

Capitolo 1 /

# **La protezione internazionale in Italia nel 2015<sup>1</sup>**

# 1.1 Dinamiche e flussi delle migrazioni forzate

2 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo. Sesta edizione*, Terra Nuova, Firenze, 2015, pp. 12-13.

3 <http://it.peacereporter.net/conflitti/>;  
<http://www.unimondo.org/Guide/Guerra-e-Pace/Nuove-guerre>;  
<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/>

4 <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/>

5 In un rapporto del luglio 2016 *Border Wars: The Arms Dealers profiting from Europe's Refugee Tragedy*, curato dalla ONG Olandese Stop Wapenhandel. Il rapporto evidenzia anche che, a riprova dell'esistenza di uno sconcertante intreccio di speculazioni, alcune ditte europee che vendono armi in Medio Oriente e Nord Africa (Airbus, Finmeccanica e Thales) maturano enormi profitti anche dalle operazioni di rafforzamento delle frontiere interne ed esterne dell'Europa, sia con vendite dirette agli Stati sia a Frontex, per un giro di affari stimato intorno ai 15 miliardi di euro nel solo 2015.

<https://www.tni.org/en/publication/border-wars..> Dal Rapporto si evince che, tra il 2005 e il 2014, gli Stati membri dell'UE hanno autorizzato alle maggiori aziende di vendita di armi in Europa (tra cui figurano Airbus, Finmeccanica, Thales e Safran) oltre 82 miliardi di euro di licenze per esportazioni verso Medio Oriente e Nord Africa. Inoltre, secondo la relazione annuale del Governo al Parlamento italiano sull'export militare 2015, la vendita di armi da parte di aziende italiane, dietro autorizzazione del nostro

## Guerre e crisi nel mondo a fine 2015 e nel primo semestre del 2016

Il numero di conflitti, crisi e tensioni nel mondo non ha accennato a diminuire nel 2015 e nel primo semestre del 2016 e se a fine 2014, secondo l'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*<sup>2</sup>, erano 33 le guerre in atto e 13 le situazioni di crisi segnalate, nel periodo successivo si è assistito all'acuirsi e cronicizzarsi di molte situazioni, tanto che si contano 35 conflitti e 17 situazioni di crisi così distribuite nei diversi continenti<sup>3</sup>.

Secondo l'*International Institute for Strategic Studies*<sup>4</sup>, che ha sede a Londra e che ogni anno pubblica un database delle situazioni di conflitto in corso nel mondo, il numero delle persone morte a causa di conflitti aumenta di anno in anno: si è passati, infatti, da una stima di 56.000 persone nel 2008 a 167.000 persone nel 2015, in gran parte civili. Vanno inoltre sottolineate le responsabilità dirette dell'Occidente nell'alimentare i conflitti sia attraverso gli interventi armati, che contribuiscono spesso a mantenere per lunghi periodi l'instabilità delle aree in cui si interviene (vedi Afghanistan e Iraq) sia attraverso la vendita di armamenti nelle aree critiche<sup>5</sup>.

Gli scenari di guerra delineati, oltre a causare morti e distruzione, provocano la fuga di un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani. Questo vale anche per coloro che inizialmente provano a rimanere nel proprio Paese, nelle prime zone sicure e nei campi profughi al di là dei confini.

## Motivi di fuga nel mondo

**La causa principale** delle migrazioni forzate è costituita dalle situazioni di guerra e instabilità. Vi sono però altri fattori che agiscono spesso in concomitanza con tale motivazione:

### Si fugge dalle disuguaglianze economiche.

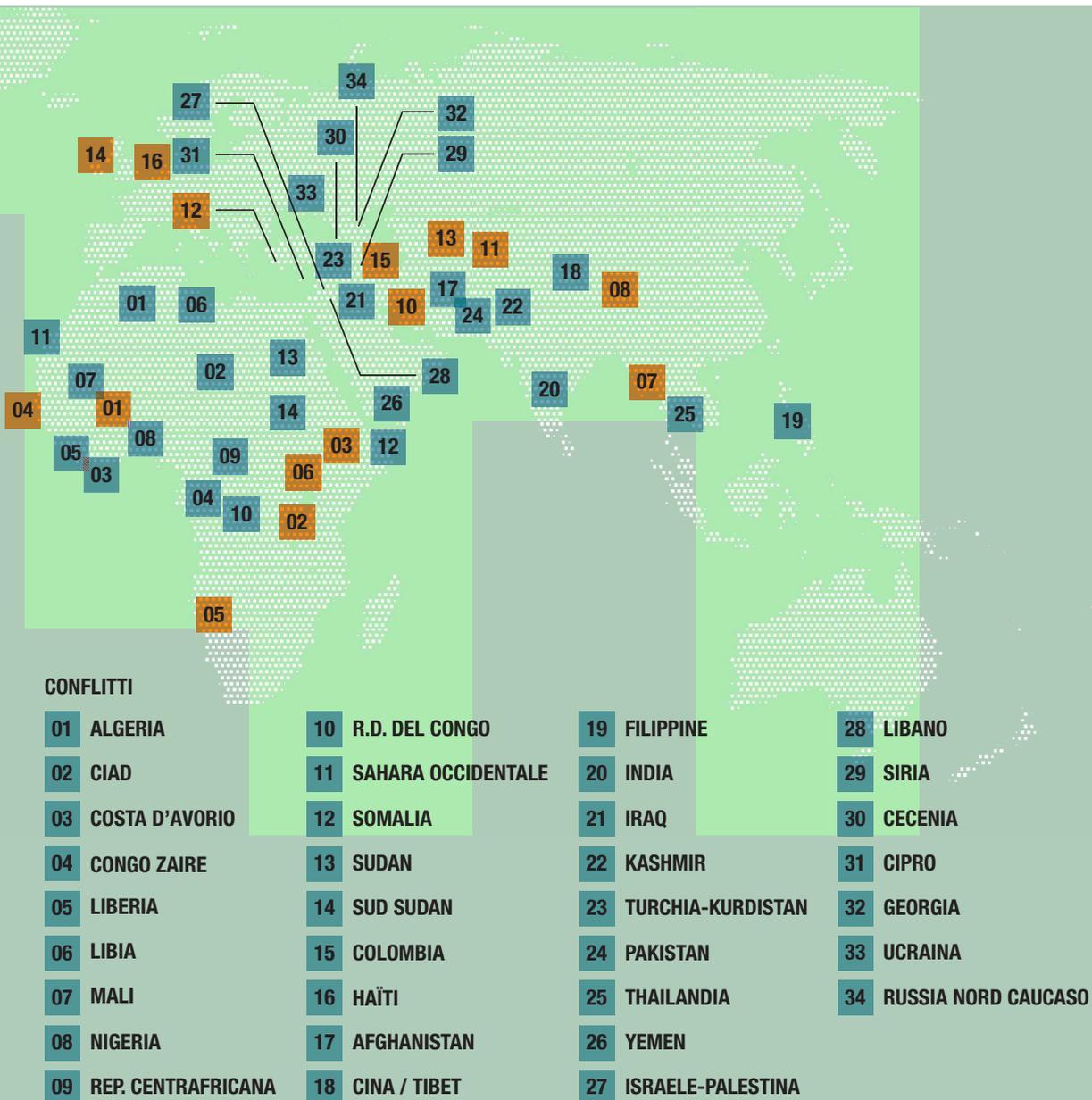
L'1,75% della popolazione (126 milioni di persone su 7 miliardi e 200 milioni totali) usu-



fruisce del 56% del reddito mondiale, mentre all'altro estremo il 23% (1 miliardo e 300 milioni) vive in condizioni di "estrema povertà" che si acuiscono di anno in anno<sup>6</sup>.

### Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso al cibo.

Secondo i dati della FAO<sup>7</sup>, ogni anno si sprecano nel mondo 1,3 miliardi di tonnellate di frutta, ortaggi e prodotti della terra. Al contempo si stima che 100 milioni di esseri umani non hanno cibo e almeno 800 milioni sono a rischio fame. In realtà la capacità di produzione agricola cresce ogni anno del 15%, il che porta a concludere che non è il cibo che manca, ma la capacità e la volontà di distribuirlo equamente.



### Si fugge dalle disuguaglianze nell'accesso all'acqua.

In Siria, ad esempio, 800 mila persone sono scappate prima del 2011 a causa della siccità dovuta alla costruzione di grandi dighe in Turchia e lo stesso si sta verificando in Kirghizistan e in altre zone dell'Asia centrale.

### Si fugge dal fenomeno del "Land Grabbing".

Tanti Paesi stanno comprando terre assolate e produttive in Africa per garantirsi il cibo in futuro. Sono già 560 milioni gli ettari di terra che sono passati sotto il controllo di multinazionali, fondi di investimento e governi, strappati ai Paesi africani più poveri anche con relativa facilità, dato che in molti di questi territori la terra era distribuita in modo comuni-

Stato, è passata da 2,6 miliardi nel 2014 a 7,9 miliardi nel 2015 e tale aumento viene definito come "il consolidamento della ripresa del settore Difesa a livello internazionale". Nonostante il divieto di vendita delle armi a Paesi in guerra o che violano i diritti umani previsto dalla legge 185 del 1990, tra i principali acquirenti risultano: l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi, il Bahrein e il Qatar da anni in conflitto con lo Yemen; il Pakistan e l'India che non si sono mai pacificati tra loro; la Turchia che dopo l'accordo con

l'UE del 18 marzo 2016 è definito "un Paese quasi sicuro", ma che è noto per l'utilizzo di questi armamenti contro i curdi. L'Italia fornisce armi anche all'Egitto (nonostante le sue violazioni dei diritti umani) e alla Russia (nonostante l'embargo nei suoi confronti) mentre nell'area Sub-sahariana la vendita di armi è passata da 2 milioni di euro nel 2013 a 87,5 milioni nel 2014 e 152,9 milioni nel 2015.

6 AA.VV., *Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*, Op. Cit., p. 15.

7 *Ibidem*, pp. 15-16.

Figura 1.1

**Conflitti e situazioni di crisi. Anno 2015 e nel primo semestre del 2016.**

tario e a rotazione tra gli abitanti, più che accompagnata da un atto formale di proprietà. **Si fugge anche dall'instabilità creata dagli attentati terroristici.**

Secondo il Global Terrorism Index 2015 realizzato dall'Institute for Economics and Peace (IEP)<sup>8</sup>, nel 2014 vi sono stati circa 13.000 mila attentati in 67 Paesi del mondo che hanno provocato 32.685 vittime.

L'insieme delle cause esposte porta ad un numero molto elevato di spostamenti forzati delle popolazioni colpite da simili tensioni e disuguaglianze e, come vedremo dettagliatamente nel corso del presente rapporto (cfr. Cap 3), in base all'ultimo rapporto UNHCR<sup>9</sup>, nel 2015 sono stati registrati complessivamente **65,3 milioni** di persone sradicate dai loro luoghi di residenza e di vita (di cui 21,3 milioni di rifugiati fuori dal loro Paese di origine, 40,8 milioni di sfollati interni fuggiti da guerre o persecuzioni e 3,2 milioni di richiedenti asilo). Si tratta del numero più alto mai contato dopo la seconda guerra mondiale, con un incremento di quasi 12,4 milioni tra il 2014 e il 2015, di cui circa 6 milioni di nuovi rifugiati, cioè **34 mila persone al giorno e 24 persone al minuto**, metà delle quali minori d'età.

## Da quali Paesi arrivano in Italia e in Europa le persone in fuga e quali rotte hanno seguito

**Se la maggioranza** delle persone costrette alla fuga resta nella prima zona sicura vicino a casa, altre cercano asilo e protezione anche in zone più lontane. Una parte limitata di queste ultime usufruisce dei pochi programmi esistenti di reinsediamento (*resettlement*). Nel 2015, secondo dati UNHCR<sup>10</sup>, sono state 107.100 le persone nel mondo che hanno potuto usufruire di tale programma, con il coinvolgimento di 33 Stati ospitanti, di cui 66.500 negli Stati Uniti, 20.000 in Canada, 9.500 in Australia e 2.400 in Norvegia. La mancanza di canali umanitari, che l'Europa fatica ad aprire in maniera stabile, porta poi la maggior parte delle persone in fuga alle organizzazioni criminali di trafficanti che stabiliscono i prezzi, le condizioni e le rotte dei viaggi. Secondo IOM<sup>11</sup> e Frontex<sup>12</sup>, sono 7 le rotte più usate dai trafficanti verso l'Europa, concentrate quasi tutte nel Mediterraneo. Per Frontex, in particolare, nel 2015 si assiste ad un aumento significativo di persone che entrano irregolarmente attraverso i confini esterni dell'Europa (nel 2014 erano 282.962, nel 2015 arrivano a 1.822.337), ma questo numero di ingressi irregolari nell'UE è in parte sovrastimato, perché le stesse persone possono venire conteggiate più

volte in diversi momenti di ingresso. Resta comunque il fatto che il numero di richiedenti asilo tra coloro che transitano è molto alto<sup>13</sup>. Riportiamo quindi le rotte principali.

**1. Via del Mediterraneo centrale:** se nel 2014 era stata la più usata (con oltre 170.000 sbarchi), nel 2015 ha avuto invece una flessione diventando la seconda rotta di ingresso in Europa dopo quella balcanica. È una rotta storica che negli anni passati aveva luoghi di partenza multipli nell'Africa Settentrionale, ma che negli ultimi anni ha concentrato le partenze più che altro in Libia dove vengono convogliate in attesa di essere imbarcate su mezzi fatiscenti e sovraffollati le persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. Nel 2015, in base a dati Frontex, hanno usato questa rotta 157.220 persone in fuga (in Italia ne sono sbarcate 153.842, secondo il Ministero dell'Interno), di cui oltre 38.000 eritrei, 21.914 nigeriani e 12.430 somali. I numeri degli arrivi attraverso questa strada sono diminuiti del 10% circa rispetto al 2014 principalmente per il fatto che i siriani hanno preferito la rotta balcanica mentre gli africani sono passati da 80.000 nel 2014 a 108.000 nel 2015 (pari all'89% di tutti quelli che l'hanno utilizzata). La situazione di instabilità che perdura in Libia ha reso possibile per i trafficanti stabilire delle solide basi nel Paese, visto che non si sono neanche più dovuti confrontare con uno Stato che potesse contrastarli. Delle 153.842 persone sbarcate nel 2015 in Italia, 115.930 erano uomini, 21.434 erano donne e 16.478 erano minori di cui 12.360 non accompagnati (MSNA). Questa rotta rimane la più pericolosa in assoluto: su un totale di 3.771 morti nel Mediterraneo in tutto il 2015, secondo i dati IOM, 2.892 sono avvenute lungo questa strada<sup>14</sup>.

**2. Via del Mediterraneo orientale:** è diventata la principale via di ingresso in Europa utilizzata dai trafficanti. I numeri su questa rotta sono "esplosi" nel 2015 diventando 16 volte maggiori di quelli registrati nel 2014, quando era stata usata da poco più di 50.000 migranti. Secondo Frontex, 885.386 persone sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e le sue isole in maggioranza usando il mare ma anche via terra verso la Bulgaria e Cipro. La maggioranza di persone è sbarcata nelle piccole isole di Lesbo, Chio, Samo, Lero e Kos dove i trafficanti hanno ormai delle solide basi logistiche. Tra i principali Paesi d'origine vi sono Siria (496.340 persone), Afghanistan (213.635) e Iraq (92.721). In base a dati UNHCR, tra i siriani arrivati su questa rotta le donne e i minori rappresentavano il 51%, mentre tra gli afgani erano il

8 In base a tale rapporto, il 78% delle vittime totali si concentra in cinque Paesi (Iraq, Nigeria, Afghanistan, Pakistan e Siria), seguiti da Somalia, Yemen, Libia, India e Thailandia mentre gli Stati Occidentali raggiungono il 2,6% delle vittime totali. L'attentato più cruento nel 2014 è avvenuto a Nandush in Iraq dove hanno perso la vita 670 persone, mentre Boko Haram in Nigeria risulta essere l'organizzazione più spietata, avendo causato da sola 7.512 morti <http://economicandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>

9 UNHCR, *Global Trends Force Displacement in 2015* in [www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html](http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html)

10 Op. cit. supra, pag. 26.

11 Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, <http://missingmigrants.iom.int/>

12 Frontex, *Risk analysis for 2016*, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annua\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annua_Risk_Analysis_2016.pdf). Cfr. anche [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2016.pdf) e <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

13 I dati di un monitoraggio fatto dall'UNHCR a febbraio 2016 attestano che 9 siriani su 10 e 7 afgani su 10 che sbarcano nelle isole greche fuggono da guerre e violazioni: <http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>

14 [http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti\\_oim\\_nel\\_2015\\_3771\\_morti\\_nel\\_mediterraneo\\_997mila\\_arrivi\\_130423259/?refresh\\_ce](http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_130423259/?refresh_ce)



40%. Questa rotta, contrariamente a quella del Mediterraneo centrale, è difatti stata usata soprattutto da famiglie e proprio per questo su un totale di 805 morti<sup>15</sup> molti sono bambini. Emblematico il caso del piccolo Aylan deceduto nel settembre 2015, che ha profondamente scosso l'opinione pubblica; tuttavia da allora, sempre secondo l'UNHCR, su questa rotta hanno continuato a perdere la vita in media altri due bambini al giorno<sup>16</sup>.

