macchine per la rilevazione delle impronte digitali), ma non l'apertura di nuove strutture.²⁴

L'approccio hotspot, così come descritto dall'Agenda Europea sulle Migrazioni, prevede che "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." Inoltre, tale approccio è inteso contribuire "all'attuazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione proposti dalla Commissione europea il 27 maggio e il 9 settembre: le persone che hanno evidente bisogno di protezione internazionale saranno individuate negli Stati membri in prima linea e trasferite verso altri Stati membri dell'UE nei quali sarà trattata la loro domanda d'asilo"²⁵. Le funzioni degli hotspot, svolte in maniera coordinata da personale dell'Unione Europea e dello stato membro, sono quindi (secondo quanto contenuto in una lettera inviata dallo stesso Dimitris Avramopoulos, Commissario Europeo per le Migrazioni e gli Affari Interni, il 15 luglio 2015 agli Stati Membri):

- Identificazione e foto-segnalamento;
- Primo screening (interviste) per identificare chi vuole richiedere asilo e chi può essere immediatamente rimpatriato e chi si trova in una situazione "incerta";
- Debriefing (interviste) per raccogliere informazioni su rotte e trafficanti;
- Sostegno nel raccogliere e processare le domande d'asilo
- Coordinamento delle attività di rimpatrio

Tali funzioni sono ripartite tra le agenzie coinvolte come segue:

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.

La ricollocazione. La sorella mai nata dell'approccio hotspot.

Soffermarsi sul meccanismo di ricollocazione e sui suoi esiti è fondamentale per inquadrare correttamente l'approccio hotspot. Con due decisioni successive, una in maggio²⁶ e una in settembre²⁷ 2015, la Commissione ha proposto di ricollocare prima 40.000 persone dall'Italia e dalla Grecia nei due anni successivi (nello specifico, 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia), poi altre 120.000 persone dall'Italia, dalla Grecia e dall'Ungheria (rispettivamente 15.600, 50.400 e 54.000), sempre nei due anni successivi. L'Ungheria ha poi rifiutato di partecipare al meccanismo.

La ricollocazione prevede che persone "in evidente bisogno di protezione internazionale" vengano individuate al loro arrivo nei paesi frontalieri dai funzionari europei e inviati verso altri stati membri, che spontaneamente abbiano messo a disposizione posti in accoglienza, per presentare lì domanda di protezione. Il criterio scelto per individuare i migranti titolati a essere ricollocati è quello di appartenere a una delle nazionalità che, nel trimestre precedente, sulla base dei dati Eurostat, ha avuto una media europea di riconoscimenti della protezione internazionale superiore al 75%. Criterio che, va puntualizzato, non ha alcuna base giuridica, ma è frutto di una scelta politica.

La procedura di ricollocazione è stata da molti considerata come un primo tentativo di derogare al Regolamento di Dublino, perché di fatto consente, anche se in maniera rigidamente controllata e solo per gruppi selezionati di migranti, di presentare domanda d'asilo in uno stato diverso da quello di primo ingresso. In realtà, la possibilità di redistribuire i migranti tra gli stati membri era un'operazione tecnicamente già prevista sia dall'art. 78 comma 3 del Trattato di Lisbona che dalla Direttiva CE n°55 del 2001 sulla Protezione Temporanea. Operazione mai attuata per mancanza di volontà politica. Quindi, la combinazione della ricollocazione con l'approccio hotspot sembra andare più nel senso di una salvaguardia del sistema Dublino, che, nei fatti, né l'Italia né la Grecia rispettavano più.

Il meccanismo di ricollocazione si è rivelato finora un cocente fallimento: all'11 aprile 2016, solamente 1145 persone erano state ricollocate, 615 dalla Grecia e 530 dall'Italia. Gli "impegni formali" di ricollocazione ammontano a 4516, comunque appena il 2,8% del totale. Alcuni stati membri (Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) si sono esplicitamente opposti alla ricollocazione. Più in generale, la volontarietà del meccanismo ne ha minato il funzionamento fin dall'inizio.

La tabella mostra le effettive ricollocazioni dall'Italia, gli impegni presi da altri stati membri e gli obiettivi fissati dalla Commissione.

Annex 2: Relocations from Italy by 11 April 2016

Member State	Formally pledged ¹	Effectively Relocated	Commitment legally foreseen in the Council Decisions
Austria ²			462
Belgium	30	24	1397
Bulgaria	90		471
Croatia			374
Cyprus	15		139
Czech Republic	10		1036
Estonia	8		125
Finland	150	135	779
France	200	137	7115
Germany	10	20	10327
Hungary			306
Iceland			
Ireland	20		360
Latvia	20		186
Liechtenstein			
Lithuania	30		251
Luxembourg	30		248
Malta	17	15	53
Netherlands	50	50	2150
Norway			
Poland	35		1861
Portugal	388	92	1173
Romania	330		1608
Slovakia			250
Slovenia	10		218
Spain	50	18	2676
Sweden ³	50	39	1388
Switzerland	30		
TOTAL	1,573	530	34,953

Fonte: Report from the Commission, the European Parliament, The European Council and the Council – Second Report on relocation and resettlement, 12.04.2016.

LA RICEZIONE DELL'APPROCCIO HOTSPOT IN ITALIA

Nel nostro paese erano stati inizialmente identificati dall'Unione Europea 6 siti per implementare il nuovo approccio: Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Porto Empedocle, per un totale di circa 1500 posti, a cui si sarebbero dovuti aggiungere, entro la fine del 2015, due centri ad Augusta e Taranto per ulteriori 600 posti²⁸.

Ad aprile 2016, l'approccio hotspot è operativo in 4 centri:

- CPSA di Contrada Imbriacola a Lampedusa (dal 21 settembre 2015)
- CIE di Trapani Milo (ufficialmente dal 22 dicembre 2015, anche se sono stati necessari alcuni lavori di adeguamento perché il sito fosse pienamente operativo)
- CPSA di Pozzallo (dal 19 gennaio 2016),
- Taranto (dal 29 febbraio 2016), dove sono stati realizzati alcuni prefabbricati nell'area di un ex parcheggio.

Le date, comunicate a Oxfam dal rappresentante della Commissione Europea di stanza a Catania²⁹, sono quelle dell'avvio formale.

In realtà le pratiche che in questi mesi hanno caratterizzato l'approccio hotspot erano in atto già da tempo, come testimoniano le associazioni attive sul territorio,³⁰ a conferma di uno stato "di fatto" che ha teso sistematicamente a sostituirsi a quanto previsto dal diritto, o a farsi spazio in assenza di specifiche previsioni normative.

Resta da definire l'identificazione di altri ulteriori siti. L'ipotesi di attivare un centro presso il porto di Augusta sembra del tutto sfumata a causa della forte opposizione dell'autorità portuale, testimoniata anche dal Prefetto Mario Morcone, Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, durante un'audizione alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti (d'ora in avanti, Commissione Parlamentare)³¹. Ugualmente, secondo la Commissione Europea, non sono stati presentati piani soddisfacenti per l'area di Porto Empedocle.

A gennaio è stato raggiunto un accordo tra Commissione Europea e governo italiano circa l'implementazione di un "hotspot mobile team", che risponda all'esigenza di effettuare le procedure di identificazione e pre-registrazione anche quando gli sbarchi non avvengono in uno dei quattro siti in cui è attivo l'approccio hotspot. Fatto che avviene con estrema frequenza, poiché dipende dalle condizioni del mare, dal traffico portuale e dalla congestione dei centri, più che da altre considerazioni. In realtà, nella pratica tale approccio "mobile" è già operativo: "E' chiaro che la capacità degli hotspot è limitata, per cui, quando hanno tanti arrivi, devono farli sbarcare da altre parti...ultimamente ci sono stati sbarchi a Crotone, Reggio Calabria, Cagliari...anche Salerno" ha spiegato a Oxfam il rappresentante della Commissione.

Dai documenti messi a disposizione dalla Commissione Europea si apprende che il numero di esperti messi a disposizione per l'implementazione dell'approccio hotspot in Italia, al momento, è di 47 funzionari Frontex e 8 funzionari EASO, più alcuni mediatori culturali.

Per quanto riguarda la capienza dei centri indicata nella tabella seguente, va specificato che essa non corrisponde precisamente ai dati in possesso delle organizzazioni presenti sul territorio.

HOTSPOTS IN ITALY						
	LAMPEDUSA	POZZALLO	PORTE EMPEDOCLE	AUGUSTA	TARANTO	TRAPANI
Total Reception Capacity	500	300	300	300	300	400
EU Presence	Frontex: 14 Officers (Debriefing, screening and fingerprinting teams, Frontex supporting officers)	Frontex: 14 Officers (Debriefing and screening teams)	0	0	Frontex: 4 Officers (Debriefing and screening teams)	Frontex: 15 Officers (Debriefing and screening teams)
	EASO: 2 Member State Experts	EASO: 2 Member State Experts	0	0	EASO: 2 Member State Experts	EASO: 2 Member State Experts
	EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)	EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)			EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)	EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)

Fonte: State of Play of Hotspot capacity, European Commission, 4 maggio 2015.

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 "tabella di marcia" (Roadmap), che ha il compito di chiarire il flusso organizzativo che deve portare dall'accoglienza e identificazione dei migranti sbarcati al loro eventuale inserimento nel meccanismo di ricollocazione. 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

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

richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.). (...)

“We are service providers. Nothing more.”

Oxfam ha intervistato a Catania, nella sede della EURTF, il Communication Officer di Frontex, che ha ribadito con forza e in più momenti quanto la titolarità dell'intero processo sia rimasta al governo italiano, e in particolare al Ministero dell'Interno. Questo di fatto corrisponde a quanto previsto sulla carta nella definizione dell'approccio hotspot, ma anche, evidentemente, alla necessità di fronteggiare la accese polemiche in merito al ruolo dell'agenzia all'interno dei centri italiani, soprattutto dopo le dichiarazioni rese dal suo Coordination Officer, Miguel Angel Nunos Nicolau, che durante un incontro con le associazioni presso la Questura di Catania, il 14 gennaio 2016, affermò di essere a favore del rilevamento forzato delle impronte digitali, ritenendo che chi non si fa identificare “ha qualcosa da nascondere”.³⁴

Il personale di Frontex, a quanto ci è stato spiegato, agisce suddiviso in team, composti da due esperti, normalmente di diversa nazionalità, un mediatore culturale in convenzione con il Ministero dell'Interno e un funzionario di Polizia, che ha le funzioni di coordinatore del team:

- Screening team, impegnati nelle procedure di identificazione e pre-registrazione dei migranti, con un'attenzione specifica all'individuazione delle nazionalità;
- Debriefing team, che effettuano le interviste ai migranti per avere dettagli sulle rotte seguite e sulla presenza di trafficanti;
- Document expert, sostanzialmente inattivi in questo contesto, visto che quasi nessun migrante arriva provvisto di documenti di identità;
- Fingerprinting team, che collaborano con i funzionari della Polizia Scientifica nella registrazione delle impronte digitali.

Ormai da alcuni anni, nei centri di accoglienza sulle coste siciliane, sono presenti alcune organizzazioni, originariamente coinvolte nel progetto “Praesidium³⁵”, terminato nel 2015, e ora presenti sulla base di convenzioni singole con il Ministero dell'Interno: UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), IOM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), Croce Rossa Italiana e Save the Children, ognuna ovviamente secondo il proprio specifico mandato.

A questi negli anni si sono aggiunti altri attori, pubblici e privati, con diversi ruoli: per citarne solo alcuni, Medici Senza Frontiere, attiva a Pozzallo per tutto il 2015 e agli sbarchi, in caso di naufragi, con interventi di primo soccorso psicologico di emergenza, ora in fase di organizzazione per fornire supporto nelle aree di Trapani e Taranto, Mediterranean Hope (progetto della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia) a Lampedusa, Emergency presente con team mobili agli

sbarchi, soprattutto ad Augusta, Terres des Hommes all'interno del CPSA di Pozzallo, la Protezione Civile coordinata dai Comuni in occasione in molte delle aree portuali interessate dagli sbarchi.

2 LE CRITICITÀ DELL'APPROCCIO HOTSPOT: IL DIRITTO DI ASILO CALPESTATO

L'approccio hotspot presenta numerosi aspetti tali da destare fortissima preoccupazione rispetto alla sua stessa legittimità e all'effettiva tutela dei diritti dei migranti, oltre che alla sua reale funzionalità.

LA MANCANZA DI CORNICE GIURIDICA

L'approccio hotspot non ha, fin dal suo inizio, nessuna base giuridica nel nostro diritto interno. Tecnicamente, si tratta della definizione di una metodologia di lavoro, che comprende una nuova organizzazione dei flussi di attività, l'impiego di esperti europei in collaborazione con funzionari del Ministero dell'Interno, l'utilizzo di una nuova modulistica (il foglio-notizie, come indicato nella Roadmap).

Gli stessi "hotspot", come già ricordato, non rappresentano una nuova forma di centri (di accoglienza, di identificazione, o di espulsione): l'unica normativa di riferimento disponibile resta quella del 1995 (c.d."Legge Puglia"), ripresa dal recente D.Lgs. 142/2015, all'art.8, comma 2: "le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione, continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del decreto legge 30.10.1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29.12.1995, n. 563". In realtà, i centri dove l'approccio è già attivo sono Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA, istituiti dal Decreto Interministeriale del 16 febbraio 2006) e un (ex) Centro di Identificazione e di Espulsione (CIE, previsti dal D.Lgs. 286/1998).

Quello che avviene in questi centri non è previsto né regolato dalla legge.

L'Unione Europea non ha adottato a riguardo atti di carattere normativo come Regolamenti o Direttive, considerando che l'operato delle sue agenzie sia già disciplinato da loro specifico regolamento³⁶, ma soprattutto l'Italia non ha provveduto con una norma di diritto interno. L'unico documento a cui è possibile fare riferimento è appunto la Roadmap, che è un documento di carattere politico, privo di valore normativo.

Non è nuovo in Italia quello che è stato chiamato "il sistema di governo per circolari della popolazione straniera": sempre più spesso, a determinare l'effettivo status giuridico degli stranieri, non sono leggi, ma circolari della Pubblica Amministrazione, in particolare dei Ministeri, che sono fonti non riconosciute dall'ordinamento in vigore quali fonti di diritto.³⁷ Questo tra l'altro avviene in spregio della riserva di legge costituzionale, visto che l'art.10, comma 2 della

Costituzione recita: “La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge”.

LA DISTINZIONE ARBITRARIA TRA RICHIEDENTI ASILO E IMMIGRATI IRREGOLARI: LA PRE-IDENTIFICAZIONE

Questo ci porta alla seconda, macroscopica criticità dell’approccio hotspot: **la distinzione tra migranti economici³⁸ (e quindi, va da sé, irregolari) e richiedenti asilo**, effettuata in questi mesi direttamente nel luogo di sbarco o in centri poco distanti, attraverso **sommariole interviste condotte da funzionari di Polizia**, che hanno determinato, di fatto, lo status giuridico del migrante, e la sua possibilità o meno di accedere alla richiesta di protezione internazionale.

La pratica descritta nella Roadmap prevede che i migranti, una volta sbarcati, vengano sottoposti, oltre che a uno screening sanitario e ai rilievi foto-dattiloscopici, a un’intervista in grado di distinguere chi manifesta “volontà o meno di richiedere protezione internazionale”. Il documento italiano, almeno nella terminologia utilizzata, appare meglio formulato di quelli della Commissione Europea, che affermano: “Central to the hotspot approach is that it helps to identify who is and who is not in need of international protection through a process of identification and filtering of applications³⁹”.

Impensabile, infatti, stabilire al confine, tramite interviste condotte da funzionari di Polizia, chi “necessita o non necessita di protezione internazionale”: in Italia il D.Lgs 25/2008, poi aggiornato dal D.Lgs. 142/2015, in recepimento delle Direttive dell’Unione Europea sulle procedure per la richiesta di protezione internazionale, affida alla Polizia di frontiera l’unico ruolo di “ricezione” delle richieste di asilo da parte dei migranti alla frontiera.

“La legge parla chiaro: in nessun caso la polizia di frontiera è titolata a decidere se un migrante può o non può accedere alla protezione internazionale” sostiene Paola Ottaviano di Borderline Sicilia, partner di Oxfam Italia, che attraverso le testimonianze dei propri operatori ha largamente contribuito a questo rapporto. “Questo compito spetta alle Commissioni Territoriali, appositamente istituite, che hanno il compito di vagliare la storia della singola persona nel dettaglio.”

Quello che abbiamo osservato, invece, è l’accettazione passiva, da parte della politica e del mondo dell’informazione, dello **slittamento della decisione sul profilo giuridico del migrante dalla sede che sarebbe propria (cioè le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) alla fase delle procedure di identificazione ai valichi di frontiera**. Quando la Commissione Europea, descrivendo il funzionamento degli hotspot, sostiene “Se i migranti non sono titolati ad avere protezione, saranno rimandati indietro” oppure “registrare quelli che hanno bisogno di protezione internazionale, e velocemente rimandare indietro quelli che non ne hanno bisogno⁴⁰”, di fatto sembra autorizzare che possa essere deciso al confine, da

un'autorità di Polizia, se una persona ha o meno i requisiti per accedere alla protezione.

Inoltre, una rigida distinzione tra richiedenti asilo e migranti "economici" è ormai ritenuta di difficile attuazione nella maggior parte dei casi tanto che la letteratura parla diffusamente di "flussi misti",⁴¹ riferendosi non solo alla varietà delle motivazioni che spingono differenti persone a partire, ma alla coesistenza di più *push and pull factors* nel percorso migratorio della stessa persona, in cui sempre più frequentemente si intrecciano spinte a migliorare la propria condizione di vita (tradizionalmente attribuite alla migrazione per lavoro) con esperienze traumatiche di persecuzione e di violenza.

C'è poi un altro aspetto da considerare. Nessuno degli attori coinvolti nell'implementazione dell'approccio hotspot nega, formalmente, che il migrante abbia diritto ad accedere alla procedura di asilo in qualunque momento, anche dopo essere stato classificato come migrante irregolare. Lo stesso capo della Polizia, il Prefetto Alessandro Pansa, ascoltato dalla Commissione Parlamentare il 20 gennaio 2016, afferma: "Tuttavia, posso dire che anche quella condizione (di migrante respinto, Nda) non impedisce al migrante di chiedere asilo perché, respinto o non respinto o in espulsione, se, mentre salendo sull'aereo per essere riportato nel suo Paese, dice di voler chiedere asilo, il suo trasferimento si blocca."

Ma in caso di situazioni di evidente asimmetria informativa e di potere, come quella che si crea in un centro di identificazione, e di fronte a persone particolarmente vulnerabili come i migranti da poco sbarcati, l'esistenza di un diritto non basta: **perché un diritto sia esercitato, occorre che il soggetto sia pienamente consapevole di esserne titolare, e che esista effettiva possibilità di esercitarlo**, cioè che il contesto nel quale l'individuo si trova sia facilitante, o quanto meno tutelante.

Ciò detto, è pensabile che nel contesto creato dall'approccio hotspot la volontà del migrante di richiedere protezione internazionale sia non solo garantita, ma anche facilitata, come prevede la legge?

Oxfam, dopo avere ricostruito le prassi attualmente in uso, ritiene di no.

La fase di pre-registrazione mostra evidenti falle in termini di tutela dei diritti individuali e di mancanza di un sistema di garanzie legali, anche minimo.

I migranti vengono intervistati da un team composto da due esperti di Frontex, normalmente di diversa nazionalità, un mediatore culturale e un funzionario di Polizia che coordina il gruppo. Durante questa intervista, di solito della durata di pochi minuti, al migrante vengono poste alcune domande che gli intervistatori riportano nel cosiddetto foglio-notizie.

I dati richiesti sono quelli anagrafici, oltre al motivo per cui la persona è venuta in Italia. Evidentemente esistono, o sono circolate in passato, più versioni dello

stesso modulo, se Oxfam è venuta in possesso almeno delle due sotto riportate. Le alternative di risposta, leggermente differenti da un modulo all'altro, sono:

- Lavoro
- Raggiungere i familiari
- Fuggire dalla povertà
- Altro *oppure* Fuggire per altri motivi
- Asilo *oppure* Richiedere asilo politico

Il modulo viene firmato dal migrante, dal funzionario di Polizia preposto all'intervista, dal mediatore culturale. Da notare che il mediatore culturale si assume la responsabilità dell'accertamento della nazionalità, che dovrebbe spettare agli "screening team" di Frontex, e che i funzionari di Frontex, pur presenti all'intervista, non firmano il modulo.

Come riportato anche dal Prefetto Alessandro Pansa⁴² "il foglio notizie viene sottoscritto anche dal mediatore culturale, che, attraverso la sua esperienza e la sua capacità, può confermare o meno la nazionalità indicata da chi sbarca."

Al di là dell'esperienza e della capacità dei mediatori culturali presenti allo sbarco, trattandosi di una figura professionale non ufficialmente riconosciuta, e non tutelata dall'esistenza di un albo nazionale, pare improprio che venga loro affidata tale responsabilità.

Questura di [redacted]

Ufficio Immigrazione

Nr. [redacted]

NUCLEO PARENTELA

FOTO

FOGLIO NOTIZIE

Informazioni rese dall'interessato	Sesso
COGNOME - SURNAME - NOM - اللقب	
NOME - NAME - PRENOM - الاسم	
DATA DI NASCITA - DATE OF BIRTH - DATE DE NAISSANCE - تاريخ الميلاد	
CITTÀ DI NASCITA - CITY OF BIRTH - VILLE DE NAISSANCE - مكان الميلاد	
PATERNITÀ - NAME OF FATHER - PRENOM DU PERE - باسم الأب	
CITTÀ DI RESIDENZA PLACE OF RESIDENCE - VILLE DE RESIDENCE - مكان الإقامة	
NAZIONALITÀ - NATIONALITY - NATIONALITÉ - الجنسية	
LOCALITÀ DI PARTENZA - LOCATION OF DEPARTURE - PLACE DE DEPARTURE الموقع المغادرة	

VENUTO IN ITALIA PER:

- LAVORO - OCCUPATION - TRAVAIL - العمل RAGGIUNGERE I FAMILIARI - TO JOIN RELATIVES -
SE RÉUNIR AUX FAMILIERS - التجمع العائلي
- FUGGIRE DALLA POVERTÀ - ESCAPING FROM POVERTY - FUIR LA PAUVRETÉ - الهروب من الفقر
- ALTRO - OTHER REASONS - AUTRES MOTIFS - أسباب أخرى: _____
- ASILO - ASYLUM - ASILE - حق اللجوء السياسي - حق اللجوء السياسي

Firma del mediatore linguistico Firma dell'operatore Firma dello straniero

A seguito di verifica, il mediatore linguistico ha rilevato la seguente nazionalità di appartenenza:

Firma del mediatore linguistico

N° Progr

615 ore 22,30



POLIZIA DI STATO
Questura di
Ufficio Immigrazione

FOGLIO NOTIZIE
صفحة التعريف الشخصية

Nr 773

Nucleo parentela
Numero M.M.

Informazioni rese dall'interessato

Sesso

COGNOME - NOM - SURNAME: القب

NOME - PRENOM - NAME: الاسم

DATA DI NASCITA - DATE DE تاريخ الميلاد

NAISSANCE - DATE OF BIRTH: تاريخ الميلاد

CITTA' DI NASCITA - VILLE DE مكان الولادة

NAISSANCE - PLACE OF BIRTH: مكان الولادة

CITTA' DI RESIDENZA - VILLE DE مكان

RESIDENCE - PLACE OF RESIDENCE: مكان

PATERNITA' - SITUATION FAMILIALE -

FATHER'S NAME: الوالد

NAZIONALITA' - NATIONALITE' -

NATIONALITY: الجنسية

LUOGO DI PARTENZA - LIEU DE DEPART -

PLACE OF DEPARTURE: لمكان المغادرة

VENUTO IN ITALIA PER - VENU EN ITALIE POUR - REASONS TO REACH ITALY -

اسباب الوصول الى إيطاليا -

TRAVAIL - TRAVAIL - JOB SEARCH العمل

RAGGIUNGERE I FAMILIARI - REJOINDRE LA FAMILLE - REJOINING FAMILY التجمع العائلي

FUGGIRE DALLA POVERTA' - FUJR LA PAUVRETE - FLEEING FOR POVERTY الهروب من الفقر

FUGGIRE PER ALTRI MOTIVI - FUJR POUR AUTRES MOTIFS - FLEEING FOR OTHER REASONS اسباب أخرى

RICHIEDERE ASILO POLITICO - DEMANDE D'ASILE POLITIQUE - REQUEST POLITICAL ASYLUM طلب اللجوء السياسي

Firma dell'Interprete

Firma dell'Operatore

Firma dello Straniero
(Signature)

A seguito di verifica da parte del mediatore culturale è stata rilevata la seguente nazionalità di appartenenz

PARTE RISERVATA ALL'OPERATORE DELLA POLIZIA SCIENTIFICA

RILIEVI FOTODATTILOSCOPICI

NR.

DATA

In base alle informazioni in possesso di Oxfam, **a nessun migrante è stata mai rilasciata copia del modulo firmato**⁴³. Inoltre, durante le interviste il migrante è solo, di fronte a due funzionari europei, un funzionario di Polizia e un mediatore culturale che collabora con il Ministero dell'Interno. **Nessun ente di tutela è presente in questa fase**, non UNHCR, non EASO, non altre ONG, che pure, tramite apposite convenzioni con il Ministero dell'Interno, sono attive nei luoghi di sbarco. Nessuno che possa garantire in modo imparziale che la volontà del migrante venga realmente compresa e correttamente registrata.

E infatti Oxfam ha raccolto diverse testimonianze a questo proposito:

“Io avevo detto che ero scappato dal mio paese per gli scontri che ci sono...c'è la guerra, volevano farmi combattere contro i miei connazionali... per questo non posso tornare. Lo avevo detto. Ma poi, due giorni dopo, mi hanno dato il foglio (il decreto di respingimento, NdA), e via!” M. 23 anni, Ghana, sbarcato a Lampedusa.

“Quando mi hanno intervistato, e scrivevano sul foglio, io ho detto “Asylum”! “Asylum”! L'ho detto, ti giuro! Ma poi mi hanno messo insieme agli altri, Nigeriani, del Togo, del Mali, e ci hanno dato il foglio (il decreto di respingimento, NdA)” B., 22, Gambia, sbarcato a Pozzallo.