**3. Rotta balcanica:** rappresenta la via di terra per proseguire il viaggio dalla Grecia verso altri Paesi dell'Unione Europea. Di conseguenza anche questa via nel 2015 ha avuto una sorta di "esplosione", aumentando di quasi 16 volte il numero di persone che l'hanno uti-

lizzata rispetto al 2014. Secondo Frontex, sono transitate da tale rotta 764.038 persone, della maggior parte delle quali (556.258) non è stata registrata la nazionalità, mentre 90.065 si sono dichiarati siriani e 53.237 afgani. Questa via è diventata così la maggiore per il transito via terra tra la Grecia e il resto dell'Europa. A gennaio e febbraio del 2015 la maggior parte delle persone in transito veniva dal Kosovo e dall'Albania, mentre da marzo 2015 sono aumentati i siriani, afgani e iracheni diretti in Germania. Tale numero è ulteriormente cresciuto a giugno del 2015, quando la Macedonia ha deciso di dare alle persone considerate in transito nel Paese 72 ore per attraversarlo legalmente, fornendo

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> <http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>

## Via terra a Torino: “Benvenuti alla ‘residenza temporanea’ Porte Palatine”

**A PRESIDARE IL BASTIONE, in quel pomeriggio di settembre 2015, erano in cinque, Gull, Mohammad, Ahmad, Sabir e Makhtoob, a cui si è aggiunto più tardi Muhammad Ilyas. Il più anziano, Ahmad, aveva 49 anni, il più giovane, Mohammad, 27.**

Facevano parte del gruppo di richiedenti asilo pakistani e afgani che due estati fa hanno trovato “residenza” a cielo aperto in cima alla collinetta-giardino-bastione accanto alle Porte Palatine, il monumento romano di Torino: pieno centro storico, e però un angolo quasi invisibile dalle vie circostanti. E a 50 metri da un commissariato di polizia, per stare più tranquilli rispetto ad altri giardini della zona: «Polizia italiana is good», ci hanno detto sorridendo gli “ospiti” delle Porte. Dopo un viaggio di migliaia di chilometri hanno passato il confine via terra nel Triveneto. A Torino hanno avviato le pratiche per l’asilo in Questura. Ma proprio perché sono arrivati via terra, per mesi la città ha loro offerto poco o nulla, a differenza dell’accoglienza immediata che, almeno negli ultimi anni, ottengono i richiedenti sbarcati sulle coste: sono i paradossi delle “emergenze” italiane, sempre affrontate con ritardi e “dimenticanze” che, spesso, vanno a creare piccole e grandi terre di nessuno.

### **Meno male che c’è Facebook**

Quel pomeriggio contro il parapetto del bastione abbiamo visto solo sacchi di indumenti. Ma ogni sera sul prato pulito spuntavano anche alcune tendine. Gull, Mohammad, Ahmad, Sabir, Makhtoob e Muhammad Ilyas ci hanno raccontato qualcosa di sé con calma e dignità. A fare da interpreti, Gull e Muhammad Ilyas che conoscevano meglio l’inglese.

Ci hanno detto con gratitudine di essere stati aiutati da persone che hanno portato cibo e vestiti. Grazie a un’iniziativa spontanea di alcuni torinesi pubblicizzata con un passaparola e su Facebook, alle Porte Palatine si sono tenute con successo anche una “Merenda con i rifugiati” e una raccolta di generi di prima necessità.

Però «mangiare, dormire, farsi una doccia rimane un problema. E ormai stanno finendo anche i soldi», ci hanno detto i richiedenti asilo del bastione. Hanno potuto usufruire del non lontano dormitorio del SERMIG, lungo la Dora, ma con le turnazioni previste da questo servizio. E nei giorni di pioggia si sono rifugiati sotto il portico del palazzo comunale di fronte al Duomo, a 200 metri di distanza. Al bastione delle Porte Palatine, fra pakistani e afgani dormivano in tutto forse una cinquantina di persone. Alcuni si sono fermati per qualche giorno, altri fino a tre mesi. Sono stati seguiti dagli operatori della Pastorale migranti e quasi tutti hanno frequentato con buona motivazione i suoi corsi di italiano.

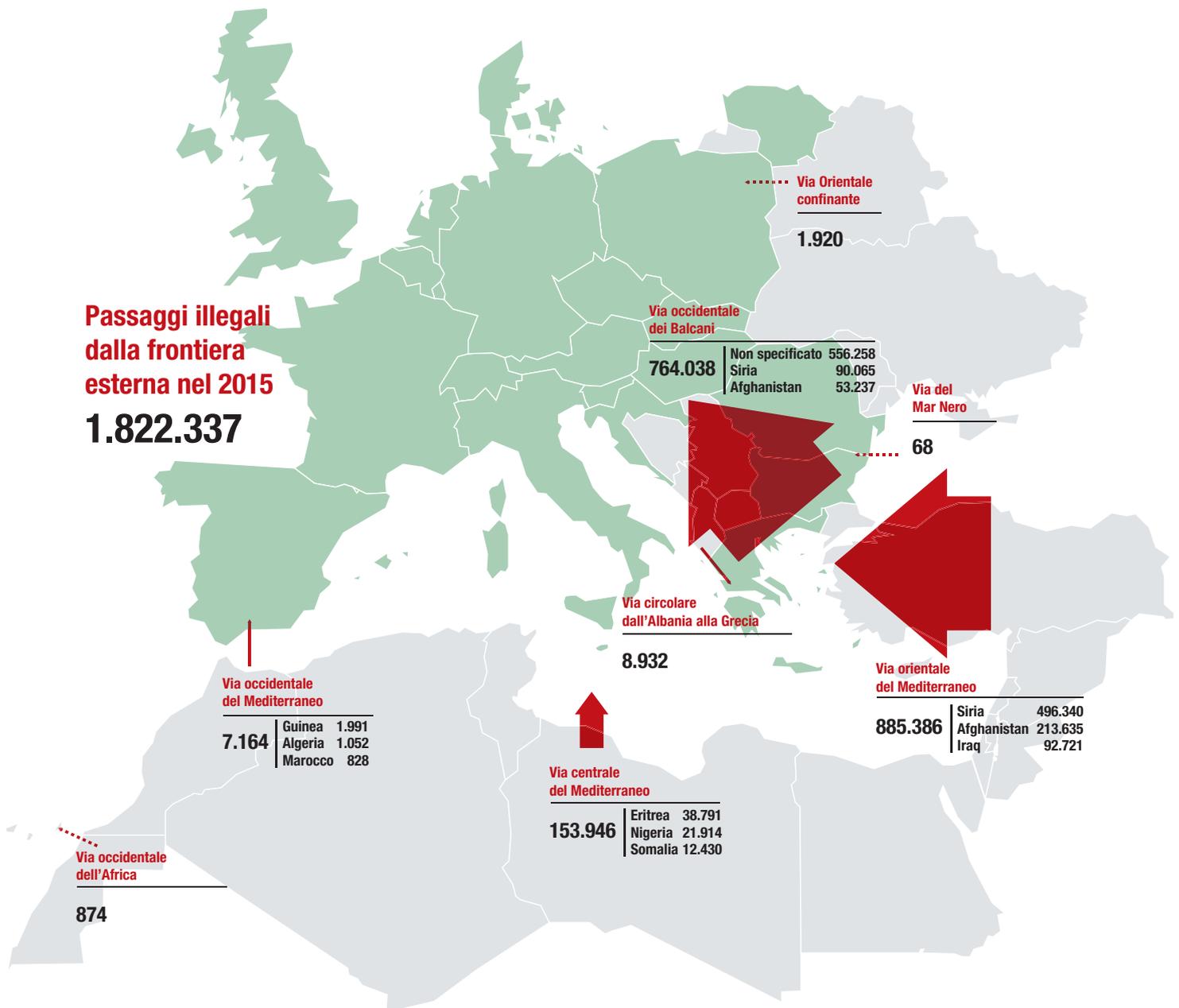
Perché avete lasciato il Pakistan? «Perché dopo la guerra in Afghanistan contro i talebani è diventato un Paese troppo pericoloso per viverci: scontri armati, attentati, violenza». Sia Gull che Muhammad Ilyas mostrano vecchie ma vaste cicatrici, Gull sul capo, Muhammad alle gambe. Muhammad: «A me sono rimaste per l’esplosione di una bomba a Lahore: stavo andando tranquillo al mercato».

### **Rifugiati al Tossic Park**

Alla fine di novembre 2015 i 35 richiedenti asilo che in quei giorni dormivano ancora sul prato delle Porte Palatine accettano di essere trasferiti nei moduli abitativi per l’“emergenza freddo” allestiti dal Comune in un parco di periferia, la Pellerina. Si entra solo la sera, bisogna

uscire presto al mattino. Con l’arrivo della primavera il servizio chiude. E i media, alcune associazioni e avvocati iniziano a segnalare le condizioni di degrado in cui sono costretti a vivere una quarantina di richiedenti asilo pakistani e afgani accampati lungo la riva meridionale del fiume Stura, alla periferia Nord della città, in un’area a rischio di esondazione che, anni fa, era una piazza di spaccio, il “Tossic Park”. Emerge che hanno chiesto asilo (e accoglienza) in Questura fin dall’autunno 2015. Quasi tutti aspettano ancora la data per il colloquio in Commissione territoriale. In tutto il periodo non hanno avuto altra accoglienza che qualche turno in dormitorio e i moduli dell’“emergenza freddo”. Sono ridotti a raccogliere la verdura abbandonata alla chiusura dei mercati di piazza, usano una fontana pubblica e si lavano nello Stura (nel gruppo si registra pure un sospetto caso di leptospirosi). A maggio la sezione piemontese dell’ASGI (Associazione studi giuridici sull’immigrazione) invia una lettera a Prefettura e Comune in cui chiede per i 40 richiedenti asilo, secondo quanto previsto dal DLgs 140/05, «l’immediato riconoscimento delle misure di accoglienza da tempo richieste mediante l’inserimento in idonei progetti di accoglienza».

Nei mesi successivi una parte di loro le ottengono. Ma a luglio, accampati lungo le sponde dello Stura, ci sono ancora una trentina di richiedenti asilo fuggiti da Pakistan e Afghanistan. In agosto il campo viene pacificamente sgomberato e 26 giovani, quasi tutti richiedenti pakistani, sono accompagnati al centro d’accoglienza di Settimo Torinese. Poi, in un giorno di settembre 2016, alla sede della Pastorale migranti tre afgani, due adulti e un ragazzo di 15 anni, chiedono di iscriversi al corso di italiano. Dove abitate? «In Lungo Stura», sotto il ponte...



anche trasporti facilitati, e la Germania ha dichiarato che non avrebbe messo un tetto massimo alle domande d'asilo dei siriani pervenute nel 2015. L'Ungheria, invece, ha paventato la chiusura della frontiera con la Serbia, come ha effettivamente poi fatto a settembre 2015 costruendo una barriera di filo spinato che successivamente ha duplicato su tutti i suoi confini. A quel punto il flusso di persone in transito si è spostato verso la Croazia e ha proseguito poi attraverso la Slovenia e gli altri Paesi europei. Spesso le persone, lungo questa rotta, per alcuni mesi hanno ricevuto aiuti da parte delle autorità statali e dalle società civili dei Paesi attraversati: aiuti sia all'interno dei campi di transito che nel frattempo erano stati allestiti, che come facilitazioni per fare dei tratti di viaggio in treno o autobus. A metà settembre 2015 si è giunti a registrare 6.400 passaggi al giorno e la Macedonia ha comin-

ciato a rafforzare i suoi confini con la Grecia e con la Serbia, schierando anche l'esercito, e a selezionare e limitare il numero delle persone che giornalmente continuavano a passare: prima solo siriani, afgani ed iracheni, poi esclusivamente siriani. A marzo 2016 la rotta viene interrotta, dapprima con la chiusura dei confini dichiarata dall'Austria e, quindi, a catena dai Paesi limitrofi (Slovenia, Croazia, Serbia, Macedonia) e poi con la firma dell'accordo tra Unione Europea e Turchia il 18 marzo 2016 (si veda il box di approfondimento sulla Rotta balcanica).

**3. Via circolare dall'Albania e dalla Grecia:** nel 2015 Frontex ha conteggiato circa 8.932 persone che hanno seguito questa via, di cui la maggioranza (8.874) sono risultate essere albanesi che appunto l'hanno usata per entrare e uscire tra i due Paesi in base ai lavori stagionali disponibili.

**Figura 1.2**

**Le principali rotte dei migranti verso l'Europa e numero di attraversamenti illegali delle frontiere nel 2015.**

Fonte: Frontex.

4. **Via del Mediterraneo occidentale:** è quella che va dall’Africa settentrionale alla Spagna, percorsa, secondo Frontex, da 7.164 persone, di cui 1.991 in uscita dalla Guinea, 1.052 dall’Algeria e circa 800 dal Marocco.
5. **Via dall’Africa occidentale al Mediterraneo:** è probabilmente la rotta meno utilizzata al momento e meno seguita da richiedenti asilo; infatti, nel 2015, solo 874 persone sono arrivate in Europa in questo modo. Era la tradizionale rotta usata dalle persone in fuga dal Senegal, dalla Mauritania e dal Marocco, ma da quando la Spagna ha siglato con questi Paesi un accordo per il controllo delle migrazioni e il rimpatrio, i numeri sono diventati molto bassi.
6. **Rotta del Mar Nero:** nel 2015 Frontex riporta il passaggio di sole 68 persone, di cui 42 siriani, 12 iracheni e 13 iraniani.
7. **Rotta artica:** nel 2015 Frontex segnala la nascita di questa rotta al confine tra la Russia, la Finlandia e la Norvegia che vede il passaggio di 5.200 persone, di cui la maggioranza, almeno sino a metà ottobre 2015, siriani che passavano il confine con la Russia in bicicletta e facevano poi domanda d’asilo in Norvegia.

In novembre la maggioranza di domande registrate era invece di afgani e in dicembre 2015 le autorità russe chiudevano il confine.

## Quanti sono arrivati in Europa e quanti sono morti nel Mediterraneo

**In base a dati OIM,** nel tentativo di raggiungere l’Europa nel 2015 hanno perso la vita 3.702 persone (contro le 3.279 dell’anno precedente) su un totale di 5.655 morti. Il mese più tragico per il Mediterraneo è stato aprile quando, in un unico naufragio, hanno perso la vita quasi 800 persone e a fine mese si è arrivati a conteggiare 1.215 morti<sup>17</sup>.

Il Mediterraneo, quindi, continua ad essere la rotta più pericolosa del mondo. In particolare, il Mediterraneo Centrale da solo ha portato nel 2015 a 2.900 vittime. La seconda rotta più pericolosa del mondo è, invece, quella del golfo del Bengala, in direzione della Malaysia e della Thailandia, dove nel 2015 hanno perso la vita circa 800 persone. Segue poi quella tra Messico e Usa, dove ne sono morte 350<sup>18</sup>.