Altri due ragazzi gambiani, conosciuti ad Agrigento, hanno raccontato a Oxfam di avere espresso la volontà di chiedere asilo ai poliziotti che li scortavano sul traghetto da Lampedusa a Porto Empedocle, ma senza alcun esito: poco prima di sbarcare gli è stato consegnato il decreto di respingimento.

Anche Lucia Borghi, operatrice dell'associazione Borderline Sicilia, riporta: “C'erano questi 26 ragazzi che vagavano per Pozzallo, senza sapere dove andare, dopo aver avuto il decreto di respingimento. Ho parlato con loro, venivano dal Gambia e dal Senegal, mi hanno raccontato che ad alcuni è stato chiesto il motivo della loro fuga durante un'intervista in un inglese incomprensibile, mentre altri sostengono che non gli è stato proprio chiesto nulla e si sono ritrovati col foglio di via”.

Stessa circostanza ci viene raccontata da Roberto Majorini, avvocato che collabora con Caritas Agrigento nella tutela legale dei migranti: “Negli ultimi sbarchi di gennaio-febbraio molti sostengono di aver ricevuto il decreto di respingimento senza mai aver visto il foglio notizie, mi dicono “io non ho mai visto nulla, non ho firmato niente!”.

Majorini riporta un'altra circostanza, a dir poco allarmante: “All'inizio, durante le prime interviste, ai migranti veniva semplicemente chiesto: “Sei venuto qui per lavorare?” Ed è ovvio che loro rispondevano di sì, anche chi richiede protezione internazionale poi vuole lavorare...ma questo bastava per classificarli come migranti economici. Era la classica domanda trabocchetto”.

Vale la pena ricordare quanto afferma la legge, e cioè che una persona che entri irregolarmente nel territorio dello Stato, ma che manifesta la volontà di presentare domanda di asilo, in via generale non può mai essere destinatario di un provvedimento di respingimento.⁴⁴

Il Ministro dell'Interno ha recentemente dichiarato che il foglio notizia non ha nessun valore legale nel determinare lo status legale di una persona⁴⁵. Però le interviste proseguono, nella mancanza di riferimenti legali. Sia il rappresentante della Commissione Europea a Catania che la prefettura di Ragusa, durante colloqui con Oxfam, hanno parlato di una “seconda intervista”, cui i migranti verrebbero sottoposti dopo la compilazione del foglio notizie, presumibilmente dopo aver avuto maggiori contatti con gli enti di tutela, durante la quale sarebbe loro consentito di modificare quanto precedentemente dichiarato.

Anche il Prefetto Pansa, sempre nell'audizione in Commissione del 20 gennaio 2016, sostiene: “Chi invece non chiede immediatamente asilo viene instradato verso un altro canale, che parte con un secondo foglio notizie, molto più approfondito e dettagliato, tramite il quale il soggetto può chiedere asilo – ovviamente, tutto questo avviene sempre con il contributo e la presenza di mediatori culturali – oppure viene avviato al foto-segnalamento, quindi vengono applicate le norme per il respingimento”.

Al di là della mancanza di ulteriori dettagli relativi a questo secondo colloquio, e del fatto che pare quanto meno ridondante e poco efficiente effettuare due interviste, il tutto resta comunque privo di regolamentazione giuridica, relegato, a quanto sembra, al ruolo di prassi spontanea.

Inoltre, il contesto in cui queste interviste avvengono appare del tutto inadeguato. Le modalità, a quanto compreso, cambiano da porto a porto, e spesso anche in relazione all'orario dello sbarco.

Dove è presente una struttura cui appoggiarsi (Lampedusa, Trapani, Pozzallo) le interviste avvengono normalmente all'interno della stessa. Ma visto che gli sbarchi possono avvenire in vari punti della costa, non necessariamente in prossimità dei centri, capita molto frequentemente (ad esempio a Catania, o ad Augusta) che le operazioni di foto-segnalamento e pre-identificazione avvengano direttamente in banchina.

Si tratta di un dato preoccupante, se si considera ad esempio che solo negli ultimi 4 mesi, dal 1 gennaio al 4 aprile 2016, nel porto di Augusta di sono contati ben 30 sbarchi, per un totale di 3836 persone⁴⁶, seconde solo a quelle sbarcate a Pozzallo. E lo stesso Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Prefetto Mario Morcone, ammette, durante un'audizione in Commissione il 3 dicembre 2015: “E' abbastanza miserabile – scusatemi se lo dico così – la situazione di accoglienza sul molo di Augusta, perché ci sono queste tende color kaki, con i lettini da campeggio dentro, una cosa piuttosto brutta...”

In ogni caso, poco dopo lo sbarco, e, normalmente, le operazioni di foto-segnalamento, i migranti vengono messi in fila indiana e attendono di essere intervistati dai funzionari. La fase di pre-identificazione avviene quindi quando le persone, stremate dal viaggio, si trovano inevitabilmente in condizioni di alto stress fisico e psicologico.

“Il momento dello sbarco, paradossalmente, è uno dei momenti più difficili di tutto il viaggio” sostiene Antonio Fiore, avvocato catanese impegnato nell'assistenza legale ai migranti. “Una volta arrivati, sentendosi finalmente in salvo, molti

migranti hanno una sorta di calo di adrenalina, di tensione...sono fragili, in quei momenti.”

“Lo sbarco è un momento molto critico” continua Alberto Mallardo, di Mediterranean Hope, un partner di Oxfam Italia che opera a Lampedusa. “I migranti sono esausti, disorientati, e vengono ricevuti al porto da una folla impressionante: Polizia, Guardia Costiera, Guardia di Finanza, operatori della Croce Rossa, funzionari e rappresentanti di varie agenzie europee; se lo sbarco avviene di notte, addirittura i pompieri con il generatore di elettricità... tutti in uniforme e con le mascherine. Insomma...per loro è dura.”

Oltre che al momento, decisamente poco opportuno, in cui le interviste vengono effettuate, anche il loro “setting” non appare certo adeguato alla vulnerabilità di queste persone e di certo poco rispettoso della loro dignità. Anche al netto della loro inconsistente base giuridica.

Riportano i nostri partner di Borderline Sicilia, presenti, in qualità di osservatori, a molti sbarchi, tra cui quello avvenuto al porto di Augusta il 27 aprile 2016: “I profughi vengono fatti lentamente avanzare in piccoli gruppi ordinati per file ed in silenzio, avvolti nelle tute termiche bianche, per poi fermarsi sul piazzale asfaltato del campo in attesa di essere interrogati dalle forze dell’ordine e dagli agenti di Frontex, seduti dietro un banchetto riparato dal sole. (...) Un giovane ragazzo sviene mentre attende seduto sull’asfalto il suo turno per le procedure di pre-identificazione: il vento non è forte ma il sole sì, e i migranti sono visibilmente affaticati dopo il lungo viaggio, ma lì devono stare.”

Anche Medici senza Frontiere, nel suo rapporto sul CPISA di Pozzallo⁴⁷, riporta che i migranti, durante le interviste, sono “in fila con altre persone, in piedi, costretto/a a chinarsi per sentire/capire le domande mentre l’intervistatore sta seduto di fronte a lui/lei.”

T. 24 anni, Mali, sbarcato ad Augusta, ha raccontato a Oxfam: “Ci hanno dato le coperte e un po’ d’acqua, poi ci hanno messi in fila, tante file, di fronte ai tavoli dove stavano loro... faceva molto freddo, io avevo solo le ciabatte...sarò stato in fila un’ora, non mi ricordo, eravamo tanti. C’erano delle persone che volevano parlare con noi (presumibilmente operatori di EASO o UNHCR, NdA), ma la Polizia li ha tenuti indietro”.

L'INFORMATIVA LEGALE VERSO I MIGRANTI: UNA COPERTA TROPPO CORTA

Non è chiaro dove si sia innestato, in questo flusso, l'attività informativa che obbligatoriamente⁴⁸ deve essere effettuata verso i migranti sbarcati al fine di rendergli chiaro che e come possono avanzare richiesta di protezione internazionale.

Pare opportuno ricordare che anche la Cassazione ha ribadito il dovere della Pubblica amministrazione di informare tutti i cittadini stranieri al loro arrivo della possibilità e del significato di avanzare una domanda di protezione internazionale, ed anzi ha espressamente affermato il principio secondo cui "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" (Cass., sez. VI civ., ord. 5926 del 25.03.2015).

Questo aspetto è particolarmente critico, perché, come testimoniato dalle associazioni attive sul territorio siciliano e direttamente da diversi migranti, molti di loro si sono ritrovati oggetto di un decreto di respingimento **senza avere compreso nulla di quanto avvenuto e senza essere entrati in contatto con nessuno che spiegasse loro i diritti di cui potevano godere in Italia.**

A detta di alcuni legali attivi sul territorio agrigentino, la situazione al CPSA di Lampedusa è leggermente migliorata nelle ultime settimane, mentre è apparsa critica per tutti i primi mesi di implementazione dell'approccio hotspot.

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.

A., 30 anni, arrivato dalla Nigeria, sbarcato a Catania da una nave della Guardia Costiera il 30 settembre, racconta di avere ottenuto il decreto di respingimento prima di essere informato sui propri diritti. “Quando siamo scesi al porto, ci hanno subito messi in fila per prenderci le impronte e fare la foto...poi ci hanno chiesto il nome, da che paese venivamo...nessuno mi ha chiesto se volevo chiedere asilo...Invece a un certo punto, insieme a un gruppo di altri Nigeriani, ci hanno dato il foglio (il decreto di respingimento, NdA), e ci hanno messi per la strada.”

Anche B., 22 anni, proveniente dal Gambia e sbarcato a dicembre, ha raccontato a Oxfam che “ci hanno visitato i medici...poi subito in fila, per compilare il foglio...no, noi non abbiamo parlato con nessuno che ci dicesse cosa stava succedendo..solo Polizia”.

Borderline Sicilia ha richiesto informazioni circa la reale possibilità, per le organizzazioni preposte, di effettuare attività informativa prima che i migranti siano sottoposti all'intervista, nello specifico nel sito di Pozzallo: “Durante un incontro con la Prefettura (di Ragusa, NdA) ci è stato spiegato che UNHCR, IOM e Save The Children possono già intercettare i migranti e dare loro informazioni nel momento dello sbarco e del trasferimento, e continuarla dopo le operazioni di pre-identificazione. Considerando la quasi impossibilità di interagire con i migranti al momento dello sbarco, per il loro immediato passaggio dalla banchina al bus, concludiamo che i pochi momenti utili sono la manciata di minuti del tragitto in pullman.” E' chiaro infatti che, se, come è apparso evidente in tutti questi mesi, è nella fase di pre-identificazione che si definisce lo status del migrante, risulta abbastanza irrilevante effettuare l'attività informativa solo in seguito.

Anche ad Oxfam è stato direttamente riportato che a Pozzallo gli operatori umanitari, in assenza di una precisa definizione di come si debba/possa svolgere l'attività informativa di loro competenza, salgono sul pullman che trasporta i migranti appena sbarcati dalla banchina al CPSA, che dista poche centinaia di metri. Durante quel breve tragitto il tempo non è sufficiente per una reale attività informativa, ma solo per fornire ai migranti indicazioni di base su dove si trovano e che cosa succederà una volta arrivati al Centro. Poi, lì come in altri centri o dove le operazioni avvengono direttamente in banchina, gli operatori cercano di avvicinarsi ai migranti in fila o in gruppi in attesa di essere intervistati, per dare informazioni.

Solo oralmente, senza possibilità di verificare che tutti abbiano effettivamente compreso, e ovviamente senza poter dare informazioni mirate alle singole situazioni dei migranti. Quindi “nessuno può verificare con certezza se prima dell'adozione di provvedimenti di respingimento o di espulsione, lo straniero sia stato effettivamente informato in modo completo e in lingua a lui comprensibile del diritto di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo⁴⁹”.

E' evidente che mancano, nelle “procedure” hotspot, uno spazio e un tempo specificamente dedicati all'attività di informativa legale. Da cui però dipende il destino di queste persone.

Gli operatori di Mediterranean Hope, da Lampedusa, raccontano: “E' capitato che gli operatori degli enti di tutela presenti a uno sbarco fossero tre o quattro, non di

più, e svolgessero la loro attività di informazione a duecento persone tutte insieme, raccolte in un cortile”.

“E infatti, continua Riccardo Campochiaro, avvocato di Catania che sta seguendo il ricorso di alcuni migranti respinti, “noi vediamo gli effetti sul territorio: persone che arrivano da noi con il decreto di respingimento in mano, con nessuna idea di che cosa ci sia scritto sopra, senza aver ricevuto nessuna spiegazione sui loro diritti”.

RESPINGIMENTI DIFFERITI, RESPINGIMENTI COLLETTIVI: GLI HOTSPOT FABBRICHE DI IRREGOLARITA’

Sulla base di quanto descritto, sono stati emessi **migliaia di decreti di respingimento**, che ingiungono al migrante di lasciare il territorio nazionale entro 7 giorni, con i propri mezzi, dalla frontiera di Fiumicino⁵⁰.

Oxfam ha chiesto ripetutamente, e senza esito al momento, al Ministero dell’Interno di avere i dati relativi ai respingimenti con il dettaglio delle singole Questure siciliane (in particolare, Ragusa, Siracusa, Agrigento, Trapani e Catania) nel 2015 e nei primi mesi del 2016, per avere un quadro chiaro delle prassi a livello di diversi territori prima e dopo l’implementazione dell’approccio hotspot.