17 <http://missingmigrants.iom.int/>

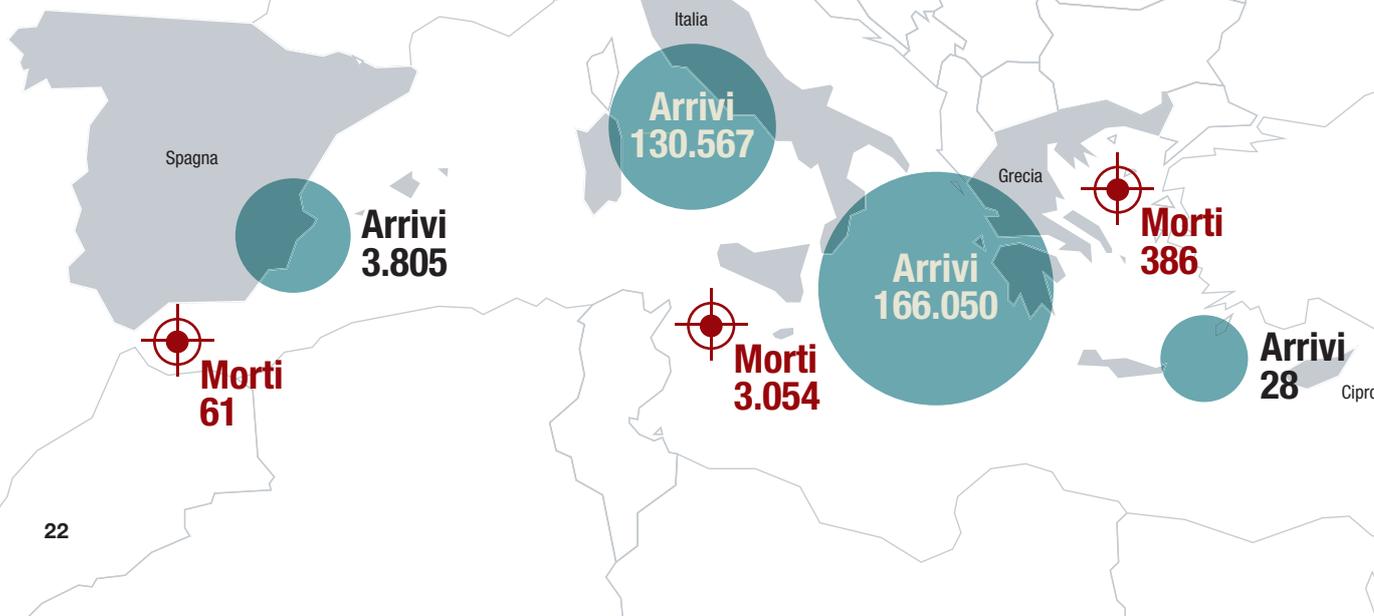
18 [http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti\\_oim\\_nel\\_2015\\_3\\_771\\_morti\\_nel\\_mediterraneo\\_997mila\\_arrivi\\_130423259/?refresh\\_ce](http://www.repubblica.it/esteri/2015/12/31/news/migranti_oim_nel_2015_3_771_morti_nel_mediterraneo_997mila_arrivi_130423259/?refresh_ce)

Figura 1.3

**Arrivi via mare**  
(Settembre 2016)  
**300.450**

**Morti/dispersi**  
**3.501**

Fonte: OIM



Nel primo semestre del 2016, sempre secondo i dati IOM, risultavano essere arrivate in Europa via mare 225.095 persone di cui:

- 65.475 attraverso l'Italia (nazionalità più presenti su questa rotta: eritrei 6.076, nigeriani 5.967, gambiani 3.782, somali 3.450 e ivoriani 3.156);
- attraverso la Grecia, 158.237 (nazionalità più frequenti: siriani 74.789, afgani 39.268, iracheni 23.935, pakistani 6.017 e iraniani 4.588);
- attraverso la Spagna, 1.352.

Purtroppo i morti hanno già raggiunto al 30 settembre 2016 il numero di 4.582 (di cui 3.501 nel solo Mediterraneo), rispetto ai 3.857 totali sulle rotte di tutto il mondo nello stesso periodo del 2015. Il mese più fatale del 2016 è risultato maggio, con 1.323 decessi.

Lo IOM rileva che nonostante la rotta per la Grecia attraverso l'Egeo risulti interdetta a seguito dell'accordo con la Turchia, il numero delle persone sbarcate in Italia nel primo semestre del 2016 in realtà è di poco inferiore a quello relativo allo stesso periodo del 2015. Tuttavia, ciò che è aumentato drammaticamente è il numero dei morti, cosa che porta l'Organizzazione Interna-

zionale delle Migrazioni (IOM/OIM) a dichiarare che non siamo di fronte ad un'emergenza numerica per l'Italia ma ad un'emergenza umanitaria<sup>19</sup> dovuta al fatto che si stanno di nuovo utilizzando nella rotta del Mediterraneo centrale, in partenza dalla Libia, vecchi pescherecci (mentre nel 2015 si usavano scadenti gommoni) che arrivano a contenere sino a 600 o 700 persone per cui aumentano drammaticamente, nel caso di naufragi, i numeri dei morti. Inoltre, nel primo semestre del 2016 sono aumentate anche le partenze dall'Egitto che presuppongono quindi una rotta più lunga e più pericolosa.

L'UNHCR, a febbraio del 2016, dichiarava che mentre i minori sbarcati attraverso le rotte del Mediterraneo nel 2015 sono stati circa il 25% del totale, a inizio 2016 sono diventati circa il 34%<sup>20</sup>. A sua volta l'UNICEF, a giugno del 2016, confermava che i minori sono diventati il 35% del totale degli arrivi<sup>21</sup> e i dati del Ministero dell'Interno confermano che solo in Italia, tra gennaio e luglio 2016, sono sbarcati oltre 11.000 minori stranieri non accompagnati (MSNA), ovvero il 12,9% sul totale dei migranti giunti sulle coste italiane nel primo semestre di quest'anno (si veda l'approfondimento contenuto nel cap. 2).

19 [http://www.migrantitorino.it/?p=41235&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+migrantitorino+%28Migranti+Torino%29](http://www.migrantitorino.it/?p=41235&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+migrantitorino+%28Migranti+Torino%29)

20 <http://viedifuga.org/motivi-di-fuga-guerre-e-violenze/>

21 <http://www.onuitalia.com/2016/06/14/unicef-7000-bambini-migranti-soli-nel-2016-doppio-che-anno-scorso/>



UNHCR/MARK HENLEY

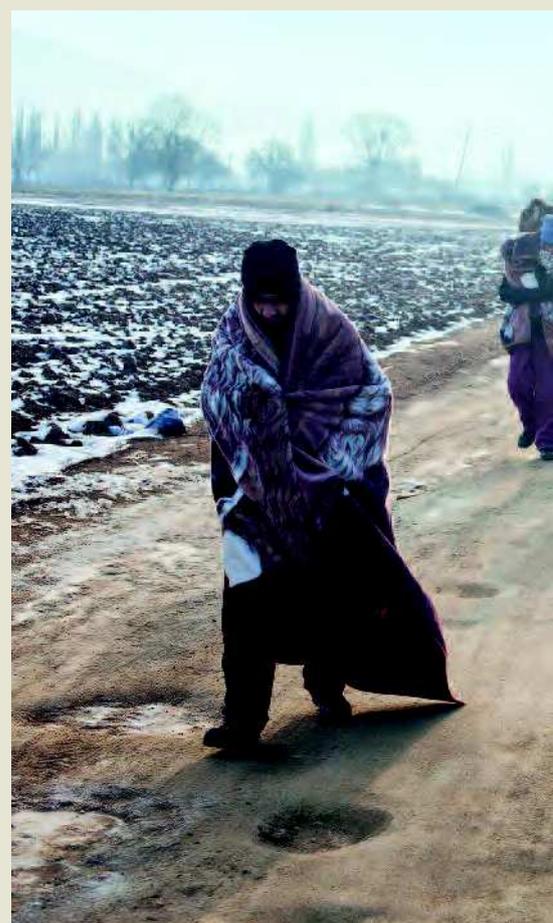
## Focus /

La rotta balcanica<sup>22</sup>

**Con “rotta balcanica” ci si riferisce comunemente al percorso compiuto da migranti provenienti soprattutto da Siria, Iraq e Afghanistan per raggiungere il Nord Europa passando attraverso la Grecia, la Macedonia, la Bulgaria, la Serbia, la Croazia e la Slovenia.**

Diventato termine di uso comune durante l'emergenza umanitaria dovuta al transito di oltre 1 milione di persone tra il 2015-16, la rotta balcanica esiste da anni e sebbene sia stata formalmente chiusa nel marzo scorso, continua ad essere utilizzata ancora oggi. Già nel 2014 quella che attraversa la Penisola balcanica era assurta a terza rotta per numero di arrivi in Europa, con 43.357 persone e un incremento del 117% rispetto all'anno prima. Nel corso della primavera del 2015, e per un anno circa, i Balcani sono stati al centro di una vera e propria crisi umanitaria<sup>23</sup>. I Paesi della rotta balcanica sono stati e restano soprattutto luoghi di transito per raggiungere l'Austria, la Germania e la Svezia in particolare. Anche nel corso dei mesi della crisi, infatti, un numero estremamente limitato di persone ha fatto richiesta di asilo nella regione. Tuttavia, il crescente afflusso di persone a partire dalla primavera del 2015 ha visto i Paesi del Sud Est Europa in seria difficoltà e ha riacceso numerosi conflitti bilaterali<sup>24</sup>. La tensione è emersa benché esistesse da anni un'iniziativa di coordinamento, ovvero la *Migration, Asylum and Refugees Regional*

*Initiative* (MARRI), a cui prendono parte i sei Paesi della regione che non sono membri dell'UE (Albania, Macedonia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro e Kosovo). Tra i pericoli maggiori temuti dai Paesi del Sud Est Europa interessati dalla migrazione c'era quello di essere trasformati in un gigantesco *hotspot* per l'Unione Europea, qualora la costruzione di muri da parte di uno o più Paesi li avesse costretti a dare asilo alla massa di persone in arrivo. La situazione ha trovato un qualche accomodamento solo a settembre del 2015 con l'annuncio della premier tedesca Angela Merkel che la Germania era disposta ad accogliere le persone giunte nei Balcani e che queste potevano dunque transitare verso Nord restando nella regione solo per pochi giorni. Senza l'apertura tedesca la situazione si sarebbe trasformata in una catastrofe umanitaria: l'accoglienza di centinaia di migliaia di richiedenti asilo sarebbe stato un onere troppo grande per Paesi fragili come quelli del Sud Est Europa. La sola permanenza di pochi giorni di un così grande numero di persone ha infatti messo a dura prova Paesi che non hanno ancora risolto il problema dell'accoglienza dei profughi o sfollati interni dopo le guerre degli anni '90, calcolati nei report della Commissione Europea in oltre 70 mila persone<sup>25</sup>. Lontani dalla capacità di integrare con efficacia migranti e richiedenti asilo in arrivo, o almeno di gestire il loro passaggio, i Paesi della regione continuano infatti a produrre a loro volta emigrazione. Basti pensare che, nel 2015 il secondo gruppo di richiedenti asilo in Germania per numero, dopo i siriani, è stato quello dei cittadini albanesi (circa 55 mila richieste) seguiti dai kosovari (37 mila richieste). Si tratta sostanzialmente di migranti in cerca di uno sbocco alla difficile situazione economica nei Paesi di origine che tenta la strada dell'asilo<sup>26</sup>. Natural-



mente, la domanda di emigrazione sulla rotta balcanica nel 2015-2016 ha rafforzato le reti di trafficanti e la criminalità organizzata, che hanno risposto prontamente alle migliaia di richieste, spesso convertendo al traffico di esseri umani collaborazioni criminali già consolidate nel traffico di droga e di armi<sup>27</sup>. La capacità di gestione dell'imponente flusso migratorio da parte di ciascun Paese coinvolto invece è dipesa tanto dalla situazione politica interna che dalle relazioni correnti con l'Unione Europea. Nel caso della Macedonia, ad esempio, la svolta autoritaria impressa dal governo del conservatore Nikola Gruevski negli ultimi

- 22 A cura dell'Osservatorio dei Balcani e Caucaso.
- 23 <http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2015/10/02-I-cap-Prot-int-in-Italia.pdf>
- 24 <http://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/L-Europa-e-la-rotta-balcanica-Dicembre-2015>
- 25 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)
- 26 <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-kosovo-top-german-2015-asylum-seekers-list-01-07-2016>. Anche la Serbia (27mila richieste) e la Macedonia (14mila richieste) sono tra i Paesi coinvolti.
- 27 [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_163\\_RE-TURN\\_TO\\_INSTABILITY.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RE-TURN_TO_INSTABILITY.pdf)



UNHCR/IGOR PAVICEVIC

sfumate, invece, le differenze tra stati membri dell'UE e Paesi candidati all'integrazione. Bulgaria e Ungheria, membri dell'Unione rispettivamente dal 2007 e dal 2004, si sono contese la maglia nera per le violazioni dei diritti umani dei profughi. In questi Paesi si è assistito ad atteggiamenti persecutori da parte delle polizie locali ma anche a malcelata compiacenza delle autorità di fronte alle violenze private di gruppi di estrema destra.

Al tempo stesso nel dibattito pubblico di Croazia e Slovenia il linguaggio dell'odio non è stato certo tenuto a freno mentre si lavorava in fretta e furia a costruire muri di filo spinato per impedire l'accesso dei richiedenti asilo. La posa di centinaia di chilometri di muri metallici ai propri confini da parte di numerosi Paesi dell'area (Grecia e Bulgaria al confine con la Turchia, Macedonia al confine con la Grecia, Ungheria al confine con Serbia e Croazia, Croazia al confine con la Serbia, Slovenia al confine con la Croazia) ha rappresentato un momento di svolta, sia politico che simbolico, tanto a livello regionale quanto nell'interazione tra il centro dell'Unione europea e la sua "periferia balcanica". Molti analisti hanno notato che la crisi ha invertito i ruoli: questa volta è stata l'UE ad esportare instabilità nella regione, e non più il contrario. I rifugiati arrivavano infatti da un Paese membro, la Grecia, e rischiavano di restare intrappolati nella regione perché i Paesi membri più a Nord bloccavano il passaggio.

L'innalzamento dei muri ha segnato anche il rovesciamento della percezione del Sud Est Europa da area verso in cui esportare democrazia e diritti umani ad area a cui i Paesi membri dell'UE guardano per assicurarsi la collaborazione nel controllo dei fenomeni migratori. Sul lato del sostegno materiale ai Paesi interessati dal transito dei migranti, le istituzioni europee hanno risposto con lentezza. La Com-

anni ha pesato sulla politica attuata nei confronti dei migranti. Qui si sono viste le situazioni più drammatiche: decine di persone investite da treni mentre seguivano a piedi le rotaie durante la loro marcia verso Nord, spaventosi episodi di rapimento collettivo di migranti e rifugiati e richieste di riscatto da parte di gruppi della criminalità organizzata, e condizioni drammatiche nei campi di transito. La Serbia, di contro, si è distinta per l'atteggiamento collaborativo verso Bruxelles allo scopo di rafforzare la propria posizione nei negoziati per la futura adesione all'UE a cui ultimamente si è dedicata. Il governo Vučić quindi ha favorito il pas-

saggio ordinato di profughi e ha tenuto a bada la destra xenofoba, protagonista in passato di violenze verso richiedenti asilo. In tutti i Paesi la società civile è stata protagonista di piccole o grandi iniziative di solidarietà. Si sono dispiegate le ONG locali che hanno fornito assistenza materiale e legale e, in Paesi caratterizzati da opinioni pubbliche tendenzialmente nazionaliste, dove sono forti i pregiudizi verso i migranti (tanto più se di religione musulmana), in migliaia hanno dato aiuto spontaneo ai profughi in transito, spesso utilizzando i *social media* come piattaforma per organizzare le iniziative di sostegno ai rifugiati. Sulla rotta balcanica sono

## Focus /

## La rotta balcanica

28 <http://frontex.europa.eu/news/central-med-remained-under-migratory-pressure-in-may-9Wtxug>

29 <http://www.balcanicaucaso.org/Appuntamenti/Flussi-di-rifugiati-e-migranti-attraverso-la-regione-dei-Balcani-occidentali>

30 <http://www.balcanicaucaso.org/>

aree/Turchia/La-crisi-della-solidarieta-europea-questioni-legali-170945

31 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_it.htm)

32 <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/La-Turchia-l-Europa-i-rifugiati-169034>

missione ha messo a disposizione risorse per affrontare l'emergenza umanitaria, e anche per l'assistenza di lungo periodo con investimenti per il controllo delle frontiere, per la gestione dei centri per l'identificazione dei richiedenti asilo, per rafforzare i soggetti della società civile che lavorano sul campo ed i loro legami transnazionali.

Se a seguito dell'apertura da parte tedesca i Balcani sono stati effettivamente trasformati in una pura rotta di transito verso Nord, secondo Frontex la scelta di Berlino ha causato però una impennata negli arrivi per via della sospensione della normativa sui controlli alle frontiere e per le iniziative che a quel punto i Paesi della regione hanno adottato per facilitare il passaggio<sup>28</sup>. Nel corso dell'autunno si arriva effettivamente a numeri molto consistenti di ingressi: a novembre 2015, secondo l'ONG macedone Myla se ne contano 11 mila al giorno in Macedonia<sup>29</sup>.