In attesa di questi dati, gli unici disponibili, ma con dettaglio nazionale, sono quelli forniti alla Commissione Parlamentare dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero. Essi riportano per il 2015 57.780 migranti foto-segnalati per ingresso illegale, e 34.107 stranieri rintracciati in posizione irregolare, di cui 18.128 non rimpatriati; per i primi due mesi del 2016, 5009 migranti foto-segnalati per ingresso illegale e 6643 stranieri rintracciati in posizione irregolare, di cui 3553 non rimpatriati⁵¹.

Al di là dell’impossibilità di estrapolare da dati aggregati quelli di dettaglio utili per un’analisi dell’operatività dei singoli “hotspot”, è evidente che stiamo parlando di numeri altissimi. Numeri a cui si aggiunge una prassi troppo spesso illegittima.

Moltissimi respingimenti sono stati infatti effettuati **verso gruppi di persone, senza nessuna valutazione delle situazioni individuali**, dunque in palese violazione della legge⁵², come peraltro già verificatosi in passato, tanto che il nostro paese è stato più volte sanzionato dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU)⁵³.

Respingimenti detti differiti perché non sono avvenuti in mare, ma quando la persona è già sulla terraferma. Tra l’altro, come ben ricorda ASGI, “ogni provvedimento di respingimento deve ritenersi comunque nullo allorché lo straniero sia stato ammesso nel territorio dello Stato per necessità di pubblico soccorso quando è stato soccorso in acque internazionali ed è giunto in Italia

soltanto perché trasportato in Italia da una nave che l'ha soccorso in virtù degli obblighi previsti dal diritto internazionale del mare"⁵⁴.

Oxfam ha avuto modo di visionare diversi decreti di respingimento, emessi dalle Questure di Agrigento, Catania e Ragusa: **tutti moduli pre-stampati identici**, al di là dei dati anagrafici dell'interessato e dell'indicazione della Questura che li ha emanati.

E' appena il caso di ricordare che la CEDU, proprio a proposito di respingimenti disposti dal Questore nei confronti di stranieri (in quel caso tunisini) soccorsi e ospitati in un centro di primo soccorso e accoglienza, ha affermato che il divieto di espulsioni collettive è violato ogniqualvolta 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 (*Caso Khlaifia et al. vs Italia*)⁵⁵.

Raccontano gli operatori di Borderline Sicilia che tra l'autunno 2015 e i primi mesi del 2016 non si sono contati i respingimenti di questo tipo: 35 persone respinte dopo uno sbarco ad Augusta alla fine di settembre, 32 sbarcate a Catania il 30 dello stesso mese, 26 a Pozzallo pochi giorni dopo, circa 100 arrivati ad Agrigento da Lampedusa tra l'8 e il 9 dicembre, 50 a Lampedusa l'11 dicembre, 30 a Siracusa tra il 16 e il 19 dicembre, alcune decine ad Agrigento tra il 14 e il 15 gennaio, e l'elenco potrebbe continuare.⁵⁶

Questi respingimenti sono illegittimi non solo perché collettivi, ma anche perché basati su interviste e presunte dichiarazioni di cui non esiste copia in possesso dell'interessato.

“Quando abbiamo letto i decreti di respingimento, da avvocati ci siamo chiesti: e dove sono queste dichiarazioni che le persone avrebbero rilasciato? Dove è il documento, firmato dal migrante e controfirmato da un mediatore, che dovrebbe contenere le informazioni sulla base delle quali è stato emanato il decreto di respingimento per questa persona?” si chiede Antonio Fiore.

Tra l'altro è bene specificare che, contrariamente a quanto l'opinione pubblica ritiene, **queste persone non sono state espulse dal territorio nazionale**, essendo possibile l'espulsione solo di cittadini di paesi con i quali l'Italia (o l'Europa) ha un accordo di riammissione (ad esempio Nigeria, Tunisia, Marocco, Egitto). Gli altri, se non ci sono posti disponibili nei CIE, vengono di fatto abbandonati sul territorio con l'ingiunzione ad allontanarsi entro 7 giorni.

Per avere un'idea più chiara delle proporzioni del fenomeno, basti pensare che, secondo i dati forniti dalla Commissione Parlamentare, la Questura di Agrigento ha emanato decreti di respingimento nei confronti di 1426 persone da settembre a gennaio, e di queste solo 311 sono finite in un CIE. Tutti gli altri sono stati semplicemente messi per strada.

I respinti sono quasi tutti provenienti dai paesi dell'Africa Occidentale, principalmente Nigeria, Gambia, Ghana, Senegal, Mali, Costa d'Avorio. Difficile non pensare, come sottolinea anche la sezione ASGI Puglia nel suo documento

“Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot”, che si verifichi un vero e proprio “racial profiling” dei migranti sbarcati, una selezione operata sulla base della nazionalità di quelli cui viene consentito di presentare domanda d’asilo e quelli cui viene di fatto impedito, perché considerati di *default* “migranti economici”⁵⁷.

E’ ovvio poi che nessuna di queste persone, se anche ne avesse la volontà, avrebbe i mezzi economici per arrivare a Roma e acquistare un biglietto aereo di ritorno nel proprio paese, né potrebbe farlo, in assenza di documenti e titoli di viaggio. Se non vengono intercettati fortunosamente dalle associazioni del territorio in grado di fornire loro sostegno legale, non possono quindi che andare a ingrossare le fila degli irregolari, dormendo in alloggi di fortuna, senza nessuna prospettiva.

Queste alcune testimonianze:

“Quando scendemmo dal traghetto a Porto Empedocle, arrivando da Lampedusa, c’era un bus che ci aspettava. Ci hanno portato alla stazione dei treni. Ci hanno dato un panino, una bottiglietta d’acqua e un foglio con il numero di telefono della Caritas, e ci hanno lasciati lì. Erano le 5 del mattino, di gennaio, non sapevamo dove andare.” ricorda F., arrivata dalla Somalia dopo 8 mesi di prigionia in Libia. “Abbiamo dormito lì per terra qualche ora, poi un connazionale ci ha detto che era meglio andare a Catania...allora io e un’altra ragazza abbiamo preso il treno e siamo partite”.

F. ha raccontato a Oxfam che, arrivata a Catania, è stata accolta alla Locanda del Samaritano, una casa religiosa che offre posti letto alle persone in difficoltà. In un internet caffè frequentato da somali, dove si è recata da sola, ha poi incontrato un connazionale che l’ha accompagnata da avvocati con cui in precedenza aveva lavorato come interprete.

“B., proveniente dal Gambia, dice: “Dopo due giorni, ci hanno dato il foglio (il decreto di respingimento, NdA) e ci hanno messo sulla strada senza nessuna spiegazione. Non capivamo cosa era successo. Eravamo in sette e abbiamo dormito alla stazione di Catania per tre mesi, andavamo a mangiare alla mensa della Caritas e fare la doccia, ogni tanto, in un altro posto...dove aiutano le persone.”

“In tutti questi mesi i migranti hanno ricevuto il decreto di respingimento sul traghetto tra Lampedusa e Porto Empedocle,” dice Valerio Landri della Caritas di Agrigento. “Al porto, la polizia li aspettava per portarli alla stazione di Agrigento e li lasciava lì, invitandoli a prendere il primo treno per Roma e a tornare nei loro paesi. Ma quando le istituzioni si sono rese conto che le associazioni locali stavano aiutando i migranti ad esercitare i loro diritti, accompagnandoli in Questura per fare domanda d’asilo, la polizia ha iniziato a portarli sempre più lontano, in stazioni ferroviarie dell’entroterra, fino a 35 km di distanza dalla città. Loro poi cercavano di tornare indietro a piedi, seguendo i binari del treno...che è anche molto pericoloso”.

“E’ chiaro che le Questure vogliono evitare che i migranti siano intercettati dagli avvocati” sostiene Roberto Majorini. Com’è evidente dal racconto un’esperienza

dello stesso avvocato: “Fui contattato da alcuni migranti che si trovavano a Villa Sikania⁵⁸, che avevano avuto il mio numero di telefono. Successivamente, anche gli operatori di UNHCR mi contattarono a nome loro. Feci dunque istanza di accesso alla Prefettura –entrare a Villa Sikania è estremamente complicato – e il permesso di ingresso mi fu negato. Nonostante i ragazzi avessero fatto proprio il mio nome, e in palese violazione del diritto di difesa. Li dovetti incontrare fuori, in un bar sperduto nell’Agrigentino, a tre chilometri dal centro, e quando uscirono a piedi furono seguiti per diverse centinaia di metri da una camionetta dei carabinieri”.

“C’è anche l’episodio del Palaspedini⁵⁹, per dare un’idea” racconta Lucia Borghi, operatrice di Borderline Sicilia. “Dopo uno sbarco a Catania, il 30 di settembre, 32 persone, tutti provenienti dall’Africa Occidentale, sono state caricate su un autobus e portate direttamente dal porto al Palaspedini, mentre altri che avevano viaggiato con loro erano stati avviati a centri di accoglienza. Senza nessuna spiegazione.” Senza aver ricevuto niente da mangiare, sono rimasti lì tutta la notte, con la polizia di guardia alla porta. La mattina dopo sono arrivate cinque persone che hanno consegnato loro il provvedimento di respingimento alla frontiera, e gli hanno detto che entro sette giorni dovevano lasciare il territorio italiano. Dopo di che sono stati fatti uscire, la polizia ha chiuso la palestra e se n’è andata. “Quando il giorno dopo, dopo essere stati avvisati da alcuni attivisti, siamo andati a controllare, li abbiamo trovati ancora lì, seduti per terra, sotto la pioggia, con la maglietta della Croce Rossa e le infradito verdi” continua. “Stavano lì ad aspettare non sapevano neanche loro cosa, non avevano capito veramente cosa fosse successo e non avevano idea di cosa fare.”

Le storie che Oxfam è in grado di raccontare sono quelle dei più fortunati: di quelli che sono stati in qualche modo intercettati dalle associazioni, messi in contatto con i legali, e hanno comunque potuto **presentare ricorso contro il decreto di respingimento e domanda di protezione internazionale.**

E’ impossibile avere stime precise, perché i migranti respinti si sono sparsi sul territorio e, dove sono stati indirizzati a farlo, si sono rivolti ad avvocati non necessariamente in rete tra loro. Ma, per il 2015, tra le province di Catania, Ragusa, Siracusa e Agrigento, si può parlare tranquillamente di alcune centinaia di ricorsi.

Non si saprà mai nulla di tutti quelli che invece, dopo aver ottenuto il decreto di respingimento, non sono riusciti ad entrare in contatto con un ente di tutela. Possiamo solo immaginare che alcuni di loro abbiano cercato di raggiungere altri paesi, dove però, in seguito a identificazione avvenuta in Italia, sarà loro impossibile presentare domanda di asilo. La maggior parte, probabilmente, sarà andata ad ingrossare le fila del lavoro nero, nei campi o nei centri urbani, esposta, come chiunque in condizione di irregolarità, a soprusi e sfruttamento.

“Le istituzioni creano il danno e la società civile deve ripararlo, abbandonare la gente in strada è inaccettabile” sostiene Paola Ottaviano.

Basti pensare che gli operatori di Caritas Agrigento e il legale che li assiste raccontano di avere letteralmente raccolto per strada e sostenuto nelle loro bisogni materiali e legali più di 150 persone solo negli ultimi mesi. E che spesso sono le parrocchie o le moschee a dover fornire alloggi di emergenza: “In due settimane ne ho recuperati per strada anche 45, e alcuni sono minorenni” ha raccontato padre Carlo D’Antoni, parroco a Siracusa, a una testata giornalistica locale.

Anche il Ministero dell’Interno si deve essere accorto dell’insostenibilità, dal punto di vista legale, delle prassi di Questure e Prefetture coinvolte nell’approccio hotspot, se l’8 gennaio 2016 il Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, il prefetto Mario Morcone, ha diramato una circolare urgente avente come oggetto “Accesso alla procedura di asilo. Garanzie e modalità”. La circolare esprime preoccupazione per le segnalazioni provenienti dalle organizzazioni del Terzo Settore e puntualizza alcuni aspetti fondamentali, quali l’obbligo di informativa e la competenza esclusiva delle Commissioni Territoriali “non solo ad esaminare, nel merito, la fondatezza della domanda di protezione, ma anche a decidere sull’inammissibilità della domanda medesima”.

COSA SUCCEDE DENTRO GLI HOTSPOT? TRATTENIMENTO E COERCIZIONE, LA ZONA GRIGIA DEL DIRITTO

Secondo fonti della Commissione Europea e del Ministero dell’Interno, a livello italiano una bozza di legge con lo scopo di regolamentare l’approccio hotspot è tecnicamente pronta e attende di essere approvata: ma non sembra andare nella direzione auspicata dalla circolare del Prefetto Morcone né tantomeno dalle organizzazioni del Terzo Settore.

L’obiettivo dichiarato nei documenti a disposizione è “migliorare” la cornice legale, prevedendo “termini più lunghi di trattenimento” e facendo chiarezza sulle operazioni di rilevazione foto-dattiloscopica, includendo, come ultima opzione, un proporzionato uso della forza per la rilevazione delle impronte digitali⁶⁰.