Per arginare la situazione, nell'autunno 2015 i Paesi membri dell'UE avviano una lunga trattativa con la Turchia per ottenere la chiusura della rotta. Negli ultimi anni, la Turchia si è trasformata nella chiave di volta della rotta balcanica. La guerra civile in Siria, insieme al deterioramento della situazione in Paesi come Iraq e Afghanistan, ha infatti trasformato la Turchia nel maggiore Paese di accoglienza di profughi al mondo: oltre due milioni e mezzo di persone hanno infatti trovato parziale protezione nel Paese. Dopo anni di attesa in Turchia, motivazioni diverse hanno spinto un numero sempre maggiore di persone a tentare il rischioso viaggio - attraverso il mar Egeo e i Balcani - verso il cuore ricco dell'Unione Europea. Da una parte il passare degli anni ha fatto svanire la speranza di una rapida soluzione delle crisi più gravi (Siria, innanzitutto, ma anche Iraq) e il sogno di un ritorno a casa. La lunga permanenza nei campi profughi



ha comportato per molti un rapido impoverimento, aggravato dalla mancanza di prospettive lavorative e dall'impossibilità di mandare i propri figli a scuola. In un contesto di progressiva riduzione anche degli aiuti nazionali ed internazionali, molti hanno quindi deciso di partire, anche a rischio della propria vita.

Con il rapido aumento del numero dei migranti in viaggio sulla rotta balcanica, da parte europea si sono moltiplicate le iniziative per fronteggiare l'emergenza, che da molti è stata letta come una minaccia alla sicurezza più che come crisi umanitaria. La Commissione Europea ha spinto perché i suoi Paesi membri condividessero l'onere dell'accoglienza dei profughi. La

nuova Agenda Europea sulla migrazione proposta a maggio 2015 si è arenata fin dalla presentazione del primo pacchetto attuativo il 9 settembre. Il Consiglio dei Ministri dell'UE è costretto a decidere a maggioranza qualificata l'introduzione di un meccanismo ponderato per la redistribuzione dei migranti che non ha mai trovato significativa implementazione. L'emergenza umanitaria scatena una profonda crisi politica nell'Unione Europea. Nel giro di sei mesi, gli accordi di Schengen subiscono 14 sospensioni perché a ripetizione i Paesi coinvolti decidono di reintrodurre i controlli alla frontiera<sup>30</sup>. La rotta balcanica ha come sbocco praticamente solo Germania, Austria e Svezia e



UNHCR/MARK HENLEY



SARA PRESTIANI

nel corso dell'autunno a turno anche questi tre Paesi iniziano a limitare la libertà di movimento o l'ingresso di richiedenti asilo. Già da ottobre e novembre i Paesi non membri del Sud Est Europa vengono invitati ai *summit* dell'UE per rafforzare il coordinamento, la condivisione di informazioni e l'assistenza finanziaria e tecnica. Si noti che l'UE invece non cerca di coinvolgere i Balcani nei meccanismi previsti per la redistribuzione dei richiedenti asilo. La solidarietà intra-europea è a pezzi per la ostinata resistenza di alcuni Paesi membri ad assumersi una parte della responsabilità di accogliere i richiedenti. La gran parte dei Paesi membri non si impegna neppure ad assicurare aiuti mate-

riali alla Grecia dove il sistema dell'accoglienza è al collasso. Se i 40 procedimenti per infrazione sulla questione migratoria avviati dalla Commissione Europea a settembre 2015 avevano interessato vari Paesi membri<sup>31</sup>, la Grecia era già stata definita Paese non sicuro per i richiedenti asilo da un pronunciamento della Corte Europea per i Diritti Umani (CEDU). In questo contesto di profonda lacerazione politica dell'UE, l'Austria si fa protagonista di un'iniziativa regionale per bloccare i migranti alla frontiera più lontana, ovvero quella greco-macedone. A febbraio 2016, infatti, Vienna convoca una serie di riunioni intergovernative con i Paesi del Sud Est Europa escludendo dal tavolo negoziale tanto la Grecia quanto la Commissione Europea. Da marzo il confine meridionale dell'UE è chiuso, le polizie di numerosi Paesi UE aiutano a pattugliare i valichi macedoni ed i migranti iniziano ad ammassarsi nel campo improvvisato di Idomeni da dove non riescono più a passare. Per oltre un anno, sulla rotta balcanica si sono trovate solo soluzioni nazionali: a fine estate 2015 l'apertura della rotta grazie all'iniziativa della premier tedesca Merkel e a marzo la sua chiusura ad opera del ministro degli Esteri austriaco Kurz. L'ultima tappa della storia della rotta balcanica è rappresentata dai negoziati con la Turchia: 28 Paesi UE sono di fronte ad uno solo per ottenere il blocco delle partenze. Il governo turco alza la posta e in cambio si assicura il raddoppio delle risorse messe a disposizione dall'UE per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Per scoraggiare le partenze, l'accordo prevede che chi arriva in Grecia il 20 marzo venga rimandato in Turchia e scambiato con un richiedente asilo che abbia già ottenuto il diritto alla protezione internazionale da Ankara. Nei Balcani restano intrappolate circa 50 mila persone in Grecia e diverse

migliaia in Macedonia e Serbia. Chi rifiuta di fare domanda di protezione internazionale in loco viene rimandato in Turchia, gli altri sono trasferiti negli *hotspot* locali per l'identificazione e la presentazione della domanda. L'accordo con la Turchia porta all'immediata drastica riduzione degli arrivi ma la gran parte delle organizzazioni non governative denuncia gli accordi UE-Turchia per la violazione dei diritti umani dei circa 400 migranti riammessi con la forza e di coloro a cui viene impedita la partenza. Fa notizia in particolare la posizione di Medici Senza Frontiere, che in segno di protesta rinuncia pubblicamente ai fondi UE. Poco dopo inizia lo smantellamento di alcuni campi sulla rotta, tra i primi quello di Miksalište, in Serbia. Vengono costretti a fare i bagagli anche i tanti volontari internazionali arrivati in migliaia a portare aiuto nel corso dei mesi della crisi. La Grecia invece viene di fatto commissariata nella gestione delle domande di asilo, ora prese in esame sotto supervisione di ufficiali UE di Frontex. E Atene rischia la sospensione per due anni dagli accordi di Schengen per non aver controllato in modo efficiente le sue frontiere esterne. Nell'UE del 2016, il terrorismo e la Brexit peggiorano l'atmosfera di tensione, incertezza e sfiducia che ostacolano la ricerca di una posizione comune nell'affrontare la sfida posta dalle migrazioni. Per i richiedenti asilo in Turchia, il golpe militare del luglio 2016 aggrava la situazione già estremamente difficile<sup>32</sup>. Oggi la rotta balcanica è tornata alla sua condizione consueta negli anni prima dell'acme della crisi: circa 3.000 persone l'attraversano ogni mese affrontando rischi molto alti. E presto capiremo se la volontà di migliaia di persone di raggiungere l'Europa per ricostruirsi una vita sarà maggiore della forza economica, politica e militare dispiegata dall'UE e della volontà della Turchia di impedirlo.

## Focus /

# L'evoluzione del processo di esternalizzazione delle frontiere in Africa<sup>33</sup>

33 A cura di ARCI Nazionale.

**I fondi fiduciari per l'Africa**, istituiti in occasione del summit di La Valletta, nel novembre 2015, hanno permesso di avere liquidità per facilitare le trattative con i Paesi africani. Il processo di Khartoum – lanciato nel novembre 2014 a Roma – così come il *Migration Compact*, proposta italiana di riproduzione dell'accordo UE-Turchia con i Paesi africani, hanno fornito il quadro politico di molte delle trattative. Questa monetizzazione della relazione con i Paesi africani apre ad una logica di scambio che sembra dimenticare i diritti umani e la sorte di migliaia di persone nel continente africano. La logica che soggiace a tutti gli accordi firmati è la stessa: utilizzare principalmente fondi della cooperazione o progetti di investimenti pubblici e privati nel duplice obiettivo di “aiutarli a casa loro” e costringere gli stati africani a collaborare nella chiusura delle loro frontiere e nella riammissione dei loro cittadini considerati indesiderati dagli Stati membri. Questa logica è pericolosissima per varie ragioni. Innanzitutto perché nell'idea che lo sviluppo possa sradicare le cause della migrazione si vuole far passare l'idea strutturale che chi arriva sulle nostre coste sta solo sfuggendo alla fame, trasformando così, nella rappresentazione pubblica, potenziali richiedenti asilo in “migranti economici”, perché si negano le reali cause di gran parte degli spostamenti, ovvero dittature, regimi totalitari, conflitti e persecuzioni verso gruppi specifici della popolazione. Inoltre si assume la convinzione che, se si aumentano i fondi allo sviluppo, si evitano le migrazioni. Non c'è niente di più falso, numerosi sono gli studi che dimostrano che un maggiore sviluppo al contrario porta ad un aumento delle migrazioni. Inoltre, se si guardano nel dettaglio i fondi della cooperazione internazionale utilizzati ci si rende conto che molti non sono neanche destinati a progetti di sviluppo ma a misure di controllo e re-

**Se la logica di subappaltare la gestione delle frontiere terze ai Paesi limitrofi, definita esternalizzazione, è una delle strategie fondanti della politica europea nell'ambito dell'immigrazione da ormai una decina d'anni – come dimostrano la proposta del governo Blair nel 2003 di creare dei campi per richiedenti asilo nei Paesi di transito, l'accordo Italia-Libia del 2008, quello tra Spagna e Marocco entrato in vigore nel 2012, o ancora l'accordo di riammissione Ue-Turchia del 2014 – oggi assistiamo a un'accelerazione degli accordi e dei loro effetti grazie anche agli ingenti fondi che si è deciso di investire nella criminalizzazione della migrazione.**

pressione alla frontiera e, troppo spesso sono destinati a Paesi che violano sistematicamente i diritti fondamentali.

La condizionalità introdotta esplicitamente nella recente proposta della Commissione trasforma inoltre questi fondi in veri e propri strumenti di ricatto, permettendo di minacciare gli Stati che si rifiutano di chiudere le loro frontiere o premiando chi reprime i propri cittadini o i rifugiati in transito sul loro territorio in nome della collaborazione con l'Europa.

Se l'Unione Europea fornisce i principali fondi per oliare le trattative con i Paesi europei, l'Italia ha un ruolo centrale nella dimensione diplomatica. Non è un caso che le trattative si siano concluse o siano aperte con i principali Paesi di provenienza e di transito dei migranti che sbarcano sulle nostre coste: Niger, Nigeria, Sudan, Gambia, Libia. Di particolare interesse è sicuramente la rapida e tragica evoluzione del-

le relazioni con una delle più instabili dittature africane, il Sudan.

Il ruolo centrale dell'Italia in Sudan si rinforza con il Processo di Khartoum, promosso con determinazione in occasione della Presidenza Italiana della UE, che vede una prima riunione nell'ottobre 2014 in preparazione della conferenza ufficiale tenutasi a Roma nel novembre 2014. Seguono varie missioni congiunte delle autorità italiane in Sudan che hanno come principale interesse le tematiche migratorie. Il 23 marzo 2016 il giornale tedesco Der Spiegel diffonde l'informazione di un documento secretato dall'UE in cui si descrive nel dettaglio l'utilizzo dei Fondi Fiduciari destinati al Sudan: invio di materiale d'identificazione e controllo delle frontiere alla dittatura sudanese, formazione della polizia di frontiera e costruzione di due centri chiusi a Gadaref e a Kassala. Gli effetti delle trattative non tar-



SARA PRESTIANI

dano a rendersi visibili. L'organizzazione HRW, l'Associazione Eritrea Democratica e IRIN denunciano, nel mese di maggio, sistematiche retate a Khartoum e alla frontiera Nord del Paese verso la Libia a cui sono seguite deportazioni verso l'Eritrea. Sarebbero 900 gli eritrei arrestati nei quartieri a maggiore concentrazione di profughi (Al Giref e Ad Dem, Bahri e Djumbahri) e 400 quelli Arrestati nel Nord del Paese mentre cercavano di raggiungere la Libia. Agli arresti sono seguite deportazioni verso l'Eritrea, mettendo quindi a rischio di vita più di 1.300 persone. Il patto di collaborazione con la dittatura sudanese si concretizza in un accordo che porta la firma del Governo italiano in data 4 agosto 2016. Quello firmato dal capo della polizia Gabrielli e all'omologo sudanese, alla presenza di rappresentanti dei Ministeri dell'interno e degli esteri, è un accordo di polizia, *memoran-*

*dum of understanding*, formula già adottata nel 2015 con il Gambia, altra dittatura africana. L'accordo è stato firmato senza essere presentato né ratificato dalle Camere e il contenuto resta ad oggi ancora segreto, in flagrante violazione dell'articolo 80 della Costituzione che prevede che «le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica... o importano oneri alle finanze...». Pertanto, a parere nostro, la Costituzione è doppiamente violata, non solo perché l'accordo ha un carattere politico, ma anche perché in cambio della firma al Sudan sono stati promessi 100 milioni di euro dai Fondi istituiti alla Valletta.

Se così è l'Europa avrebbe dunque deciso di affidare il controllo delle frontiere per impedire a eritrei, etiopi e sudanesi di avvicinarsi alla Libia per poi prendere il mare verso l'Italia. Le autorità italiane non tar-

dano a verificare l'operatività dell'accordo. Il 24 agosto dall'aeroporto di Torino parte un aereo con 48 migranti sudanesi che, dopo uno scalo al Cairo, atterra a Khartoum. Tra i 48 alcuni provengono dall'insanguinato Darfour. Gli espulsi, raggiunti a Khartoum, raccontano l'inganno e la violenza dell'operazione, denunciando di essere stati arrestati quando si trovavano vicino al centro di accoglienza della Croce Rossa a Ventimiglia, portati in questura dove hanno trascorso la notte, per poi essere imbarcati in su volo per Khartoum. Queste espulsioni diventano ancora più gravi alla luce delle giustificazioni date dalle nostre autorità che definiscono il Sudan «un Paese pienamente riconosciuto dall'Italia» nonostante sul suo capo di Stato pesino due condanne della Corte penale internazionale per crimini contro l'umanità, che gli varrebbero l'arresto appena sfiorasse il suolo europeo.

## 1.2 Le politiche di accoglienza

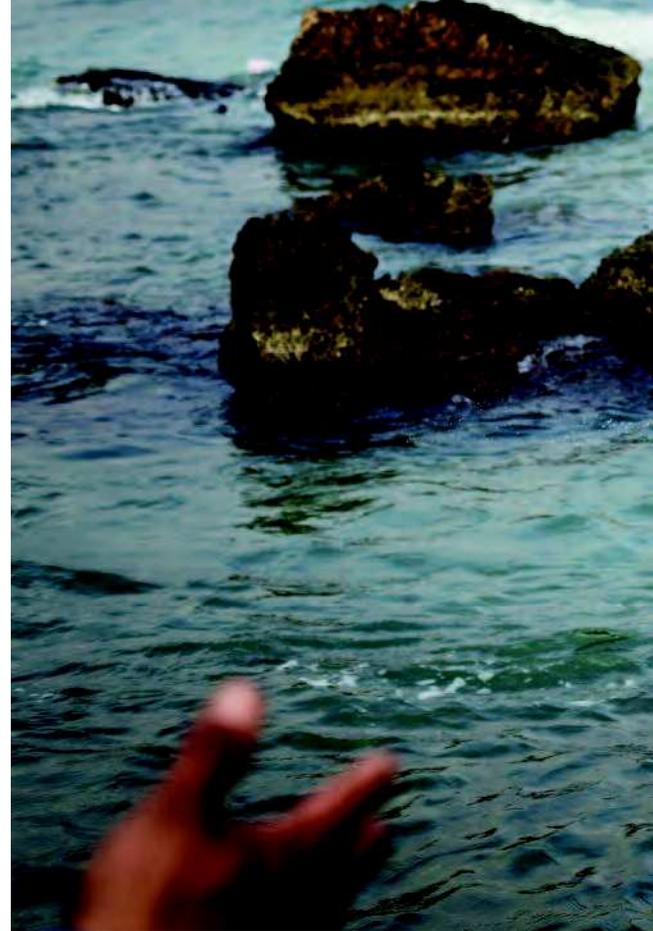
- 34 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf) ;
- 35 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00983787.pdf>  
[http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOS-SIER/972644/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione11-h1\\_h11](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOS-SIER/972644/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h11)

**Negli ultimi due anni** i Paesi dell'Unione Europea hanno sperimentato una crisi senza precedenti di fiducia e solidarietà per ciò che riguarda la ricerca di politiche condivise di gestione dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati, vista l'assunzione di responsabilità e i carichi economici che queste comportano. Se da un lato si è giunti a stabilire un'Agenda europea che, nel quadro di un orientamento ben definito, prevede regole e passi procedurali comuni, dall'altro si è assistito in molti Stati membri al sorgere di resistenze e tensioni sempre più forti, alimentate da movimenti populistici e nazionalisti, con il conseguente ritorno a risposte di chiusura, muri e fili spinati e controlli ai confini. Di tale scenario, in continua evoluzione e in cui non mancano sorprese e momenti di svolta (si pensi al voto a favore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea) si tenterà di dar conto nelle pagine seguenti, ricostruendo, alla luce delle priorità stabilite, le principali politiche di accoglienza e di contrasto implementate, nonché gli accordi internazionali e le prassi in corso di sperimentazione nella UE.

### L'Agenda europea sulla migrazione e gli interventi attuativi

Nella notte del 18 aprile 2015 al largo delle coste della Sicilia un'imbarcazione eritrea che trasporta circa 900 migranti affonda. Non è sicuramente il primo naufragio che si consuma nel Mediterraneo ma le dimensioni della tragedia mettono l'intera Europa di fronte alla consapevolezza di dover affrontare nei mesi successivi una pressione migratoria senza precedenti. Le istituzioni UE convocano un vertice di emergenza. Da quel momento, il tema dell'immigrazione si pone al centro dell'agenda politica europea.

Il 23 aprile 2015 si riunisce il **Consiglio europeo straordinario**, che, al fine di prevenire le morti di migranti, approva una dichiarazione che prevede il potenziamento delle presenze in mare (in particolare, delle operazioni Triton e Poseidon), ulteriori azioni di lotta contro i trafficanti e di prevenzione dei flussi migratori illegali, e il



rafforzamento della solidarietà e responsabilità interne per l'attuazione del sistema europeo comune di asilo. Tre settimane dopo, il 13 maggio 2015, la Commissione europea presenta l'**Agenda europea sulla migrazione** nella quale vengono delineate una serie di misure a breve e lungo termine secondo "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé", coinvolgendo tutti gli attori chiave: Stati membri, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, società civile, enti locali e Paesi terzi<sup>34</sup>. Tra gli interventi di breve periodo proposti dalla Commissione figurano<sup>35</sup>:

- il potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, con risorse finanziarie triplicate nel 2015 e 2016;
- il supporto a un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti, denominata EU NAVFOR Med<sup>36</sup>. A partire dal 7 ottobre 2015 il Comitato politico e di sicurezza (COPS) ha avviato la seconda fase dell'operazione autorizzando, nel rispetto del diritto internazionale, lo svolgimento di operazioni di abbordaggio, perquisizione, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico o la tratta di esseri umani<sup>37</sup>;
- una proposta legislativa che attivi il sistema di emergenza previsto all'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>38</sup>, che prevede un meccanismo temporaneo per la distribuzione



UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da garantire la partecipazione equa di tutti gli Stati membri (*relocation*). La chiave di redistribuzione è stabilita su criteri quali il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati;

- un programma di reinsediamento (*resettlement*) dell'UE per i rifugiati che vivono nei campi profughi alle porte dell'Europa;
- l'assegnazione di 30 milioni di euro ai programmi di sviluppo e protezione regionale, nell'Africa settentrionale, nel Corno d'Africa e nel Medio Oriente;
- l'istituzione in Niger di un centro pilota multifunzionale con l'OIM, l'UNHCR e le autorità del Niger, per offrire informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità;
- l'istituzione di un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" (*hotspots*), in base al quale l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol lavorano sul terreno in modo complementare con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, in modo da supportare l'attuazione dei meccanismi di ricollocazione temporanea.

In un'ottica di lungo termine, l'Agenda europea sulla migrazione sviluppa gli orientamenti politici del presidente Juncker con una serie di iniziative coerenti e coese, basate su quattro pilastri per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto<sup>39</sup>:

- **disincentivare la migrazione irregolare**, in particolare distaccando funzionari di collegamento presso le delegazioni dell'UE nei Paesi terzi strategici; modificando la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio; varando un nuovo piano d'azione con misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento e affrontando le cause profonde nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria;
- **gestire le frontiere per renderle più sicure e salvare vite umane**, rafforzando il ruolo e le azioni di Frontex; contribuendo al consolidamento delle capacità dei Paesi terzi di gestire le loro frontiere; intensificando la condivisione di alcune funzioni di guardia costiera a livello UE;
- **onorare il dovere morale di proteggere**: la priorità è garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, rafforzando le disposizioni sul Paese di origine sicuro della direttiva procedure; valutando ed eventualmente riesaminando il regolamento Dublino;
- **implementare una nuova politica di migrazione legale**: l'obiettivo è che l'Europa, nel suo declino demografico, resti una destinazione allettante per i migranti; bisognerà quindi rimodernare e ristrutturare il sistema Carta blu, ridefinire le priorità delle politiche di integrazione, aumentare i vantaggi della politica migratoria per le persone e i Paesi di origine.

36 Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 e Decisione (PESC) 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015.

37 Con la decisione (PESC) 2016/993, adottata dal Consiglio Affari esteri nella riunione del 20 giugno 2016, il mandato dell'operazione EU NAVFOR MED è stato prorogato fino al 27 luglio 2017 ed esteso per includervi il contributo allo sviluppo delle capacità e alla formazione della guardia costiera e della marina libiche, nonché l'attuazione dell'embargo delle Nazioni Unite sulle armi al largo delle coste libiche.

38 L'articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro interessato, deliberando a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo. In base a tale meccanismo, lo Stato membro di accoglienza sarà competente per l'esame della domanda secondo le norme e le garanzie vigenti.

39 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_it.htm)

L'Agenda ha previsto l'adozione di tre pacchetti di attuazione presentati il 27 maggio, il 9 settembre e il 15 dicembre 2015<sup>40</sup>. Il primo rappresenta un ventaglio di misure diversificate e concrete per rispondere alla sfida migratoria, il secondo è volto ad aiutare gli Stati membri dell'UE ad affrontare la crisi dei rifugiati e le ragioni che spingono a cercare asilo in Europa mentre il terzo risponde all'esigenza di rafforzare i controlli di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE.

Nello specifico (come sintetizzato nelle tabelle riportate)<sup>41</sup> con i pacchetti attuativi dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha deciso di mettere in campo misure considerevoli per gestire l'elevato numero di arrivi: la triplicazione della presenza in mare; un nuovo sistema di solidarietà in caso di emergenza per ricollocare e reinsediare i richiedenti asilo; una mobilitazione consistente di risorse finanziarie; un piano d'azione sui rimpatri e sulla lotta contro il traffico di migranti; una proposta ambiziosa per una nuova guardia costiera e di frontiera europea. L'impianto di fondo rimane tuttavia sbilanciato verso un approccio fortemente securitario. Inoltre, la proposta di quote di redistribuzione dei migranti nell'UE, è sembrata sin da subito del tutto esigua rispetto all'entità degli arrivi giornalieri e peraltro, ha trovato resistenze e opposizione da parte di diversi Stati membri (primo tra tutti l'Ungheria). Medesime considerazioni possono essere fatte per le quote di reinsediamento, a fronte dell'enorme massa di persone che vive in condizioni critiche nei vari campi profughi.

### Pacchetto del 27 maggio 2015

Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di **ricollocazione per l'Italia e la Grecia** (COM(2015)286), adottata in occasione del Consiglio GAI del 14 settembre (Decisione (UE) 2015/1523)

istituisce un meccanismo di **ricollocazione** temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di **40.000 richiedenti** con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia, attivando il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE.

Raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un programma di **reinsediamento** europeo

invita gli Stati membri a **reinsediare**, in un periodo di due anni, **20.000 persone** provenienti da Paesi terzi con evidente bisogno di protezione internazionale. In occasione del Consiglio GAI del 20 luglio 2015 i ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di 22.504 persone e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati a partecipare agli sforzi in tal senso.

**Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti** (2015-2020) (COM(2015)285)

contiene misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento potenziando le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti.

Linee guida **sull'applicazione delle norme del regolamento EURODAC** relative all'obbligo di rilevare le impronte digitali (SWD(2015)150)

definiscono un approccio comune basato sulle buone pratiche al fine di facilitare il rilevamento sistematico delle impronte digitali al momento dell'arrivo.

### Pacchetto del 9 settembre 2015

Proposta di decisione del Consiglio (COM(2015)451), adottata in occasione del Consiglio straordinario GAI del 22 settembre 2015 (Decisione (UE) 2015/1601)

istituisce **misure temporanee**, per un periodo di due anni, a **beneficio dell'Italia e della Grecia**, prevedendo che **120.000** richiedenti vengano **ricollocati** negli altri Stati membri (di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente da entrambi i Paesi). La decisione specifica tuttavia che, entro la stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificate dall'evoluzione della crisi. La proposta si somma a quella del maggio scorso di ricollocare 40.000 persone.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)450)

**modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino III)** attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni di crisi. A tal fine, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del TFUE, finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso nei confronti di uno specifico Stato membro.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)452)

istituisce un **elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, per consentire un esame più rapido delle domande e accelerare il rimpatrio qualora non sussistano le condizioni. Nella lista dei Paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

<sup>40</sup> Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-271\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_it.htm)

<sup>41</sup> [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/D/OSSIER/972644/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione11-h1\\_h11](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/D/OSSIER/972644/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h11)

## Pacchetto del 15 dicembre 2015

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (COM(2015)671)

intende istituire **una guardia costiera e di frontiera europea** per garantire una gestione forte e condivisa delle confini esterni, composta dall'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera e dalle autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere.

Proposta di modifica mirata del codice frontiere Schengen volta a **introdurre controlli sistematici obbligatori dei cittadini dell'UE alle frontiere esterne**

introduce controlli sistematici obbligatori dei cittadini UE alle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree, basati sul raffronto con banche dati, quali il sistema d'informazione Schengen, la banca dati dell'Interpol, al fine di verificare che le persone in arrivo non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2015)452)

istituisce un **elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, per consentire un esame più rapido delle domande e accelerare il rimpatrio qualora non sussistano le condizioni. Nella lista dei Paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio (COM(2015)453)

definisce le misure immediate a medio termine per favorire il **rimpatrio** volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri, il ruolo e il mandato di Frontex, migliorare la condivisione delle informazioni e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri.

Comunicazione sulle **norme degli appalti pubblici** per le misure di sostegno dei rifugiati (COM(2015)454)

contiene indicazioni rivolte alle autorità nazionali, regionali e locali su come fornire i servizi necessari per rispondere ai bisogni più impellenti dei richiedenti.

Comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE" (JOIN(2015)40)

ribadisce la centralità della **dimensione esterna** nella gestione dei flussi migratori.

Comunicazione "**Un fondo fiduciario per l'Africa**" (C(2015)7293)

chiede lo stanziamento di 1,8 miliardi di euro per l'istituzione del "Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa", lanciato in occasione del vertice tenutosi a La Valletta l'11 e 12 novembre 2015.

## Ricollocazione e reinsediamento

**Nella relazione** sulla ricollocazione e il reinsediamento<sup>42</sup> del 13 luglio 2016 (COM(2016)480), la Commissione evidenzia che il numero totale di ricollocazioni dalla Grecia e dall'Italia risulta essere pari a 3.056 (di cui 843 dall'Italia). L'obiettivo fissato dalla Commissione di ricollocare 6.000 persone al mese rimane quindi lontano, in quanto gli Stati membri ancora non adempiono agli impegni assunti. Difatti, il numero delle persone da ricollocare è in realtà quello relativo al numero delle disponibilità concretamente offerte dagli Stati membri e non quello fissato dalla normativa. La Commissione esorta quindi gli Stati membri a intensificare i loro sforzi, in particolare per quanto riguarda i minori non accompagnati, e a rispettare pienamente i loro impegni e obblighi conformemente alle decisioni del Consiglio sulla ricollocazione. Per quanto concerne il reinsediamento, la Commissione rileva che importanti risultati sono stati raggiunti, con 8.268 persone reinsediate sulle 22.504 concordate nell'ambito del programma del 20 luglio 2015, e con un totale di 802 rifugiati siriani reinsediati dalla Turchia nell'ambito della dichiarazione UE-Turchia.

In base alla comunicazione della Commissione (COM(2016)636) fatta al Parlamento a fine settembre 2016, sono state 5.651 in totale le persone trasferite dalla Grecia (4.455) e dall'Italia (1.196). Rispetto agli anni precedenti vi è stato un aumento del numero dei richiedenti la *relocation* ed una sostanziale accelerazione dei trasferimenti, in particolare negli ultimi mesi dalla Grecia. Inoltre, 1.071 profughi siriani sono stati reinsediati dalla Turchia tra giugno e il 27 settembre, portando il numero totale dalla Turchia a 1.614.

42 Secondo la definizione della Commissione, la ricollocazione è il trasferimento di persone che necessitano o già godono di una forma di protezione in uno Stato membro dell'UE in un altro Stato membro dell'UE in cui otterranno protezione ana-

loga; il reinsediamento è il trasferimento di cittadini di Paesi terzi o apolidi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro dell'UE in cui sono ammessi per motivi umanitari o come rifugiati.

## L'Accordo UE-Turchia

**In occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015** l'Unione Europea e la Turchia hanno dato l'avvio a un Piano d'azione comune per sostenere i rifugiati siriani beneficiari di protezione temporanea e per impedire i flussi migratori irregolari verso l'UE. Il Piano individua una serie di azioni che l'Unione Europea e la Turchia devono attuare in collaborazione per far fronte alle sfide migratorie in modo coordinato. L'Unione Europea si è impegnata a sostenere la Turchia nella gestione dell'elevato numero di persone bisognose di protezione nel suo territorio, nonché ad intensificare l'impegno politico con la stessa, fornendo un consistente supporto finanziario, accelerando la tabella di marcia per l'attuazione della liberalizzazione dei visti e ridando slancio al processo di adesione. Le parti hanno inoltre convenuto di applicare, a partire da giugno 2016, il protocollo di riammissione greco-turco e l'accordo di riammissione dei migranti irregolari. Il vertice è stato seguito dalla riunione tra i capi di Stato o di governo dell'UE e il primo ministro turco Davutoğlu del 7-8 marzo 2016, culminata con l'adozione di una dichiarazione finale che ribadisce l'impegno ad attuare il piano d'azione del 29 novembre e ad accogliere le proposte supplementari presentate dalla Turchia. Il 18 marzo 2016, in occasione di un incontro tra i capi di Stato o di governo dell'UE e la Turchia, è stato raggiunto un accordo finalizzato a fermare il flusso della migrazione irregolare verso l'Europa attraverso la Turchia, a smantellare il modello di *business* dei trafficanti di esseri umani e ad eliminare gli incentivi a percorrere rotte irregolari per raggiungere l'UE. Per conseguire tali obiettivi sono stati concordati i seguenti punti d'azione<sup>43</sup>:

- tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 se non presentano domanda d'asilo saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva;
- per ogni siriano rimpatriato dalle isole greche, un altro sarà reinsediato direttamente dalla Turchia negli Stati dell'UE. Affinché il programma possa funzionare è necessario che gli Stati membri mettano a disposizione un numero sufficiente di posti di reinsediamento (18.000 quelli rimanenti sui 22.504 del programma di reinsediamento dell'UE concordato nel luglio 2015; all'occorrenza, si provvederà mediante un accordo volontario fino a un limite di 54.000). Ai fini del programma di reinsediamento 1:1 occorre utilizzare il quadro logistico su cui poggia il programma

volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, avvalendosi all'occorrenza delle competenze dell'UNHCR con il sostegno dell'EASO, dell'OIM e dei funzionari nazionali responsabili per l'asilo. Una volta che il programma 1:1 sarà riuscito ad arginare i flussi migratori, verranno attivate le ammissioni nell'ambito del programma volontario di ammissione umanitaria, a cui gli Stati membri contribuiranno su base volontaria;

- la Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per impedire l'apertura di nuove rotte terrestri o marittime di migrazione illegale;
- una volta terminati, o per lo meno sostanzialmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria;
- l'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti sarà accelerata nei confronti di tutti gli Stati membri partecipanti con l'obiettivo di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016, a condizione che tutti i parametri di riferimento siano stati soddisfatti;
- l'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di euro inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e mobilerà ulteriori 3 miliardi di EUR a condizione che gli impegni siano soddisfatti;
- l'UE e la Turchia hanno accolto con favore i lavori in corso per il miglioramento dell'unione doganale;
- l'UE e la Turchia hanno riconfermato il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015 con l'apertura di nuovi capitoli di negoziati;
- l'UE e la Turchia si adopereranno per migliorare la situazione umanitaria in Siria.