D’altronde, la Commissione Europea si era attivata in questo senso immediatamente dopo la promulgazione dell’Agenda sulla Migrazione, proponendo al Consiglio un documento di lavoro, recepito il 20 luglio, sull’implementazione del Regolamento EURODAC⁶¹, che comprende l’attività informativa sui diritti e gli obblighi dei migranti, ma sostiene anche che “se la persona non collabora, gli Stati Membri dovrebbero usare, con limitazione, misure detentive, e come ultima possibilità, la coercizione”⁶². E a dicembre, aveva esortato chiaramente l’Italia in questa direzione: “Further efforts, also at legislative level, should be accelerated by the Italian authorities in order to provide a more solid legal framework to perform hotspot activities and in particular to allow the use of force for fingerprinting and to include provisions on longer term retention for those migrants that resist fingerprinting”.⁶³

Il rilevamento delle impronte digitali

Il problema cui l'Unione Europea vuole dare riposta riguarda il fatto che alcuni migranti, generalmente provenienti dal Corno d'Africa, e specialmente Eritrei, rifiutano di farsi prendere le impronte digitali: conoscendo i principi base del Regolamento di Dublino, sanno che poi saranno costretti a rimanere in Italia, e si oppongono ad essere registrati nel database EURODAC.

Paradossalmente, proprio gli Eritrei, che avrebbero diritto ad entrare nel meccanismo di ricollocazione. Meccanismo che, deduciamo, non viene spiegato chiaramente, o che comunque non ispira fiducia ai migranti, determinati a raggiungere le comunità della diaspora presenti nell'Europa del Nord con i propri mezzi, e non affidandosi alle autorità europee ed italiane. Spaventati dall'idea di avere scarsissima voce in capitolo nella scelta del paese di destinazione. Interessante, a questo proposito, il commento del parroco di Lampedusa: "Ancor prima che per paura di rimanere nel nostro Paese - commenta don Mimmo Zambito -, queste persone si rifiutano di fornire le impronte digitali perché sono consapevoli di essere al centro di un sistema che è praticamente privo di cornice giuridica⁶⁴".

Don Mussie Zerai, presidente dell'agenzia Habeshia, recentemente inserito dalla rivista TIME tra le 100 persone più influenti al mondo⁶⁵, racconta⁶⁶ "Hanno preso le impronte digitali alle persone, dicendo loro di scegliere dove volessero andare. Le persone hanno scelto e hanno scritto: c'era chi voleva andare in Germania, chi in Svezia, chi in Norvegia e via elencando. Poi, una volta prese le impronte, è stato detto loro che non sarebbero più andate in questi Paesi, ma alcune in Spagna, alcune forse in Francia, altre verso il Portogallo o la Romania. Queste persone hanno detto: «Ci hanno ingannato»."

Sull'uso della forza o quanto meno della minaccia e dell'intimidazione, sono state raccolte, negli ultimi mesi, alcune testimonianze.

Il 15 febbraio 2016 alcuni giovani ragazzi somali, "ospiti" al Palanbiolo di Messina⁶⁷ dopo essere sbarcati ad Augusta, hanno raccontato a agli operatori di Borderline Sicilia: "Quando siamo arrivati la maggior parte di noi non voleva stare in Italia. La maggior parte di noi voleva viaggiare in altri Paesi dell'Unione Europea. Così, quando siamo arrivati come rifugiati la polizia ci ha forzato a dare le impronte, ci hanno forzato colpendoci con dei manganelli elettronici. Alcune persone colpite non sapevano neanche che cosa volessero che loro facessero. La polizia afferrava le braccia, le mettevano nella macchina e prelevavano le impronte e loro neanche sapevano se darle e no. Dopo questo momento scopri di aver dato le impronte."

Mercoledì 27 aprile gli operatori di Borderline Sicilia hanno testimoniato: "All'esterno della struttura di Pozzallo c'è un gran movimento e una massiccia presenza di forze dell'ordine, mentre l'esercito presidia l'entrata. La mattina si sono levate distintamente dall'interno dell'hotspot le grida dei migranti trattenuti, per una buona mezz'ora. Ancora non sappiamo quale sia stata la causa, ma la preoccupazione va alle prassi già note usate nei confronti di migranti restii a farsi identificare o a chi non ha altro modo di reclamare i propri diritti che quello di protestare."

Nei primi giorni di maggio 2016, sull'isola di Lampedusa, è iniziata la protesta di un gruppo di ospiti del centro di Contrada Imbriacola, che non vogliono rilasciare le loro impronte⁶⁸. Episodi simili si erano già verificati più volte, in particolare all'inizio di gennaio 2016, quando più di 200 eritrei avevano manifestato di fronte alla chiesa di Lampedusa per lo stesso motivo, all'apice di diverse settimane di proteste e sciopero della fame. Alcuni di loro erano poi stati trasferiti a Trapani Milo, dove, dopo un paio di giorni, le impronte erano state alla fine rilasciate.⁶⁹

Il 7 maggio un gruppo di 32 profughi ha rilasciato un comunicato, tradotto da operatori di associazioni presenti sull'isola e diffuso sui social network e sui giornali locali:

"Noi siamo profughi/rifugiati siamo venuti qui perché scappiamo dai nostri paesi in guerra, i paesi da cui proveniamo sono Somalia, Eritrea, Darfur (Sudan), Yemen, Etiopia. Il trattamento che riceviamo nel campo di Lampedusa è inumano, ci sono stati anche casi di maltrattamento per il forzato rilascio delle impronte digitali da parte delle forze dell'ordine. Se non lasciamo le impronte gli operatori della gestione del centro sono aggressivi verbalmente e fisicamente nei nostri confronti, ci sono discriminazioni per la distribuzione dei pasti e ci vietano di giocare a pallone nel cortile."

E ricordiamo il caso scoppiato a Pozzallo, nell'aprile del 2015, che arrivò fino in Europa grazie a un'interrogazione a risposta scritta presentata dall'Eurodeputata Barbara Spinelli⁷⁰, in merito alle denunce di un gruppo di migranti siriani e palestinesi che dichiararono di essere stati picchiati con la corrente elettrica per fargli rilasciare le impronte⁷¹. Il Commissario Avramopoulos rispose che la Commissione non era a conoscenza di fatti di quel genere, e che avrebbe preso tutte le misure necessarie per fare chiarezza⁷². Chiarezza che, al momento, non sembra essere arrivata.

Sulla possibilità di usare la forza durante i rilievi dattiloscopici, le autorità coinvolte nell'implementazione dell'approccio hotspot si sono variamente espresse, durante le audizioni in Commissione Parlamentare. E' forte la richiesta, il linea con i *desiderata* dell'Unione Europea, di una previsione normativa che autorizzi il prelievo forzoso delle impronte:

"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 alla Commissione Parlamentare 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."

(Giovanni Pinto, Direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno, audizione alla Commissione Parlamentare del 29 ottobre 2015)

“Noi abbiamo le riprese– queste circostanze le riprendiamo tutte– di una donna, che io chiamo la «Mami somala», che in un angolo del gabinetto, con i pugni chiusi, continuava piangere e a dire: « *Please, please* ». Non c'era verso. Per quanto le dicessimo: «Stai tranquilla, non ti succederà niente», non si riusciva neanche a spostarla.

(Daniela Stradiotto, Direttrice Servizio Polizia Scientifica della Polizia di Stato, audizione alla Commissione Parlamentare del 10 settembre 2015)

Riesce difficile anche solo immaginare l'uso della forza nei confronti di donne in lacrime raggomitolate per terra o sedute su un gabinetto. O che l'unico problema, se si spezza un dito a un migrante, sia che il funzionario di Polizia responsabile non sia tutelato. Ma è lecito temere che la legge che regolerà l'attività nei siti hotspot, ormai in fase avanzata di preparazione, prevedrà nuovi spazi di utilizzo della coercizione.

E' bene puntualizzare che, nonostante le pressioni dell' Unione Europea e il desiderio espresso da Frontex e Polizia di Stato, al momento **la legge italiana prevede l'uso proporzionato della forza in un unico caso**: quello disciplinato dall'art.349 comma 2 bis del Codice di Procedura Penale, che 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”. Situazione che evidentemente in nessun modo collima con quella dei migranti nei centri siciliani.

Il trattenimento, e le condizioni in cui avviene

Al di là dell'uso della forza, si configura certamente nei centri un problema di trattenimento prolungato.

A volte, è utilizzato come uno strumento di coercizione nei confronti delle persone che non vogliono rilasciare le impronte, trattenute fino a che non si convincono, spesso separate le une dalle altre perché perdano coraggio e determinazione, trasferite da un centro a un altro:

“Quando noi ci troviamo di fronte a questi cittadini che non si vogliono sottoporre all'identificazione, li poniamo in questi locali, in questi spazi, nei quali loro restano fino a che noi non riusciamo a identificarli compiutamente” (Felice Romano, Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia, intervistato da “Internazionale”⁷³).

“L'acquisizione forzata delle impronte digitali prevede diverse fasi: una fase di consulenza, una fase di tentativi e, se la persona non collabora, può essere portata in un altro centro...” (Miguel Angel Nunos Nicolau, audizione alla Commissione Parlamentare del 13 gennaio 2016).

Il trattenimento dei migranti a scopo identificativo all'interno di centri di accoglienza non è mai legittimo, se non nei –pochissimi-casi disciplinati dalla

legge⁷⁴. L'unico obbligo di permanenza nei centri di accoglienza è quello notturno, previsto dall' art. 10 del D. Lgs. n. 142/2015. In alcune occasioni, al singolo richiedente asilo può essere imposto l'obbligo di un determinato luogo di residenza o di una area geografica in cui circolare, ma tali eventuali restrizioni devono essere prescritte volta per volta dal Prefetto con atto scritto e motivato e comunicato ad ogni richiedente asilo (art. 5, comma 4, D. Lgs. n. 142/2015).

Per tutti coloro (italiani o stranieri) che rifiutino di farsi identificare è previsto l'accompagnamento presso gli uffici di Polizia, così come resta previsto per tutti (italiani e stranieri) il fermo identificativo. Ma accompagnamento e fermo sono da effettuarsi sotto il controllo costante della magistratura penale, con la possibile partecipazione di un difensore, e comunque per un periodo non superiore alle 24 ore.

Qualsiasi altra forma di privazione della libertà costituisce quindi violazione dell'art.13 della Costituzione, che recita "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge."⁷⁵

Più sistematicamente, il trattenimento prolungato nei centri sembra dovuto alla cronica mancanza di posti negli HUB regionali e/o in seconda accoglienza, o all'ingolfamento delle operazioni di invio verso i centri dove i richiedenti asilo dovrebbero formalizzare la domanda di protezione.

A causa dell'assenza di una qualunque base giuridica, non è ovviamente definito quanto tempo i migranti possano restare negli centri in cui è attivo l'approccio *hotspot*. La questione appare cruciale anche visto il ritmo sostenuto degli arrivi.

Non resta che rifarsi alla normativa esistente, ricordando che la "procedura" hotspot si appoggia al momento a centri dove i migranti non possono essere trattenuti per più di 48-72 ore e dove non può esserci limitazione della libertà di movimento, a meno di un preciso intervento dell'autorità giudiziaria che deve effettuare una convalida del trattenimento⁷⁶.

Le testimonianze, sia dei migranti che dei legali o delle associazioni che li assistono, vanno invece in senso opposto:

"Dopo essere arrivata a Lampedusa e avere lasciato subito le impronte, sono rimasta nel centro 12 giorni. Ogni giorno partiva qualcuno per i trasferimenti, noi siamo rimasti 12 giorni. Ci hanno dato dei vestiti, poi nient'altro. Non sapevamo quanto tempo saremmo rimasti lì, nessuno ci ha mai detto niente.", racconta F., proveniente dalla Somalia.

"Io sono qui da 14 giorni. Mi hanno detto che sarei stato trasferito subito presso un altro centro, ma ancora nulla" ha detto a un'operatrice di Borderline Sicilia un ragazzo che si trovava il 2 marzo 2016 a Pozzallo.

"Da settembre 2015 i tempi di trattenimento nel centro di Lampedusa di sono allungati molto, vanno da uno fino a tre mesi" raccontano gli operatori di Mediterranean Hope. "Per questo è impensabile che i migranti siano effettivamente chiusi dentro, la situazione diventerebbe esplosiva nel giro di

pochi giorni. Diciamo che, durante i mesi invernali, è tollerato che si possano allontanare dal Centro...anche perché da Lampedusa non se ne vanno di certo. Il problema sorgerà con la stagione turistica, quando non verrà visto di buon occhio che i migranti possano circolare liberamente per l'isola”.

Riportiamo anche stralcio del report MSF relativo alla situazione a Pozzallo, che ben descrive una situazione di trattenimento/detenzione *de facto*, al di là delle previsioni di legge. “Un veicolo della polizia è parcheggiato davanti all'uscita di sicurezza del centro e posizionato in maniera tale da bloccare la porta che rimane così chiusa. Il blocco è continuo, e si protrae anche in fase post-identificazione, impedendo l'accesso all'area esterna della struttura, (comunque delimitata dalle recinzioni esterne). Tale blocco, diventa spesso causa di tensione tra gli ospiti, soprattutto nei casi di protratta presenza al centro e con divieto di uscita che viene esteso anche a donne, bambini e minori non accompagnati (...) MSF segnala anche la presenza del blocco dell'entrata principale della struttura posto dagli agenti di sicurezza (carabinieri e/o polizia) attraverso l'utilizzo di un'asse di legno che viene utilizzata per bloccare la porta dall'esterno.”⁷⁷

Ci sono dunque due scenari differenti: uno che riguarda veri e propri episodi di detenzione “di fatto”, con l'impossibilità concreta di uscire dalla struttura del centro; e uno che riguarda episodi di trattenimento (non per questo meno gravi), in cui alle persone è consentito uscire per alcuni momenti durante il giorno, restando però di fatto **bloccate presso il centro a tempo indeterminato**.

“Siamo all'interno del campo (l'hotspot) da una settimana ed è già la terza volta che ci danno una data in cui saremo trasferiti per poi dirci che dobbiamo aspettare, perché?” racconta a Lucia Borghi di Borderline Sicilia un ragazzo incontrato poco fuori il CPSA di Pozzallo, che le mostra un foglio la sua foto in cui effettivamente viene indicata come data di trasferimento il 9 maggio, cioè il giorno in cui si sono incontrati. “Il problema è che non ci sanno spiegare perché e non capiscono che uno passa tutto il giorno ad aspettare di andare via e poi rimane molto molto deluso. Potrebbero non dirmi nulla, questa è già la terza volta.”

In questo contesto, appare particolarmente preoccupante la situazione dei minori, particolarmente dei minori non accompagnati. L'aumento degli arrivi in questo segmento di popolazione (2480 minori arrivati dal 1° gennaio al 30 marzo 2016, di cui 2370 minori soli⁷⁸, con un forte incremento rispetto ai 2015⁷⁹) e la scarsità di posti in accoglienza, insieme al generale ingolfamento del sistema, è la motivazione addotta per il fatto che molti di loro restano settimane intere nei centri adibiti ad hotspot.

L'équipe di Oxfam attiva in Sicilia ha incontrato, il 13 maggio 2016, 2 gruppi di minori, per un totale di una ventina di ragazzi, tutti provenienti da paesi dell'Africa Occidentale come Senegal, Guinea Conakry, Mali, appena fuori dal CPSA di Pozzallo. **I ragazzi hanno raccontato che era la prima volta che li facevano uscire dal centro, dove alcuni sono bloccati da tre mesi, altri da due.** Con loro c'è un bambino di 11 anni, a Pozzallo dal 1 maggio. Stando a quanto alcuni di loro hanno capito, per la giornata era previsto qualcuno in visita, forse in occasione del Festival Sabir, in svolgimento proprio in quei giorni, e per questo li avrebbero fatti uscire. Erano tutti in possesso di un foglio, in realtà con due versioni leggermente differenti, contenente la loro foto, il numero identificativo, il

nome e il cognome. Un “documento” di evidente fattura “artigianale”, di cui non è nota la validità o la funzione.

Hanno raccontato che tutti gli adulti erano stati trasferiti presso altri centri, e che in quel momento a Pozzallo c'erano solo minori. In effetti lo stesso giorno, dopo mesi di ingressi negati a giornalisti e associazioni, il senatore Luigi Manconi ha potuto visitare il CPSA, e ha trovato, su 142 presenze, ben 120 minori.⁸⁰

A., 15 anni, senegalese, ha raccontato a Oxfam: “Ci dicono che dobbiamo restare qui fino a che non si libera un posto...ci dicono sempre “domani, domani... dentro non facciamo niente...stiamo lì e basta”.

Altre testimonianze raccolte vanno tutte nella stessa direzione:

“A Pozzallo la cosa più brutta è stato il non poter nemmeno uscire in cortile” ha raccontato a Oxfam un minore ospitato in un centro di seconda accoglienza della sua esperienza a Pozzallo.” Noi “bambini” dovevamo stare sempre dentro il centro, anche quando eravamo in tanti e non c'era spazio per muoversi. Ci lasciavano giocare a pallone ma sempre dentro il centro, mancava davvero l'aria”.

O ancora: “Quando sono arrivato a Pozzallo mi hanno detto che sarei stato subito trasferito. Intanto non potevo nemmeno mettere un piede fuori dalla porta, e quando sei chiuso il tempo passa ancora di meno. Ho pensato che anche in Italia è meglio non fidarsi di nessuno”.

Il vitto sempre rappresentare, dopo tante settimane di permanenza, un problema: “La mattina per colazione una fetta di pane e il caffè nel bicchiere di plastica...poi spaghetti e maccheroni, mezzi crudi, a pranzo e a cena”. Ma uno dei problemi più sentiti dai ragazzi, oltre all'impossibilità di spostarsi, riguarda i vestiti: “Abbiamo addosso gli stessi vestiti da quando siamo arrivati...non possiamo neanche lavarli”.

Il fatto che le persone restino nei centri ben più a lungo di quanto dovrebbero ha infatti delle ricadute importanti sulla disponibilità di beni materiali di cui possono godere, perché, a quanto risulta, ai migranti viene effettuata **un'unica distribuzione di vestiti, ciabatte e tessera telefonica, sia che restino pochi giorni, sia che restino settimane:**

“Da quando siamo arrivati ci hanno solo dato un cambio di vestiti, un paio di ciabatte e una ricarica telefonica da 5 euro”, aveva raccontato alcune settimane fa un ragazzo ospite a Pozzallo a un'operatrice di Borderline Sicilia. “Io ho pensato di chiedere altri vestiti perché spesso ho freddo e un'altra ricarica per chiamare la mia famiglia. Poi ci ho rinunciato perché magari per questo devo rimanere di più”.

Legato a doppio filo al problema del trattenimento c'è quello del **sovraffollamento.**

270 persone a Pozzallo, quando la capienza massima è 180, dopo gli sbarchi della prima settimana di maggio. E negli stessi giorni, nel CPSA di Lampedusa sono accolte 811 persone, a fronte di una capienza di circa 400⁸¹. Il sovraffollamento cronico di queste strutture rende semplicemente impossibile assicurare alle persone un trattamento dignitoso.

“Dormiamo tutti in un unico spazio, uomini, donne e bambini. Il cibo non so, personalmente faccio fatica perché ogni giorno mangiamo pasta e le porzioni sono veramente ridotte.” racconta a Borderline Sicilia un ragazzo nelle immediate vicinanze del CPSA di Pozzallo.

Alcuni rappresentanti delle agenzie coinvolte nella gestione dell'approccio hotspot non sembrano però particolarmente preoccupati dal fenomeno: “Se ci sono 600 persone in un luogo che ne può ospitare 300, che cosa ci si può aspettare? Alcune persone dovranno dormire un po' più strette, non ci sono letti per tutti, non si finisce direttamente sul pavimento, ma bisogna adeguarsi alle condizioni.”, sostiene ancora Miguel Angel Nunos Nicolau durante audizione alla Commissione Parlamentare del 13 gennaio 2016.

Purtroppo le condizioni a cui “bisogna adeguarsi” finiscono per risultare inaccettabili: promiscuità tra uomini, donne e ragazzi, servizi igienici non sufficienti, e l'inevitabile diffusione di malattie: i primi giorni di maggio nel CPSA di Pozzallo sono stati riportati 65 casi di scabbia, malattia facilmente debellabile in condizioni igieniche normali⁸².

Un recente comunicato di Terres des Hommes, ONG attiva nella struttura, testimonia che “dopo quattro sbarchi consecutivi, il centro è sovraffollato. A preoccupare sono soprattutto le pessime condizioni igienico-sanitarie della struttura, dove sono 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 – sono ulteriormente peggiorate da quando è venuta meno l'assistenza medica costante all'interno del centro da parte di altre Ong.⁸³”

Il CPSA di Lampedusa, visitato dall'Europarlamentare Elly Schlein lo scorso gennaio, non presenta una situazione migliore: brande con materassini di gomma piuma grezza privi di lenzuola, bagni alla turca da cui fuoriesce liquame. Nella sezione riservata ai minori non accompagnati, separata da sbarre, ci sono 60 posti letto, ma il giorno della visita i minori sono 87. Con un totale di 4 wc e 4 docce a disposizione.⁸⁴

LE PERSONE CHE ARRIVANO SULLE NOSTRE COSTE SONO TRAUMATIZZATE

In questi spazi sono accolte persone estremamente vulnerabili.

I conflitti, gli abusi e l'ineguaglianza estrema che spingono le persone a compiere questo viaggio, le condizioni terribili delle rotte che portano in Libia, e gli ulteriori pericoli affrontati durante il loro viaggio verso l'Europa causano a moltissime di loro traumi severi. Al di là dell'orientamento di alcuni terapeuti, inclini a considerare lo stesso evento "migrazione" come in una prospettiva psico-traumatologica (cioè come traumatico in sé, perché generatore di sradicamento, separazione dagli affetti, aspettative verso la riuscita del percorso⁸⁵), è indubbio che le persone che arrivano sulle nostre coste hanno alle spalle eventi estremamente dolorosi, di difficile rielaborazione, legati sia alla situazione nel paese di origine, che al viaggio intrapreso –compresa, quasi per tutti, la terribile "parentesi" libica- fino alla traversata del Mediterraneo.

Medici per i Diritti Umani (MEDU), uno dei partner di Oxfam in Sicilia, conferma una situazione particolarmente critica: "Tutti i 150 migranti che abbiamo preso in carico nel progetto ON.TO⁸⁶ per un supporto medico psicologico hanno vissuto **esperienze traumatiche estreme**; in particolare il 95% è stato vittima di tortura nel paese di origine e/o lungo la rotta migratoria, soprattutto in carceri e centri di detenzione libici" racconta Flavia Calò, coordinatrice di MEDU in Sicilia. "In particolare le **percosse ripetute** e la **violenza sessuale** sono le forme di violenza intenzionale riferite con maggior frequenza, sia dagli uomini, che dalle donne."

La violenza intenzionale, in particolare, induce un vissuto di annichilimento e di profonda sfiducia personale: i soggetti con questo tipo di esperienza, prima ancora che diffidare degli altri, non si fidano più di sé, della propria capacità di proteggersi e di discriminare, tra gli altri, che sono le persone pericolose e chi no. Che è esattamente quello che la tortura, nelle sue varie forme, vuole provocare nella vittima⁸⁷.

"I racconti dei migranti descrivono **condizioni inumane di detenzione** in prigioni o case abbandonate, carenza di servizi igienici, cibo e acqua irregolari, deprivazione sociale" continua Flavia Calò. "In molti casi i migranti hanno vissuto esperienze di annientamento, indotti all'impotenza e costretti ad assistere a torture e atrocità inflitte ad altri, spesso amici o parenti".

Oxfam e Borderline Sicilia hanno avuto occasione di raccogliere diverse testimonianze direttamente dai migranti arrivati sulle nostre coste. Ne riportiamo alcune.

Cosa intendiamo quando parliamo di “inferno libico”

In una Libia destabilizzata da anni di conflitto, la riduzione in schiavitù dei migranti o la loro detenzione a scopo di riscatto è diventato un vero business, che non coinvolge solo militari o para-militari, ma anche semplici cittadini⁸⁸.

“Ho passato 8 mesi in Libia” racconta F., una ragazza di 22 anni che ha viaggiato, da sola, dalla Somalia all’Italia. “Siamo stati imprigionati da una banda di trafficanti appena arrivati nel paese. Eravamo più di 80 nella stessa stanza, uomini e donne insieme. C’era tutta l’Africa, in quella stanza...venivano da tutti i paesi. I trafficanti ci lasciavano spesso anche due o tre giorni senza cibo ed acqua, e ci picchiavano solo per divertirsi. Ho il seno pieno di cicatrici. Eravamo costretti a chiamare le nostre famiglie, chiedendo loro di inviare soldi ai trafficanti.” F. è stata rilasciata quando la sua famiglia è riuscita a pagare 800 dollari ai trafficanti come riscatto. Poi ha dovuto pagare altri 1000 dollari per mettersi in viaggio verso l’Italia.

D., 30 anni, del Mali, è entrato in Libia a febbraio 2013. “Mi hanno preso al confine e mi hanno portato in un posto recintato, c’erano vari edifici, non si poteva uscire...sono rimasto lì fino a marzo dell’anno scorso (2015, NdA), non ho mai visto nessun altro posto della Libia. C’era una fabbrica di mattoni dove lavoravamo tutti. Mangiavamo una volta al giorno. Un giorno ero troppo debole, non ce la facevo a lavorare, e allora loro mi hanno sparato in una gamba.” D., che ha una vistosa cicatrice sulla gamba sinistra, racconta che i suoi carcerieri indossavano sempre un passamontagna ed erano armati, pur non indossando una divisa.

S., 21 anni, del Ghana, è fuggito dal suo paese a 15 anni, vivendo per strada e mantenendosi con espedienti e lavoretti, fino a che non è finito in Libia, dove è stato incarcerato per sei mesi in un campo militare. “Mi picchiavano ogni giorno. Non mi facevano lavorare. Aspettavano che qualcuno venisse a prendermi. Chiedevano soldi, ma io non avevo nessuno a cui chiederli e non avevo denaro. Eravamo rinchiusi, aprivano solo per picchiarci. Usavano tubi, fili elettrici e il calcio del fucile, ogni giorno. Il mio dente è stato spaccato così”, racconta, mostrando l’incisivo superiore rotto. “Hanno sparato a persone davanti a me. Penso spesso a questo e alla morte, e ancora ho paura”.

“Prima di imbarcarmi ho passato un mese in Libia chiuso in una specie di prigione” dice Y., giovane uomo di origine camerunense “mangiavo una volta al giorno e venivo sistematicamente bastonato dai libici, che si sfogavano con me e gli altri ragazzi in attesa di partire quando qualche loro affare andava storto. Durante tutto questo tempo ho visto tre persone sparire perché si sono rifiutate di dare delle sigarette o perché hanno parlato nel momento sbagliato. Li portavano via a forza e non tornavano più.”