Come conseguenza dell'accordo, la via di accesso alla Grecia e attraverso quest'ultima agli altri Paesi europei, è stata fortemente limitata (si è passati da una media di 1.740 a 47 migranti al giorno) ma, secondo la stessa Commissione europea, i risultati raggiunti appaiono fra

43 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

44 Comunicato Stampa della Commissione Europea del 15 giugno 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2181\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_it.htm)

## Focus /

# Piano di azione congiunto tra Unione europea e Turchia<sup>45</sup>

45 A cura di ASGI.

**A base dell'accordo** v'è il tentativo di fare fronte all'ingente flusso di rifugiati che si è riversato sulle coste delle isole greche nel corso del 2015 e del 2016 e, conseguentemente, si applica a tutte le persone entrate in Europa attraverso i confini delle isole greche a partire dal 20.3.2016; suo scopo dichiarato è lo smantellamento del modello di attività dei trafficanti al fine di offrire contemporaneamente ai migranti un'alternativa al rischio di perdere la vita. Per i medesimi fini sono anche autorizzate missioni specifiche della NATO nel mare Egeo, missioni che dovranno raccordarsi con Frontex e con le istituzioni locali di controllo delle frontiere. Dalla lettura dell'accordo si ricava che l'Unione Europea ha avviato l'erogazione nei confronti della Turchia di 3 miliardi di euro per finanziare progetti in favore dei rifugiati in Turchia ed ha proseguito nello sviluppo delle tappe necessarie alla liberalizzazione dei visti tra UE e Turchia e nei colloqui di adesione di tale Paese alla stessa Unione. In particolare, è stato concordato che:

**1. tutti i cittadini stranieri** che, a partire dal 20 marzo 2016, siano sprovvisti di titolo di ingresso, che non sono richiedenti protezione e che giungono sulle isole greche attraverso la Turchia, saranno considerati irregolari e dovranno essere rimpatriate in Turchia. Nel sentire dell'accordo e nel testo della dichiarazione si specifica che questa è misura temporanea e straordinaria, necessaria per *“porre fine alla sofferenza umana e ristabilire l'ordine pubblico”*. I migranti che arrivano nelle isole greche dovranno essere debitamente registrati e le domande d'asilo saranno trattate singolarmente dalle autorità greche in conformità con la direttiva sulle procedure di asilo (Direttiva 2013/32/UE, cd. Direttiva procedure) ed in collaborazione con l'UNHCR. I migranti non richiedenti asilo o la cui domanda è stata tro-

**Il 18 marzo 2016, all'esito di differenti incontri iniziati già nel 2015 attraverso un piano di azione congiunto tra UE e Turchia, il Consiglio europeo e la Turchia hanno adottato una nuova dichiarazione congiunta in tema di flussi migratori. Essa costituisce un accordo internazionale, sia pure in forma atipica, che è entrato in vigore il successivo 20 marzo 2016.**



UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

## Focus /

### Piano di azione congiunto tra Unione europea e Turchia

vata infondata o inammissibile secondo la citata direttiva saranno rimpatriati in Turchia. I costi delle operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari saranno coperti integralmente dalla UE;

**2. per ogni cittadino siriano** rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un altro cittadino siriano sarà reinsediato dalla Turchia in altro Paese della UE, tenendo conto dei criteri di vulnerabilità privilegiati delle Nazioni Unite e, comunque, secondo una scelta definitiva che è rimessa al singolo Stato membro. La priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare. Si prevede, quindi, la possibilità di un esame accelerato delle domande di protezione internazionale presentate in Grecia dalle persone che provengono dalla Turchia, esame che può comportare la dichiarazione di infondatezza o di inammissibilità della domanda stessa. A tale riguardo occorre specificare che se una domanda di protezione è considerata "infondata", allora essa è stata respinta dopo essere stata valutata nel merito; se una domanda è dichiarata "inammissibile", invece, essa non è stata analizzata nel merito, ma è stata respinta in considerazione della impossibilità di esame della stessa per requisiti "formali". La principale causa di inammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate in questo contesto può derivare dalla circostanza che il Paese di provenienza del richiedente protezione (nel caso di specie la Turchia) è un cosiddetto "Paese sicuro" ovvero "Paese di primo asilo" (art. 35 Direttiva procedure) o "Paese terzo sicuro" (art. 38 Direttiva procedure). Difatti l'art. 35 della Direttiva 2013/32/UE stabilisce che un Paese può essere considerato un *Paese di primo asilo* in relazione ad un particolare richiedente protezione se:

**a. il richiedente** è stato già riconosciuto

in detto Paese quale rifugiato ed ha ancora la possibilità di avvalersi di tale protezione;

**b. il richiedente** goda altrimenti di protezione sufficiente in detto Paese, tra cui il diritto di beneficiare del principio di *non-refoulement* (non respingimento). L'art. 38 della Direttiva 2013/32/UE, invece, individua i criteri che un Paese deve soddisfare per essere considerato un *Paese terzo sicuro*. Essi sono, principalmente:

**a. capacità** del Paese di proteggere il richiedente dalle minacce alla vita e alla libertà derivante da motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale;

**b. capacità** del Paese di proteggere il richiedente dal rischio di danno grave come definito dall'art. 15 della medesima direttiva;

**c. rispetto** da parte del Paese in questione del principio di non respingimento;

**d. capacità** del Paese nel garantire il diritto di cercare e ottenere la protezione internazionale sulla base dei criteri e dei principi enunciati nella Convenzione di Ginevra del 1951.

Dalla lettura dell'art. 38 cit. emerge che solo se i Paesi membri hanno la certezza che il Paese terzo (nel caso di specie, la Turchia) può essere considerato sicuro, avranno la possibilità di riammettere un richiedente (pur sempre dopo valutazione individuale della sua posizione) in tale Paese. Se queste sono le principali caratteristiche dell'accordo, possiamo ora analizzare le sue principali **criticità**, che derivano, innanzitutto, dalla estrema difficoltà di potere considerare la Turchia un *Paese sicuro* per i richiedenti asilo e dal fatto che appare molto limitato il diritto alla valutazione individuale della domanda di protezione internazionale dei richiedenti, a fronte di procedure collettive che sacrificano la specificità delle singole po-

sizioni soggettive. Innanzitutto, infatti, la Turchia non applica la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato del 1951 ai cittadini non europei: ad essi, infatti, la Turchia concede solo l'opportunità di risiedere per un periodo di tempo nei propri confini, ma non riconosce i diritti che convenzionalmente spettano ad un rifugiato politico. Secondo l'art. 39, par. 2, lett. a) della direttiva 2013/32/UE, invece, un Paese può essere considerato sicuro solo se "*ha ratificato e osserva la convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche*".

D'altra parte, la Turchia avrebbe dovuto ratificare la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e ne dovrebbe rispettare tutte "*le disposizioni, comprese le norme riguardanti i ricorsi effettivi*". Tuttavia, la Turchia non ha sottoscritto proprio il Protocollo 4 della Convenzione che stabilisce, tra l'altro, il divieto di espulsioni collettive; tale elemento fa sorgere il pericolo che le persone riammesse in Turchia in base all'accordo in questione siano poi espulse collettivamente e senza esame della loro posizione individuale in un altro Paese, eventualmente quello dal quale sono fuggite per chiedere asilo in Europa. Inoltre, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affrontato 3.218 domande di violazione della Convenzione EDU da parte della Turchia nel solo 2015; di queste 3.060 sono state dichiarate irricevibili. La Corte ha depositato 87 sentenze (riguardanti 158 casi) ed in 79 sentenze è stata accertata la violazione di almeno una delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo da parte della Turchia<sup>46</sup>. Occorre, poi, considerare con attenzione le denunce e le condanne contro la Turchia per il mancato rispetto del principio di non respingimento o dei diritti delle minoranze (ad esempio, i curdi). Dunque, si può sostenere che i diritti dei rifugiati

non sono sempre al sicuro in Turchia. Ulteriore pericolo che deriva dall'Accordo in questione è quello di violare il principio di non discriminazione tra le persone sulla base della loro nazionalità, che costituisce uno dei principi fondamentali della UE. La violazione deriva dalla considerazione che, mentre tutti i richiedenti asilo che arrivano in Grecia e che non hanno avuto la possibilità effettiva di presentare domanda di protezione o la cui domanda di protezione internazionale è stata dichiarata inammissibile possono essere riammessi in Turchia, solo ai cittadini siriani viene data la possibilità di godere del beneficio del trasferimento in un altro Paese dell'Unione europea. La dichiarazione congiunta tra UE e Turchia è stata sottoposta a critica anche per altra ragione: ordinariamente, infatti, l'art. 218 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce le regole, i requisiti e le condizioni attraverso le quali le istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) negoziano, stipulano e ratificano un accordo internazionale che abbia un effettivo impatto sulla legislazione della Unione Europea. La norma citata è di particolare rilevanza in quanto mira a regolare la distribuzione dei poteri all'interno dell'Unione stabilendo gli equilibri della stessa in un campo particolarmente significativo, come quello dei rapporti internazionali dell'Unione stessa. In particolare un accordo internazionale del genere di quello intercorso dovrebbe essere negoziato dal Consiglio o dalla Commissione e vedere la piena partecipazione del Parlamento, il quale lo deve approvare (art. 218, par. 6, lett. a, TFUE) ed “è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura” (art. 218, par. 10, TFUE). In caso di violazione delle regole stabilite dal Trattato è possibile che l'accordo sia annullato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in base all'art. 218 dello stesso ed è abbastanza lampante che, in particolare, il Parlamento europeo è stato completamente esautorato dal processo decisionale.

47 <http://www.asgi.it/notizia/laccordo-tra-turchia-e-consiglio-europeo-e-il-legale/>

L'accordo tra UE e Turchia è stato quindi oggetto di aspre contestazioni soprattutto da parte delle organizzazioni di difesa dei diritti umani. In particolare, alla luce dei profili di illegittimità sopra evidenziati (*si veda anche il focus di approfondimento*), le associazioni che fanno parte del Tavolo Nazionale Asilo (Arci, Asgi, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Centro Astalli, Casa dei Diritti Sociali, Medici per i Diritti Umani, Consiglio Italiano per i Rifugiati, SenzaConfine) hanno stilato un comunicato attraverso il quale chiedono<sup>47</sup>:

- alle autorità dell'Unione Europea di rivalutare immediatamente i termini dell'accordo ed escludere che la Turchia possa essere considerata un “Paese di primo asilo” o un “Paese terzo sicuro” ai sensi gli artt. 35 e 38 della direttiva UE 32 del 2013. Si chiede, inoltre, di rispettare in ogni caso la individualità dell'esame della domanda di asilo, lasciando al richiedente asilo la possibilità concreta di accedere effettivamente alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e di esprimere ogni sua ragione e di esercitare un reale diritto di difesa;
- all'UNHCR di non partecipare alle operazioni di valutazione di massa della inammissibilità delle domande di protezione internazionale avanzate in Grecia dai richiedenti giunti dalla Turchia. La valutazione circa l'inammissibilità rappresenta l'anticamera del respingimento collettivo e l'UNHCR non può e non deve legittimare una tale operazione;
- al Parlamento italiano di sottoporre a ratifica la decisione dei Capi di Stato e di Governo e di non autorizzare la stessa per contrarietà al diritto europeo, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, all'art. 10, 3° comma, della Costituzione italiana e più in generale ai principi fondamentali della nostra civiltà giuridica e della nostra tradizione democratica.

46 Fonte: *European Court of Human Rights, Press Country Profile* (update may 2016, <http://www.echr.coe.int/>)

## Focus / Paese

## Turchia “Paese sicuro”?

<b>Popolazione</b>	<b>75,8 milioni</b>	Fonte: UNDP
<b>Rifugiati nel Paese</b>	<b>Nel 2015 erano 2.541.352 i rifugiati e 212.408 i richiedenti asilo</b>	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends 2015</i>
	<b>A settembre 2016 erano 2.700.000 i rifugiati siriani</b>	Fonte: UNHCR

**La ripresa, nel 2015,** del conflitto turco-curdo nelle province sudorientali, il fallito golpe del luglio 2016 (con lo strascico di epurazioni ordinato dal presidente Erdoğan e la dichiarazione dello stato di emergenza) e l'intervento militare in Siria ad agosto non hanno certamente contribuito a migliorare la situazione dei rifugiati in Turchia. Ma nonostante l'impegno profuso in questi anni, la Repubblica non è mai riuscita a diventare un “Paese sicuro” per rifugiati e richiedenti asilo.

Le riammissioni in Turchia di richiedenti asilo con domande “infondate” o “inammissibili” previste dal cosiddetto “Accordo” UE-Ankara del marzo 2016 si appoggiano giuridicamente sull'ipotesi che la Repubblica turca sia un “Paese di primo asilo” o un “Paese terzo sicuro”: in pratica, a norma della direttiva Procedure 2013/32/UE, sull'ipotesi che chi chiede asilo in Turchia abbia accesso a una protezione effettiva (pochi giorni dopo la firma dell'Accordo, l'UNHCR ha dedicato alla questione un inquadramento giuridico dal titolo *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey*). La realtà dei fatti è però molto diversa, e lo era già ben prima dell'Accordo di marzo.

#### 960 mila arrivi, 4.000 domande esaminate

«La Turchia non offre una *protezione effettiva* ai richiedenti asilo e ai rifugiati sul suo territorio» secondo la normativa europea e internazionale: questa la denuncia di Amnesty International in un rapporto pubblicato all'inizio di giugno (*No safe refuge: asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey*). Tre, in sintesi, le motivazioni addotte da Amnesty:



SARA PRESTIANI

1) nel Paese, i richiedenti asilo non hanno ancora accesso a procedure eque, efficienti e personalizzate, data la mole di richiedenti cui si deve dare risposta (appena 4.100 le domande esaminate nel 2015, a fronte delle oltre 266 mila registrate dall'UNHCR; 2) la mancanza, nella Repubblica, di un accesso adeguato a quelle che l'UNHCR chiama “soluzioni durature”, cioè l'eventuale rimpatrio volontario nei Paesi d'origine, l'integrazione in quello ospitante e il reinsediamento in Paesi terzi; 3) la Turchia non è in grado di offrire ai richiedenti asilo e ai rifugiati «un ambiente dove essi possano vivere dignitosamente».

All'inizio di settembre 2016 si contavano ormai nel Paese circa 2.700.000 rifugiati siriani, più 300 mila con altra cittadinanza (fonte UNHCR). Quanto al 2015, se è più che noto che dalla Turchia hanno attra-

versato l'Egeo verso la Grecia quasi 860 mila rifugiati e migranti, lo è meno che la Repubblica turca, nello stesso anno, ha visto crescere di 950 mila unità i rifugiati siriani nei suoi confini. Per il secondo anno consecutivo la Repubblica turca è il Paese con più rifugiati al mondo.

#### “Una finzione incosciente”

Appena un decimo dei rifugiati siriani sono accolti nei campi attrezzati governativi, mentre la stragrande maggioranza è affidata a se stessa o alla generosità della popolazione locale. Ancora oggi il 60% dei bambini e ragazzi siriani è tagliato fuori dalla scolarizzazione (fonte del dato, il *Regional Refugee and Resilience Plan-3RP*). Per il rapporto “*No safe refuge*” sono stati intervistati 57 richiedenti asilo e rifugiati in Turchia: 56 di loro sono sostenuti economicamente solo da familiari, compagni

di esilio o comunità religiose.

Senza contare i rischi di respingimento (*refoulement*) in Afghanistan, Iraq e Siria con la conseguente esposizione a gravi violazioni dei diritti umani. I casi documentati fra 2015 e 2016 sono numerosi, dalle deportazioni in Afghanistan di persone fermate nel tentativo di passare in Grecia, alle percosse e ai colpi d'arma da fuoco ad altezza d'uomo contro i profughi siriani al confine meridionale. Un sedicenne afgano della minoranza perseguitata degli *hazara*, partito dal Pakistan e sbarcato in Grecia, nell'aprile 2016 è stato ricondotto in Turchia dal centro di identificazione e trattenimento "Vial" di Chios (nell'isola greca, afferma, gli operatori avevano consigliato a lui e ad altri compagni di «aspettare» qualche giorno prima di presentare domanda d'asilo) ed è stato poi deportato in Pakistan dopo un periodo di detenzione, abusi e privazioni nei centri di Edirne e Kırklareli.