M., del Gambia, racconta “In Libia è impossibile sopravvivere se non ti nascondi e hai la pelle nera. Ad ogni angolo di strada può capitare che incontri ragazzini armati, poliziotti o semplici cittadini che per nulla sono pronti ad ucciderti, perché sei invisibile, senza documenti, senza nulla. Io sono rimasto in Libia per tre mesi e facevano qualsiasi cosa mi veniva ordinato, perché non avevo scelta. Anche

una volta che decidi di partire poi non puoi più tirarti indietro, qualsiasi siano le condizioni, altrimenti semplicemente ti fanno fuori”.

T., proveniente dalla Nigeria: “In Libia non ho praticamente dormito una sola notte in cinque mesi perché ogni piccolo movimento poteva portare con sé una minaccia di morte. La guerra è dappertutto, visibile e non; ti sparano nelle gambe, appena vedono che sei nero minacciano di buttarti in prigione, ho visto io stesso alcuni ragazzi essere trascinati via di peso per avere osato alzare lo sguardo verso i padroni. Appena arrivato in Libia capisci che non puoi sopravvivere a lungo, ma personalmente non sapevo che altra strada prendere per fuggire”.

“Devo far sapere a tutti cosa succede in mare”

Le condizioni terribili in cui i migranti sono costretti a viaggiare per mare sono ormai note: dalla scelta delle imbarcazioni operata dai trafficanti (gommoni o vecchi pescherecci), all’inverosimile numero di persone che vi vengono caricate, spesso usando la violenza, al fatto che le persone che possono pagare di meno vengono stipate, ove possibile, nella stiva.

“Eravamo più di 100 sul gommone, siamo partiti di notte, c’erano anche bambini molto piccoli. Solo chi non ha scelta fa un viaggio così con figli così piccoli. Io ero incinta, di poco. Dopo tre, quattro giorni in mare, non mi ricordo, il gommone si è rovesciato, le onde erano altissime...ci siamo salvati in 15. L’acqua era gelida, e tanti non sapevano nuotare. Mio marito è morto. Io non so come ho fatto a salvarmi. Ora sono sola, con la mia bambina...non so cosa mi riserverà il futuro. Ho solo paura.”, racconta N. 25 anni, nigeriana.

“Sul mio gommone eravamo così stretti che per buona parte della traversata ho pensato di poter cadere in acqua da un momento all’altro, tanto eravamo ammassati uno sull’altro” dice A., 32 anni, dalla Nigeria. “Un ragazzo che era sulla mia barca è morto, ma io me ne sono accorto solo dopo parecchio tempo e da allora ho iniziato a piangere perché pensavo che sarei finito come gli altri, dimenticato in fondo al mare. Adesso che sono arrivato, devo far sapere a tutti cosa succede in mare”.

“Alla fine, dopo due giorni di attesa, ci hanno caricato su un gommone, minacciandoci e picchiandoci con i bastoni” racconta F., 23 anni, dalla Somalia. “Eravamo in 115, ma due hanno protestato, perché dicevano che eravamo troppi per un gommone solo. Gli hanno sparato subito, davanti a noi. Poi siamo partiti, era l’una di notte...non osavamo alzare lo sguardo, molti piangevano. Io non credevo che saremmo sopravvissuti, era tutto nero e non si vedeva niente.”

R., anche lui somalo, è sopravvissuto a un naufragio: “Non ho viaggiato su un gommone. Era una nave più grande, con due piani. Molti sono stati chiusi nella stiva. Non ricordo quanti eravamo, ma la nave era abbastanza grande. Dopo due giorni di viaggio, io non so cosa è successo...la gente ha cominciato a urlare, a muoversi, a spingere tutta insieme...e la barca si è rovesciata. Siamo finiti tutti in acqua, anche tanti bambini. A me mi hanno salvato. Ma tantissimi sono affogati, tantissimi.”

Da cosa fuggono?

Conflitti interni per il controllo delle risorse, dittature, instabilità diffusa, presenza di gruppi terroristici, persecuzione di minoranze religiose o politiche, esproprio di terre. Anche nei paesi “dove non c'è la guerra” moltissime persone vivono in condizioni di difficoltà estrema.

Alcune testimonianze raccolte da Oxfam da richiedenti asilo ospitati in strutture di accoglienza.

D. 29 anni, originario del Mali, di religione musulmana, ma di madre cristiana, racconta “I miei due fratelli maggiori sono stati uccisi 4 anni fa, dopo essere stati rapiti dal nostro villaggio, perché si erano rifiutati di arruolarsi nel gruppo armato. Lo stesso giorno hanno ucciso mio zio, al mercato. Poi sono tornati a casa nostra per prendere mio padre: lui si è rifiutato di andare con loro, e poco dopo lo hanno ammazzato.” D. si trovava nel campo quando il gruppo armato è arrivato nel villaggio, e per questo motivo non è stato preso. Tutti quelli che hanno potuto si sono nascosti. “Dopo un mese è morta anche mia madre: il gruppo armato stava nel villaggio è sparavano per divertimento...e un giorno l'hanno colpita” continua D. “Dopo un mese mi hanno preso, per costringermi ad arruolarmi, altrimenti mi avrebbero tagliato le mani. Siamo andati nel deserto, dove loro avevano il loro quartier generale, ma io dopo due giorni sono riuscito a scappare, sono tornato a casa, dove erano rimasti i miei fratelli più piccoli.” La storia di D. è difficile persino da ascoltare. “Durante il giorno stavamo nascosti, ma di notte camminavamo. Però non riuscivamo a mangiare, bevevamo l'acqua dai pozzi quando li trovavamo...ma i miei fratelli sono morti, di fame, di stanchezza...sono rimasto solo io.” In più, D. non ha notizie della sua compagna e della figlia, che vivevano in un villaggio diverso, dal 2012.

M., un ragazzo di vent'anni proveniente dalla Somalia, ci ha raccontato: “Mio padre lavorava per l'esercito. Per questo Al-Shabaab ha bruciato la nostra casa. I miei fratelli ed io abbiamo cercato riparo dal fuoco, ma ci stavano aspettando fuori e mi hanno sparato. Praticamente la gamba sinistra non mi funziona più. Non ho idea di dove siano i miei fratelli o i miei genitori, ci siamo separati, scappando.

B., 28 anni, del Gambia, era allievo di un Imam in contrasto con le correnti più estremiste e intransigenti dell'Islam che si stavano diffondendo nel paese. Il “Supreme Islamic Council” ha rapito e incarcerato l'Imam e lo ha torturato a lungo. “Hanno cominciato a perseguire anche noi allievi, ci seguivano, ci venivano a cercare a casa. Eravamo terrorizzati. Quando alcuni di noi hanno cominciato a sparire, ho capito che dovevo partire.”

“Ho deciso di lasciare il mio paese perché io e la mia famiglia siamo stati torturati più volte” dice A., un richiedente asilo della Costa d'Avorio. “Con tutto quello che ho passato, finalmente ora sono in un posto dove vengono rispettati i miei diritti. Spero che questa sia la fine del mio incubo, e l'inizio di una nuova vita.”

3 TUTELA DEI DIRITTI, RIFORMA DELLE POLITICHE: LE RICHIESTE DI OXFAM

Quello a cui abbiamo assistito in questi mesi è la continua deroga al rispetto della legge, e spesso anche al buon senso, in nome della infinita “emergenza” che l’arrivo dei migranti sul nostro territorio sembra rappresentare. Emergenza, ormai lo sappiamo bene, lontana dall’essere tale, essendo questi flussi largamente prevedibili anche considerando solo superficialmente la situazione internazionale, ma perfettamente funzionale a una gestione opaca, quando non palesemente extra-legale, del fenomeno.

Consideriamo intollerabile questo stato di cose, non solo per le continue violazioni dei diritti di persone già vulnerabili, per le quali Oxfam si impegna da anni, ma anche per la ricaduta pesantissima che questo sistema ha sulle comunità locali.

Parliamo ovviamente delle conseguenze immediate, legate al fenomeno descritto in questo rapporto, che vede migliaia di persone abbandonate sul territorio, prive di qualunque risorsa, destinate al lavoro nero, allo sfruttamento, all’accattonaggio, alla microcriminalità, a dare nuova linfa insomma a quelle reti illegali o apertamente criminali che già rendono fragile il territorio siciliano. Ma anche a quelle che vedremo nel futuro, se si consentirà che il diritto venga sistematicamente calpestato, costruendo e adottando quotidianamente pratiche che si collocano in uno spazio grigio, dove l’abuso finisce per essere l’unica regola.

Non è una società sana quella che consente tali pratiche, ed è una vana illusione che i diritti fondamentali siano esigibili da alcuni e non da altri: **il rispetto dei diritti di base deve essere garantito per tutti, o nessuno può sentirsi tutelato.**

Non ultimo, gli hotspot come fabbriche di irregolarità e criminalizzazione non fanno che aumentare la percezione negativa dei migranti nelle comunità d’accoglienza: fatto che renderà sempre più ardua la reale integrazione tra queste due componenti della società, gli “autoctoni” e i “nuovi arrivati”, rendendo entrambi più fragili.

Per questo, Oxfam avanza le seguenti richieste al Governo Italiano e all'Unione Europea per porre fine alle gravi violazioni dei diritti legate all'implementazione dell'approccio hotspot:

Nell'immediato:

- Quanto avviene negli hotspot sia **precisato dalla normativa** comunitaria e nazionale. La legge deve definire l'esatta catena delle responsabilità per ogni procedura posta in essere, precisando il ruolo di tutti gli attori coinvolti. Gli enti di tutela e rappresentanti della società civile organizzata dovrebbero essere coinvolti nella definizione della normativa.
- **Tutti i migranti**, come stabilito dalla legge, **ricevano informazioni circa i loro diritti, compreso quello di poter richiedere protezione internazionale**, in forma e lingua a loro effettivamente comprensibile; l'attività di informativa legale deve svolgersi in spazi e tempi adeguati, che consentano un'effettiva comprensione della stessa a tutti gli individui sbarcati.
- Le procedure di identificazione e registrazione si svolgano **nel pieno rispetto dei diritti umani**. In particolare, in entrambi i momenti deve essere presente un **organo di garanzia indipendente dal Ministero dell'Interno**, per assicurare che le dichiarazioni dei migranti siano correttamente comprese e registrate e che le procedure si svolgano nel pieno rispetto dei diritti della persona. Ai migranti deve sempre essere rilasciata copia dei documenti firmati e delle dichiarazioni rese.
- Nessun migrante sia **respinto senza che il suo caso sia stato valutato singolarmente**, anche stante il fatto che nessuna norma attribuisce alle forze dell'ordine la facoltà di distinguere un richiedente protezione internazionale da un cosiddetto "migrante economico";
- Nessun migrante sia **trattenuto nei centri di accoglienza** al solo fine di essere identificato; nei centri non si deve verificare restrizione della libertà personale.
- Nessun migrante sia costretto con **misure coercitive (violenza, intimidazione, trattenimento a tempo indeterminato)** a sottostare alle procedure di identificazione e foto-segnalamento.
- Sulle navi, presso i punti di sbarco e i centri dove avvengono le prime operazioni di identificazione **siano presenti in numero proporzionato all'entità degli arrivi operatori e mediatori qualificati appartenenti a organizzazioni della società civile**, con funzioni di supporto, facilitazione e monitoraggio del rispetto dei diritti dei migranti.
- Nei centri **sia garantito l'accesso** a parlamentari nazionali e europei, giornalisti, esponenti di associazioni che ne abbiano fatto richiesta; tutte le sezioni dei centri devono essere visitabili.

- **Specifici percorsi protetti** siano garantiti a categorie vulnerabili quali minori non accompagnati, donne che viaggiano sole o in stato di gravidanza, persone che hanno subito traumi fisici o psichici, malati o portatori di handicap.

Nel medio periodo:

- **La capacità ricettiva del sistema di accoglienza nazionale sia ampliata**, al fine di evitare la continua congestione dei centri di prima accoglienza, in particolare attraverso l'apertura di nuovi posti SPRAR. In particolare, devono essere previsti rapidamente nuovi strutture ricettive per minori, caratterizzate da standard adeguati. L'adesione allo SPRAR, da parte dei Comuni o delle Unioni di Comuni, dovrebbe essere obbligatoria.
- I flussi di migranti siano riconosciuti come una componente strutturale, da gestire attraverso la partecipazione attiva ai programmi di **resettlement** e l'apertura di **canali umanitari** per le persone in evidente bisogno di protezione internazionale, e attraverso un'effettiva riapertura di **canali di migrazione legale per lavoro**, oggi sostanzialmente chiusi; questa componente è fondamentale per una gestione efficace e responsabile dei flussi migratori.
- Sia a livello nazionale che a livello comunitario, **le politiche di contenimento dei flussi** che prevedono accordi con i paesi di origine e/o di transito dove **i migranti siano trattenuti con misure coercitive o possano essere respinti collettivamente siano abbandonate**: in particolare, come già espresso, è da considerarsi inaccettabile l'eventualità di un accordo con la Libia sul modello dell'accordo recentemente concluso con la Turchia dall'Unione Europea o degli accordi bilaterali stretti in passato tra la Libia e il nostro paese.
- A livello comunitario, si proceda a una riforma radicale del Sistema Comune Europea di Asilo, che preveda **il mutuo riconoscimento delle decisioni positive sull'asilo**. L'armonizzazione tra i sistemi di asilo degli Stati Membri deve essere accelerata, per evitare eccessiva discrepanza tra le misure di sostegno e di integrazione rivolte ai richiedenti asilo e rifugiati.