La Turchia come Paese sicuro è «una costruzione fittizia», ha affermato Amnesty International. «Questa conclusione non è diretta in primo luogo contro la Turchia. (...) Ci preme piuttosto mettere in evidenza l'incoscienza con cui l'UE si è affrettata ad approvare il re-invio di rifugiati e richiedenti protezione in uno Stato che ad oggi non è in grado di rispettare pienamente i loro diritti».

Anche secondo le analisi e i rapporti di varie e autorevoli ONG specializzate nel diritto delle migrazioni e nel settore dell'asilo, la Repubblica turca non può essere considerata un Paese terzo sicuro (è giunta alla stessa conclusione, del resto, la risoluzione 2109 [2016] del Consiglio d'Europa): solo astrattamente potrebbe qualificarsi come Paese di primo asilo per i soli cittadini siriani.

Ma intanto, in attuazione dell'Accordo di marzo, fino alla prima decade di settembre sono state trasferite in Turchia oltre 500 persone (fonte UNHCR). Dall'inizio del 2016 alla sola metà di giugno i "migranti irregolari" trasferiti dalla Grecia sono più di 1.500 (dati Commissione UE). E la Commissione Juncker ha proposto di inserire la Turchia, a tutti gli effetti, in una costituenda lista di Paesi sicuri in materia d'asilo vincolante per tutti i Paesi dell'Unione.

\* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

## Il piano d'azione UE sull'integrazione e il nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi

Come ulteriore **step** di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, il **7 giugno 2016**, la Commissione europea ha presentato un **piano d'azione sull'integrazione** per sostenere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e nella valorizzazione del contributo economico e sociale che apportano all'UE (COM(2016)377), insieme ad una proposta legislativa di riforma delle norme che regolano l'ingresso di lavoratori altamente qualificati (COM(2016)378)<sup>48</sup>.

Il piano d'azione dell'UE sull'integrazione<sup>49</sup> prevede misure di sostegno strutturale e finanziario comuni per aiutare gli Stati membri a sviluppare e rafforzare ulteriormente le politiche nazionali d'integrazione, che restano comunque di competenza dei singoli Stati, partendo dal presupposto che un'integrazione efficace è fondamentale per il benessere, la prosperità e la coesione futuri delle società europee. Le azioni previste riguardano le seguenti aree: le misure d'integrazione che precedono la partenza e l'arrivo, in particolare per le persone reinsediate con evidente bisogno di protezione internazionale; l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale; l'accesso ai servizi di base come alloggio e servizi sanitari; la partecipazione attiva e l'inclusione sociale. Un'ulteriore proposta prevede invece un approccio più strategico e coordinato all'uso dei fondi UE a sostegno di misure d'integrazione nazionali.

Al fine di attrarre migranti altamente qualificati, all'interno del piano è previsto altresì il **rilancio Carta blu UE**<sup>50</sup>. In particolare, si intende introdurre un unico sistema in sostituzione dei regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato, incrementare la mobilità semplificando le procedure, abbassare la soglia salariale creando uno spettro flessibile che permetta agli Stati membri di adeguarla ai mercati del lavoro locali, estendere la Carta anche ai beneficiari di protezione internazionale e rafforzare i diritti dei titolari e dei loro familiari.

Nella stessa data la Commissione ha annunciato l'intenzione di creare un **nuovo quadro di partenariato (patti) con i Paesi terzi** per mobilitare e orientare l'azione e le risorse dell'UE al fine di una migliore gestione della migrazione (COM(2016)349). Lo spirito di fondo è che una strategia efficace nei confronti dei Paesi terzi non richieda solo un approccio personalizzato, ma anche un approccio comune e più coordinato

48 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2041\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_it.htm)

49 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_action\\_plan\\_integration\\_third-country\\_nationals\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf)

50 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-378-IT-F1-1.PDF>

fra tutti gli attori dell'UE, avvalendosi dell'intera gamma di politiche, strumenti finanziari e relazioni esterne dell'UE. Gli obiettivi a breve termine dei patti sono: salvare vite nel Mediterraneo; aumentare i tassi di rimpatrio nei Paesi di origine e di transito; consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino a casa evitando viaggi pericolosi. A più lungo termine, l'UE dovrebbe intensificare gli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e sviluppare la capacità delle comunità di accoglienza e delle istituzioni competenti. È dunque necessario:

- collaborare con i partner strategici per migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione;
- fornire assistenza concreta per sviluppare le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, offrendo anche protezione ai rifugiati;
- aumentare i tassi di rimpatrio e di riammissione privilegiando il rimpatrio volontario e concentrandosi sul reinserimento;
- arginare i flussi irregolari e offrire al tempo stesso canali di migrazione legale, anche intensificando gli sforzi ai fini del reinsediamento.

Per concludere partenariati *ad hoc* con i singoli Paesi interessati si dovrebbe mettere a punto una combinazione di incentivi positivi e negativi, la cui applicazione dovrebbe basarsi sul chiaro principio che le relazioni globali tra l'UE e il Paese in questione dipenderanno in particolare dalla capacità e dalla volontà di quest'ultimo di cooperare in materia di gestione della migrazione. Nella fase iniziale, verranno conclusi patti con la Giordania e il Libano, considerati Paesi prioritari per il numero di rifugiati ospitati, e successivamente con Niger, Nigeria, Senegal, Mali e Etiopia, aumentando al contempo l'impegno con la Tunisia e la Libia.

L'attuazione dei patti prevede, in particolare, l'implementazione di politiche efficaci in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento per chi non ha i requisiti per beneficiare della protezione internazionale, la designazione di funzionari di collegamento europei per la migrazione nei Paesi prioritari di origine e di transito entro l'autunno 2016, la creazione di rotte legali sostenendo un programma di reinsediamento globale guidato dall'ONU, lo sblocco di circa 8 miliardi di euro entro il 2020 e l'elaborazione di una proposta relativa a un nuovo fondo, parte di un ambizioso piano per gli investimenti esterni, al fine di mobilitare investimenti nei Paesi in via di sviluppo fino a 62 miliardi di euro per contrastare le cause profonde della migrazione.

Fotografie (in basso e a pag. 45) tratte dal progetto: *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, curato da Barbara Pinelli e Luca Ciabbari, sostenuto da Open Society Foundations. (Pinelli B. e Ciabbari L. (a cura) *Dopo l'approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*, editpress, Firenze, 2015. [www.dopolapprodo.com](http://www.dopolapprodo.com))

ALESSANDRO SALA



ALESSIO GENOVESE



# Il migration compact

**IL 7 GIUGNO 2016 la Commissione europea ha presentato a Strasburgo il *Migration Compact*, ossia la proposta del Governo italiano per ridurre i flussi migratori anche lungo la rotta mediterranea, inviata ai presidenti di Commissione e Consiglio UE il 15 aprile 2016.**

Le proposte e le misure già intraprese dalla Commissione sono appoggiate con convinzione dall'Italia: dall'istituzione di una Guardia di frontiera e costiera europea alla riforma del sistema di Dublino alle decisioni sulle ricollocazioni sino a quelle sui rimpatri). Affinché esse possano dare risultati concreti, è necessario che, al contempo, si approdi a politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, incentrate sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito.

La proposta italiana è centrata sull'idea di sviluppare un modello di offerta ai Paesi terzi in base al quale, alle misure proposte da parte dell'UE (supporto finanziario ed operativo rafforzato) corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo delle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani (principio del *more for more*). Sulla base dell'esperienza fatta con l'accordo tra UE e Turchia, l'Italia propone quindi la riduzione dei flussi migratori attraverso intese con i Paesi d'origine e di transito, in particolare quelli africani, da finanziare con strumenti innovativi come i bond UE-Africa. Nello specifico, l'UE dovrebbe offrire ai Paesi terzi:

- **progetti d'investimento.** Opere dall'alto impatto sociale e infrastrutturale da individuare assieme al Paese partner;
- **UE-Africa bonds.** Titoli con cui finanziare i progetti infrastrutturali e facilitare l'accesso di questi Paesi ai mercati finanziari, in sinergia con la Banca Europea per gli In-

vestimenti (BEI) e le altre grandi organizzazioni finanziarie internazionali;

- **cooperazione sul fronte della sicurezza.** Controllo comune dei confini e collaborazione sul fronte della lotta al crimine;
- **opportunità di migrazione legale.** Creazione di strumenti per l'accesso di lavoratori al mercato europeo;
- **schema di reinsediamenti.** Sistema di compensazione riservato ai Paesi che si impegnano nello stabilire sistemi di asilo nazionali.

In cambio di questi interventi l'UE dovrebbe chiedere:

- **controllo dei confini e riduzione flussi.** Nell'ambito di un coordinamento con le forze locali anche grazie a una guardia di frontiera europea;
- **cooperazione sui rimpatri-riammissioni.** Collaborazione amministrativa con i Paesi sul fronte dell'identificazione, della distribuzione dei documenti e dei rimpatri;
- **gestione dei flussi dei rifugiati.** Con il sostegno locale di strutture di accoglienza dove identificare chi ha diritto a ottenere protezione internazionale;
- **applicazione di sistemi di asilo nazionali.** In linea con gli standard internazionali, con l'aiuto di agenzie specializzate come l'UNHCR e l'OIM;
- **lotta comune ai trafficanti.** Con operazioni congiunte di polizia e aumentando la cooperazione giudiziaria.

Infine, per implementare il nuovo approccio di azione esterna in materia di migrazioni, la nuova Guardia di frontiera europea (e in particolare il nuovo Ufficio per i rimpatri) dovrebbe predisporre un piano (anche senza attendere l'entrata in vigore del regolamento che la istituisce) per **operazioni congiunte di rimpatri/riammissioni**, da finanziare attraverso il bilancio dell'Unione, e supportare operazioni di rimpatrio organizzate da Paesi terzi di transito verso Paesi terzi di origine (nei quali siano in vigore accordi di riammissione)<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Consiglio, Parlamento e Commissione hanno raggiunto un accordo in merito il 21 giugno 2016. Il giorno seguente il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha confermato, a nome del Consiglio, il testo di compromesso. Il 6 luglio il Parlamento europeo ha approvato il testo in prima lettura (P8\_TA(2016)0305) e lo ha quindi inviato al Consiglio. Si prevede l'adozione del regolamento entro il 14 settembre 2016.

## Focus /

# La nuova polizia della frontiera europea: quali poteri, quali garanzie?\*

\* A cura di Giuseppe Campesi  
(Università degli Studi di Bari).

**La crisi migratoria che ha scosso l'Unione europea, arrivando fino a far vacillare una delle conquiste più simboliche del processo di integrazione come lo spazio di libera circolazione, è stata da più parti imputata all'inadeguatezza dei controlli alle frontiere esterne.**

Frontex, si è detto, è apparsa inadeguata a svolgere i compiti per cui era stata creata, dimostrandosi del tutto impotente di fronte al continuo afflusso di migranti. Tale diagnosi è perfettamente riprodotta nella comunicazione della Commissione che nel dicembre 2015 ha accompagnato la pubblicazione della proposta di istituzione di una nuova Guardia costiera e di frontiera europea, in cui il rafforzamento delle misure di sicurezza alle frontiere esterne viene presentato come la risposta alla crisi. La Guardia costiera e di frontiera europea è divenuta operativa il 6 ottobre 2016, a seguito dell'adozione, a soli nove mesi dalla proposta, del regolamento (UE) n. 2016/1624. Se da un lato è certamente presto per giudicare l'efficacia dell'azione della nuova agenzia, è tuttavia già possibile evidenziare alcune delle criticità che la rinnovata polizia delle frontiere europea manifesta.

La nuova agenzia ha un mandato più ampio rispetto a quello attribuito alla vecchia Frontex, dato che accanto ai tradizionali compiti nel controllo delle migrazioni irregolari, essa è chiamata anche a svolgere operazioni di soccorso e prevenire la cri-



minalità transfrontaliera. A questo proposito la Guardia costiera e di frontiera europea, oltre a coordinare le classiche operazioni congiunte o le azioni di intervento rapido alle frontiere, può inviare "squadre di sostegno" per la gestione dell'afflusso di migranti nei c.d. "punti di crisi" (*hotspot*), nonché coordinare operazioni alle frontiere che coinvolgano anche paesi terzi, con i quali intrattenere relazioni diplomatiche per tramite di ufficiali di collegamento. In parallelo, essa acquista notevoli prerogative in materia di rimpatrio, riflesso diretto del suo ruolo nella gestione delle migrazioni in ingresso attraverso i "punti di crisi" (*hotspot*).

All'aumento delle prerogative e dei poteri di iniziativa, corrisponde un rafforzamento della dotazione di uomini e mezzi. Il punto è considerato uno dei più qualificanti della riforma, anche perché una del-

le ragioni degli insuccessi di Frontex si riteneva risiedesse nella sua dipendenza dall'apparato che fa capo agli esecutivi nazionali. La nuova agenzia ha adesso a disposizione, oltre alle ordinarie squadre di guardie di frontiera o di intervento per i rimpatri, composte dal personale che ciascun paese membro mette, salvo circostanze eccezionali, a disposizione, anche una "riserva di reazione rapida" composta da personale che gli Stati sono tenuti in ogni caso a tenere a disposizione dell'agenzia senza poter invocare alcuna eccezione. Similmente, gli Stati membri costituiscono una "riserva di mezzi di intervento rapido" che sono vincolati a tenere a disposizione della nuova agenzia, senza poter invocare eccezioni.

L'aspetto più interessante della riforma risiede tuttavia nel fatto che la Guardia costiera e di frontiera europea abbia gua-

dagnato importanti prerogative di direzione strategica. Essa avrà infatti il compito di sviluppare una strategia per la gestione integrata delle frontiere e valutare la sua effettiva implementazione da parte dei paesi membri. A questo proposito, il nuovo regolamento prevede la creazione di un sistema di monitoraggio e analisi dei rischi che rafforza le competenze in materia già possedute da Frontex, estendendo l'oggetto della valutazione a tutti gli aspetti relativi alla gestione delle frontiere ed in particolare alla disponibilità di attrezzatura tecnica, di sistemi, di capacità, di risorse, di infrastrutture e di personale in ciascun paese membro.

Secondo il progetto della Commissione, il nuovo sistema di valutazione dovrebbe servire a prevenire l'erompere di crisi che possano avere conseguenze immediate alle frontiere esterne, con ripercussioni sulla tenuta del sistema Schengen. L'agenzia può infatti "raccomandare" azioni correttive ai paesi che non controllano adeguatamente le loro frontiere, fino al punto di proporre al Consiglio dell'Unione europea l'adozione di una decisione che autorizzi la Guardia costiera e di frontiera europea ad intervenire sul territorio del paese "inadempiente". Qualora quest'ultimo si rifiuti di accettare l'intervento dell'agenzia, la Commissione europea può attivare la procedura di sospensione degli accordi di Schengen, autorizzando gli altri paesi membri al ripristino dei controlli alle frontiere interne fino ad un massimo di due anni.

Ad un significativo incremento delle prerogative e all'acquisizione di importanti poteri di iniziativa e direzione strategica corrisponde tuttavia solo un parziale miglioramento dei meccanismi di controllo e garanzia dei diritti fondamentali. La garanzia del rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle attività operative dell'agenzia continua ad essere essenzialmente as-

sicurata dal controllo giudiziario, che come in passato è affidato alla giurisdizione ordinaria delle corti nazionali, cui tutti i partecipanti alle attività dell'agenzia sono soggetti per responsabilità civile e penale. Tale meccanismo di controllo giudiziario è costruito a partire dal presupposto che la responsabilità legale per le violazioni commesse nel corso delle operazioni congiunte sia dello Stato ospitante, da cui dipende il comando sul terreno delle operazioni e l'adozione dei relativi provvedimenti esecutivi. Ciò riproduce un equivoco che già nei primi dieci anni di attività di Frontex ha suscitato molte critiche, vale a dire l'idea che l'agenzia europea non sia direttamente responsabile per ciò che avviene nel corso delle operazioni da essa coordinate, dato che è di fatto priva di veri e propri poteri coercitivi. Una tale diluizione delle responsabilità è ancora meno giustificabile oggi, dato che alla luce del nuovo regolamento tutte le operazioni di controllo della frontiera si svolgono in base ad un quadro strategico tracciato dalla Guardia costiera e di frontiera europea.