NOTE

¹ Basti pensare agli accordi tra l'Italia e la Libia e tra la Spagna e la Mauritania, tutti con l'obiettivo di fermare i flussi di migrazione irregolare, e al recente Action Plan pubblicato in seguito alla conferenza de La Valletta.

² Come previsto dal D.Lgs 25/2008, aggiornato dal D.Lgs. 142/2015.

³ Cfr. pag 30 del presente rapporto.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

⁵ http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/19/news/almeni_700_migranti_morti_in_un_naufragio_a_nord_della_libia_solo_28_superstiti-112315076/

⁶ <http://www.lastampa.it/2015/05/12/esteri/triton-come-mare-nostrum-soccorsi-a-miglia-dalle-coste-aiy1o5Efw1K2KgV9HYSQFO/pagina.html>

⁷ http://italia2014.eu/media/1350/programma_ita_def.pdf

⁸ Ministero dell'Interno, 2015.

⁹ Eurostat, Asylum Quarterly Report, 2015

¹⁰ Ministero dell'Interno, 2015.

¹¹ Eurostat, Asylum Quarterly Report, 2015.

¹² Sotto i riflettori finì in particolare la stazione di Milano Centrale, dove per mesi famiglie intere, provenienti principalmente dalla Siria, sono transitate dirette in nord Europa, fermandosi per poche notti, sostenute da una mobilitazione prima spontanea, poi sempre più organizzata, di singoli e associazioni di solidarietà

¹³ Eurostat, Asylum Quarterly Report, 2015.

¹⁴ UNHCR, 2015.

¹⁵ Il regolamento n° 603/2013 istituisce il database EURODAC per il confronto delle impronte digitali per un'efficace applicazione del Regolamento di Dublino. E' applicato dal 20 luglio 2015, sostituendo il vecchio regolamento CE 2725/2000.

¹⁶ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration 10.02.2016

¹⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration 16.03.2016

¹⁸ Il Regolamento 562/2006 (Codice Frontiere Schengen) ammette la circolazione dei cittadini dei Paesi terzi, titolari di visto o permesso di soggiorno, solo fino a 90 giorni in un intervallo di 6 mesi.

¹⁹ Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale (art.13, comma 1)

²⁰ La Convenzione di Dublino fu fermata il 15 giugno 1990, e divenne operativa il 1° settembre 1997

²¹ Missing Migrants Project, <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

²² Con l'espressione asylum shopping si intende la pratica per cui un richiedente asilo presenta domanda di protezione internazionale in un paese diverso da quello di entrata in più paesi, in seguito a eventuali decisioni negative.

²³ The hotspot approach to managing exceptional migratory flows, EU factsheet

²⁴ Ad ottobre 2015, la Commissione, nell'ambito di un stanziamento complessivo di 1,7 miliardi di euro per affrontare la "refugee crisis", ha previsto infatti circa 86 milioni di euro per potenziare le risorse umane e finanziarie di Frontex, EASO e EUROPOL per le attività di rimpatrio e per quelle svolte nelle aree hotspot (fonte: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL .Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. 14.10.2015)

²⁵ The hotspot approach to managing exceptional migratory flows, EU factsheet

²⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_en.pdf

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=IT>

²⁸ Aida Country Report, Italy, 2015

²⁹ A Catania si trova infatti la sede della EURTF (European Regional Taskforce), base delle agenzie europee con competenza in materia di immigrazione presenti in Sicilia.

³⁰ <http://www.redattosociale.it/Notiziario/Articolo/492423/Migranti-nei-futuri-hotspot-gia-emessi-centinaia-di-respingimenti-differiti>

³¹ Audizione alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti del 3 dicembre 2015.

³² Il modulo C3 è quello che registra formalmente, presso le Questure, la richiesta di protezione internazionale (c.d. verbalizzazione).

³³ Il testo riportato è ripreso dal documento ufficiale, ma alcune parti per brevità sono state omesse.

³⁴ <http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/188-comunicato-stampa-catania-2016-lasciatecientrare-incontra-il-responsabile-regionale-frontex>, <http://siciliamigranti.blogspot.it/2016/01/incontro-catania-tra-le-associazioni-e.html>

³⁵

http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_04_07_scheda_progettuale_PRAESIDIUM_IX_2014.pdf

³⁶ "(...) no specific legal framework has been established for hotspots or for the work of MMSTs. Rather, the deployment of both EASO and Frontex to provide operational support is regulated by the respective Regulations on the two agencies. As such, pursuant to articles 8 to 8h of the Frontex Regulation 114, Frontex may "deploy its experts to support the competent national authorities" in Member States "facing specific and disproportionate pressures" and can also deploy European Border Guard Teams "at the request of a Member State faced with a situation of urgent and exceptional pressure". Similarly, under Chapter 3 of the EASO Regulation 115, EASO may deploy Asylum Support Teams at the request of a Member State "subject to particular pressure". Operational support provided in the hotspots by both EASO and Frontex is therefore explicitly provided for in existing legislation." Fonte: On the Frontline: the hotspot approach to managing migration, Directorate general for internal policies, Policy Department C, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament.

³⁷ "L'infra-diritto degli stranieri. Quale cittadinanza nel sistema di governo per circolari?" Iside Gjergj, 2008.

³⁸ Oxfam non riconosce il termine "migrante economico", qui utilizzato perché largamente presente in atti o discorsi relativi all'approccio hotspot, dalle audizioni di fronte alla Commissione Parlamentare ai media che si sono occupati del tema. Come giustamente puntualizzato anche da Fulvio Vassallo Paleologo e Stefano Galieni nel loro contributo al rapporto di monitoraggio della Campagna LasciateCIEntrare "Accogliere: la vera emergenza", la categoria "migrante economico" è priva di riscontro nei testi di legge.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 10.02.2016

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 10.02.2016

⁴¹ Per una panoramica delle definizioni di flussi migratori misti e dei differenti approcci in materia, si veda <http://www.mixedmigrationhub.org/about/what-mixed-migration-is/>

⁴² Audizione alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti del 20 gennaio 2016.

⁴³ Non solo nessuno dei migranti intervistati da Oxfam e dai suoi partner ha mai affermato di possederne uno, ma anche le associazioni e i legali che hanno fornito assistenza ai migranti in questi mesi tra Catania, Ragusa, Siracusa, Agrigento, Caltanissetta e Palermo hanno confermato che ai loro assistiti non era mai stata rilasciata copia del foglio-notizie.

⁴⁴ Art. 10, comma 4, e art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998

⁴⁵ Incontro EASO a Catania, 16 marzo 2016

⁴⁶ Dati della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti, 4 aprile 2016.

⁴⁷ <http://www.medicisenzafrotiere.it/notizie/news/rapporto-pozzallo-condizioni-inaccettabili-servono-risposte-urgenti-e-strutturate>

⁴⁸ Come 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

⁴⁹ Documento Consiglio Direttivo ASGI, 21/10/2015, "Garantire i diritti degli stranieri soccorsi in mare e sbarcati"

⁵⁰ Ex articolo 10 comma 2 D.Lgs. 286/1998

⁵¹ Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti.

⁵² Il divieto di espulsioni o respingimenti collettivi è previsto dall'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani, reso esecutivo in Italia con d.p.r. 14 aprile 1982, n. 217

⁵³ La violazione da parte dell'Italia è già stata accertata più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che l'ha condannata perché sulle navi o nei centri di primo soccorso e accoglienza il respingimento è stato disposto senza alcuna forma di esame individuale di ogni straniero o da parte di personale impreparato per effettuare delle interviste a ciascuno e senza che i respinti abbiano avuto a disposizione degli interpreti o dei consulenti legali e ciò per la Corte è sufficiente per affermare l'assoluta assenza di garanzie sufficienti per valutare realmente ed individualmente la situazione dei migranti presi a bordo o soccorsi a terra. (si vedano le sentenze della Cedu 21.10.2014, caso 16643/09 Sharifi e altri contro Italia e Grecia, caso 27765/09 23.02.2012 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia).

⁵⁴ Documento Consiglio Direttivo ASGI, 21/10/2015, "Garantire i diritti degli stranieri soccorsi in mare e sbarcati"

⁵⁵ [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156517#{%22itemid%22:\[%22001-156517%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156517#{%22itemid%22:[%22001-156517%22]})

⁵⁶ siciliamigranti.blogspot.it

⁵⁷ http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_asilo_puglia_11.pdf

⁵⁸ Villa Sikania è un ex villaggio turistico adibito ad HUB regionale in seguito al Piano Nazionale Accoglienza del 10 luglio 2014.

⁵⁹ Il Palaspedini è un palazzetto dello sport messo a disposizione dal Comune e individuato dalla Prefettura e dalla Questura come luogo idoneo all'accoglienza nel momento successivo agli sbarchi.

⁶⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Progress Report on the Implementation of the hotspot in Italy 10.02.2016

⁶¹ <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2015/07/20/>

⁶² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on Implementation of Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints 27.05.2015

⁶³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Progress Report on the Implementation of the hotspot in Italy 12.12.15

⁶⁴ <http://meridionews.it/articolo/39555/lampedusa-la-difficile-convivenza-con-lhotspot-nicolini-esperimento-inefficace-imposto-da-ue/>

⁶⁵ <http://time.com/4302419/mussie-zerai-2016-time-100/>

⁶⁶ Audizione alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione dei migranti del 9 dicembre 2015.

⁶⁷ Il Palanebiolo è un piccolo stadio adibito a centro per migranti tramite l'installazione di tende.

⁶⁸ <http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/05/07/news/lampedusa-139305423/>

⁶⁹ <http://siciliamigranti.blogspot.it/2016/01/le-porte-girevoli-della-fortezza-europa.html>

⁷⁰ Insieme a Eleonora Forenza, Curzio Maltese, Elly Schlein, Laura Ferrara, Ignazio Corrao.

⁷¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2015-007777+0+DOC+XML+V0//EN>

⁷² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-007777&language=EN>

⁷³ <http://www.internazionale.it/video/2016/05/12/hotspot-le-impronte-dei-migranti>

⁷⁴ I rilievi foto-dattiloscopici 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).

⁷⁵ L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto-dattiloscopici, ASGI, 2014.

⁷⁶ Ricordiamo che, secondo la legge italiana (DPR 394/99), la detenzione amministrativa dei migranti può avvenire solo nei CIE, i provvedimenti devono essere convalidati dal giudice di pace entro 48 ore, sono validi solo se comunicati all'interessato in forma a lui comprensibile (tradotti, o con l'ausilio di mediatori culturali)

⁷⁷ <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/rapporto-pozzallo-condizioni-inaccettabili-servono-risposte-urgenti-e-strutturate>

⁷⁸ Save The Children

⁷⁹ Secondo i dati del Ministero dell'Interno, tra gennaio e febbraio del 2016 sono giunti in Italia 1.336 minori stranieri non accompagnati, a fronte di 521 minori soli arrivati nello stesso periodo dell'anno precedente.

⁸⁰ <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/507875/Pozzallo-nell-hotspot-quasi-tutti-minori-Gravissima->

violazione

⁸¹ <http://siciliamigranti.blogspot.it/>

⁸² <http://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza/>

⁸³ <http://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza>

⁸⁴ <http://www.a-dif.org/2016/02/01/a-lampedusa-lhot-spot-non-ci-puo-essere/>

⁸⁵ Mazzetti, 2008.

⁸⁶ <http://www.mediciperidirittiumani.org/progetto-on-to/>

⁸⁷ Mazzetti, 2008. Sironi, 1999.

⁸⁸ <http://www.amnesty.it/Libia-orribili-abusi-spingono-i-migranti-a-rischiare-la-vita-attraverso-il-Mediterraneo>

Questo rapporto è stato scritto da Giulia Capitani di Oxfam Italia.

Per l'aiuto fornito nella raccolta dei dati, un ringraziamento ai colleghi di Oxfam Italia Salvatore Maio, Serena Sabella, Floriana Bucca, Andrea Bottazzi. Per l'aiuto nel processo di redazione, un grazie a Sara Tesorieri e Vincent Koch di Oxfam International e Federica Corsi e Roberto Barbieri di Oxfam Italia.

Per l'importante contributo fornito, Oxfam ringrazia l'associazione Borderline Sicilia Onlus e in particolare l'avv. Paola Ottaviano, l'avv. Germana Graceffo, Judith Gleitze, Lucia Borghi, Alberto Biondo, Elio Tozzi.

Oxfam ringrazia inoltre l'avv. Roberto Majorini, l'avv. Riccardo Campochiaro, l'avv. Antonio Fiore e l'avv. Filippo Finocchiaro di ASGI, Valerio Landri e Federico Spagnesi di Caritas Agrigento, Alberto Mallardo di Mediterranean Hope, Flavia Calò e tutta l'équipe di Medici per i Diritti Umani.

OXFAM

Oxfam è una confederazione internazionale di 18 organizzazioni che lavorano insieme in oltre 90 Paesi nel quadro di un movimento globale per il cambiamento, per costruire un futuro libero dall'ingiustizia della povertà.

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Germany (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Spain) (www.intermonoxfam.org)

Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)

Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

www.oxfam.org



OXFAM