Quasi a voler compensare la debolezza del controllo giudiziario cui era soggetta Frontex, negli anni sono stati creati un Forum consultivo e un Responsabile per i diritti umani, incaricati di sviluppare una strategia per la tutela dei diritti fondamentali. Il nuovo regolamento sembra voler adesso attribuire a tali organi anche prerogative di monitoraggio sulle attività operative, seppure in gran parte prive di efficacia perché senza alcuna possibilità di incidere sull'azione dell'agenzia (il Forum consultivo si limita a pubblicare dei rapporti), ovvero non del tutto indipendenti (il Responsabile dei diritti umani è un organo interno, nominato dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia). Il nuovo regolamento prevede inoltre una procedura di reclamo gestita dal Respon-

sabile dei diritti umani che può eventualmente portare all'adozione di misure disciplinari in caso di accertate violazioni dei diritti fondamentali. La procedura, che naturalmente non esclude il diritto ad adire le vie legali, è a disposizione di chiunque si senta direttamente colpito dall'azione di un membro delle squadre che partecipano alle attività dell'agenzia. Il problema risiede tuttavia nel fatto che gran parte del personale che partecipa alle attività operative è composto da ufficiali dei paesi membri, su cui l'agenzia non esercita potere disciplinare diretto. Nei casi in cui un reclamo non porti all'adozione di provvedimenti da parte delle autorità nazionali competenti, il Direttore esecutivo può approfondire autonomamente la vicenda e al limite pretendere l'allontanamento del funzionario interessato da tutte le attività dell'agenzia nel caso in cui sia stata accertata una violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale.

In conclusione, la nuova Guardia costiera e di frontiera europea avrà maggiori poteri di iniziativa e di direzione strategica, un mandato più ampio e una maggiore dotazione di mezzi e uomini rispetto alla vecchia Frontex. A tale potenziamento delle sue capacità operative non è tuttavia corrisposto un rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali, su cui il regolamento (UE) n. 2016/1624 riproduce le reticenze del passato. Per quanto si siano moltiplicati i riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti asilo, una effettiva tutela giurisdizionale dei diritti rischia di essere minata dal perdurare di una pericolosa diluizione delle responsabilità tra l'agenzia europea e le autorità dei paesi membri, mentre i nuovi meccanismi di monitoraggio sono in prevalenza affidati ad organi interni, che non sono indipendenti dal *management* dell'agenzia.

52 Si ricorda che il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. In base al regolamento, la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione Europea.

53 Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00983787.pdf>

54 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 4.5.2016 COM(2016) 272.

## La riforma del sistema comune europeo di asilo

Il 6 aprile 2016 la comunicazione della Commissione europea (COM(2016)197) ha avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo e ha fissato l'obiettivo di ridurre i flussi migratori irregolari, anche istituendo canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. In seguito, la Commissione ha presentato un primo **pacchetto di riforme il 4 maggio 2016**, che comprende proposte relative all'istituzione di un sistema Dublino sostenibile ed equo, all'istituzione di un'Agenzia europea per l'asilo e al potenziamento del sistema Eurodac.

Nello specifico, la proposta (COM(2016)270) del Parlamento europeo e del Consiglio di **riforma del regolamento (UE) n. 604/2013 (denominato regolamento Dublino III)**<sup>52</sup> intende introdurre un meccanismo di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri più efficace nella determinazione della responsabilità in termini di trattamento e solido nelle situazioni di eccessiva pressione migratoria. Tra i nuovi elementi figurano<sup>53</sup>:

- un sistema più equo basato sulla solidarietà, per mezzo di un meccanismo di assegnazione correttivo (“meccanismo di equità”) che stabilirà automaticamente quando un Paese sta trattando un numero sproporzionato di richieste in base alle dimensioni e alla ricchezza dello stesso. Nel caso in cui uno Stato si trovi ad affrontare un afflusso sproporzionato di migranti, che **superi il 150% della quota di riferimento**, tutti i nuovi richiedenti (indipendentemente dalla nazionalità), dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, verranno ricollocati in altri Stati membri fino a quando il numero di domande non sarà ridisceso al di sotto di quel livello. Gli Stati membri avranno inoltre la possibilità di non partecipare temporaneamente al ricollocamento, versando un **contributo di solidarietà di 250.000 euro** allo Stato membro in cui è ricollocato il richiedente del quale sa-

rebbero stati responsabili ai sensi del meccanismo di equità;

- **un meccanismo che tenga conto degli sforzi di reinsediamento**, ossia degli sforzi compiuti da uno Stato membro per accogliere persone bisognose di protezione direttamente da un Paese terzo e istituire percorsi sicuri e legali verso l'Europa;
- **un sistema più efficiente**, con termini più brevi per l'invio delle richieste di trasferimento, il ricevimento delle risposte e l'esecuzione dei trasferimenti dei richiedenti fra gli Stati UE;
- **obblighi giuridici più chiari** per i richiedenti protezione internazionale, compreso il dovere di rimanere nello Stato membro competente per la loro richiesta, limiti geografici alla fornitura di benefici materiali legati all'accoglienza e conseguenze proporzionate in caso di violazione delle norme, al fine di prevenire gli abusi e i movimenti secondari;
- **una maggiore protezione degli interessi** dei richiedenti protezione internazionale, con più garanzie per i minori non accompagnati e un ampliamento della definizione di “familiari”.

Il pacchetto di misure legislative presentato dalla Commissione comprende inoltre una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che **istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo** e abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (COM(2016)271), al fine di trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria agenzia europea per l'asilo, con un mandato rafforzato e funzioni ampliate per affrontare le carenze strutturali che dovessero emergere nell'applicazione del sistema di asilo dell'UE.

Infine, nel pacchetto del 4 maggio è inclusa anche una proposta<sup>54</sup> volta ad adeguare e **rafforzare il sistema Eurodac**, agevolando i rimpatri e contribuendo a combattere la migrazione irregolare. Tale proposta amplia il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, affinché possano essere identificati a fini di rimpatrio e riammissione.

In continuità con la prima serie di proposte adottate dalla Commissione il 4 maggio in linea con l'Agenda europea e la comunicazione del 6 aprile, la Commissione europea ha presentato in data **13 luglio 2016 un secondo pacchetto di proposte legislative** volte a completare la riforma di un sistema europeo di asilo “solido, coerente e integrato, basato su norme comuni e armonizzate pienamente conformi alle norme di



ALESSANDRO DIFIDENTI

protezione internazionale della convenzione di Ginevra e agli strumenti per la tutela dei diritti fondamentali”, al fine di ridurre le differenze nei tassi di riconoscimento dei vari Stati membri, scoraggiare i movimenti secondari e assicurare garanzie procedurali comuni efficaci<sup>55</sup>.

In primo luogo, la Commissione intende **sostituire la direttiva sulle procedure 2013/32/UE** con un regolamento che mira a<sup>56</sup>:

- **rendere le procedure di asilo più semplici, chiare e brevi**, adottando le decisioni entro sei mesi. Sono introdotti termini più brevi per le domande di asilo inammissibili o palesemente infondate o per i casi in cui è prevista l'applicazione della procedura accelerata (da uno a due mesi), nonché scadenze per la presentazione dei ricorsi (da una settimana a un mese) e per le decisioni nella prima fase di ricorso (da due a sei mesi);
- **rafforzare le garanzie per i richiedenti asilo**, garantendo il diritto a un colloquio individuale e all'assistenza legale gratuite già nel

corso della procedura amministrativa. Sono fornite maggiori garanzie ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati, i quali dovrebbero essere affidati a un tutore entro cinque giorni dalla presentazione della domanda;

- **garantire norme più severe per combattere gli abusi**, introducendo nuovi obblighi di cooperazione con le autorità e l'applicazione obbligatoria di sanzioni in caso di abuso della procedura, omessa collaborazione e movimenti secondari (tra cui il rigetto della domanda o l'adozione della procedura accelerata);
- **armonizzare le norme sui Paesi sicuri**. La Commissione chiarisce e rende obbligatoria l'applicazione del concetto di Paese sicuro e propone di sostituire le designazioni nazionali dei Paesi di origine sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento.

In secondo luogo, al fine di armonizzare gli stan-

55 Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2433\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_it.htm)

56 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 467.

57 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM (2016) 466.

dard di protezione nell'UE, la Commissione propone di **sostituire la direttiva qualifiche esistente 2011/95/UE** con un nuovo regolamento, finalizzato a<sup>57</sup>:

■ **far convergere maggiormente i tassi di riconoscimento e le forme di protezione** (tipo di protezione e durata dei permessi di soggiorno). Gli Stati membri sono obbligati a tener conto degli orientamenti dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo per quanto riguarda la situazione nel Paese d'origine e a valutare le possibili alternative di protezione interna, nel pieno rispetto del principio di non respingimento;

■ **inasprire le norme per punire i movimenti secondari**: il periodo di attesa di cinque anni previsto per i beneficiari di protezione internazionale per poter beneficiare dello status di residente di lungo periodo è conteggiato da capo ogni volta che la persona interessata si trova in uno Stato membro in cui non ha il diritto di soggiornare o risiedere;

■ **garantire protezione solo per il tempo necessario**: è introdotta una revisione obbligatoria dello status per tenere conto, ad esempio, di cambiamenti sopraggiunti nel Paese di origine che potrebbero influire sulla necessità di protezione;

■ **incentivare maggiormente l'integrazione**:

## Le principali decisioni e proposte a livello europeo

### 2015

**20 aprile**: la Commissione presenta un piano in 10 punti delle azioni immediate da adottare in risposta alla situazione di crisi nel Mediterraneo a seguito del naufragio del 18 aprile.

**23 aprile**: l'Unione Europea convoca un **Consiglio europeo straordinario**.

**13 maggio**: la Commissione adotta **l'Agenda europea sulle migrazioni**.

**18 maggio**: avvio della missione **EU NAVFOR Med** (lanciata ufficialmente il 22 giugno).

**26 maggio**: Frontex adotta il nuovo piano operativo per l'operazione Triton che prevede un incremento sia di budget e mezzi a disposizione sia del raggio d'azione, esteso da 30 a 138 miglia nautiche a Sud di Lampedusa.

**15 luglio**: tabella di marcia della Commissione per l'attivazione degli *hotspots*.

**20 luglio**: il Consiglio GAI conviene di attuare le misure proposte per il reinserimento di 22.504 persone.

**13 settembre**: la Germania ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione a quella con l'Austria (durata fino al 13 maggio 2016).

**14 settembre**: **Decisione 2015/1523** sulla ricollocazione di 40.000 rifugiati

in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia.

**16 settembre**: l'Austria ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione a quella con la Slovenia (fino al 16 marzo 2016).

**17 settembre**: la Slovenia ripristina i controlli delle frontiere terrestri con l'Ungheria (fino al 16 ottobre 2016).

**21 settembre**: apertura del primo *hotspot* in Italia a Lampedusa.

**22 settembre**: **Decisione 2015/1601** sulla ricollocazione di 120.000 rifugiati dall'Italia, dalla Grecia e da altri Stati membri.

**23 settembre**: la Commissione avvia 40 procedimenti di infrazione per rendere efficiente il sistema europeo di asilo ed elenca le azioni prioritarie da avviare entro sei mesi.

**30 settembre**: la Commissione presenta una serie di proposte finanziarie (1,7 miliardi di euro di fondi UE nel 2015 e 2016) per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri dell'UE più colpiti, potenziare l'organico delle agenzie dell'UE che operano in prima linea e fornire assistenza e aiuto umanitario nei Paesi terzi.

**5/6 ottobre**: la Commissione presenta il progetto di piano d'azione per rafforzare la cooperazione UE-Turchia nella

gestione dei rifugiati e della migrazione.

**8 ottobre**: conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali.

**15 ottobre**: l'UE e la Turchia assumono impegni reciproci in seno a un piano d'azione comune di gestione della crisi migratoria.

**25 ottobre**: riunione dei capi di Stato di Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Germania, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia, conclusa con una dichiarazione congiunta su 17 azioni da intraprendere immediatamente per fornire assistenza umanitaria ai migranti e gestire meglio i flussi migratori lungo la rotta balcanica.

**11/12 novembre**: vertice a La Valletta (Malta) per il rafforzamento della cooperazione e l'istituzione di un fondo fiduciario dell'UE per l'Africa (1,8 miliardi di euro).

**12 novembre**: la Svezia ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione ai porti delle regioni meridionale e occidentale di polizia e sul ponte di Oresund (durata fino al 9 marzo 2016).

**16 novembre**: raggiunto un accordo sul bilancio dell'UE per il 2016 che rafforza considerevolmente la risposta dell'UE

i diritti e gli obblighi dei beneficiari per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale sono precisati e l'accesso a determinate forme di assistenza sociale può essere subordinato alla partecipazione a misure di integrazione.

In terzo luogo, la Commissione propone di **reformare la direttiva sulle condizioni di accoglienza** 2013/33/UE per fare in modo che i richiedenti asilo possano beneficiare di standard di accoglienza armonizzati e dignitosi in tutta l'UE<sup>58</sup>. In particolare, la riforma mira a:

- fare in modo che gli Stati membri applichino gli standard e gli indicatori sulle condizioni di accoglienza sviluppati dall'Ufficio europeo

di sostegno per l'asilo e che provvedano all'elaborazione di piani di emergenza al fine di assicurare una capacità di accoglienza sufficiente e adeguata, anche in situazioni di pressione eccessiva;

- **rendere reperibili i richiedenti e scoraggiarne la fuga**, assegnando loro una residenza o imponendo l'obbligo di presentazione regolare dinanzi alle autorità. Nel caso in cui il richiedente non rispetti l'obbligo di risiedere in un determinato luogo e qualora sussista il rischio di fuga, gli Stati membri possono avvalersi del trattenimento;

- **chiarire che le condizioni di accoglienza saranno fornite unicamente nello Stato**

58 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 465.

alla crisi dei rifugiati all'interno e al di fuori del suo territorio.

**26 novembre:** la Norvegia ripristina i controlli di tutte le frontiere, con particolare attenzione ai porti dotati di collegamenti effettuati da traghetti verso la Norvegia attraverso le frontiere interne (durata fino al 15 marzo 2016)

**29 novembre:** vertice UE-Turchia con avvio di un piano d'azione comune per far fronte alla crisi di rifugiati siriani.

**10 dicembre:** la Commissione apre le procedure di infrazione, con invio della lettera di costituzione in mora, nei confronti di Croazia, Grecia e Italia per mancato adempimento degli obblighi Eurodac

**15 dicembre:** la Commissione presenta una proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo per l'istituzione di una Guardia costiera e di frontiera europea.

## 2016

**4 gennaio:** la Danimarca ripristina i controlli di tutte le frontiere interne (durata fino al 3/4/2016).

**10 febbraio:** la Commissione adotta una serie di atti tra cui la proposta di sospensione temporanea del meccanismo di ricollocazione per quanto riguarda il 30% dei richiedenti di cui era prevista la ricollocazione in Austria e una relazione sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali nonché sull'attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia.

**11 febbraio:** la NATO invia navi e aerei a pattugliare il mare Egeo, con l'obiet-

tivo di contrastare i trafficanti.

**12 febbraio:** il Consiglio invia raccomandazioni alla Grecia sulle misure da attuare per rimediare al malfunzionamento dei controlli di frontiera.

**18 febbraio:** i capi dei servizi di polizia di Austria, Croazia, Macedonia, Serbia e Slovenia si accordano affinché migranti e rifugiati siano identificati e registrati al confine greco-macedone.

**23 febbraio:** il Belgio ripristina i controlli di frontiera tra la provincia delle Fiandre occidentali e la Francia (durata fino al 23 marzo 2016).

**24 febbraio:** la Commissione adotta un atto esecutivo con una raccomandazione alla Grecia ai sensi dell'art. 21 codice frontiere Schengen.

**25 febbraio:** il Tribunale amministrativo di Lille approva lo sgombero parziale del campo di Calais (FR).

**2 marzo:** la Commissione propone un nuovo strumento finanziario emergenziale per fare fronte alla crisi dei rifugiati.

**4 marzo:** la Commissione propone una tabella di marcia per ripristinare il pieno funzionamento del sistema Schengen e presenta una relazione sullo stato di attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia.

**7 marzo:** dichiarazione sulla collaborazione tra UE e Turchia.

**10 marzo:** adozione della decisione del Consiglio che sospende per un anno la ricollocazione di 1.065 richiedenti assegnati all'Austria.

**18 marzo:** adozione dell'accordo UE-Turchia sulla gestione dei flussi migratori dalla Turchia alla Grecia (attuazione del piano d'azione comune del 29 no-

vembre 2015).

**21 marzo:** proposta della Commissione di trasferire al programma di reinsediamento vigente sotto l'accordo UE-Turchia i 54.000 posti non assegnati ai sensi della seconda decisione sulla ricollocazione (2015/1601).

**22 marzo:** attacchi terroristici a Bruxelles.

**4 aprile:** prime operazioni di rimpatrio e reinsediamento in attuazione dell'accordo UE-Turchia.

**15 aprile:** il governo italiano invia la proposta di *Migration Compact* (no paper).

**4 maggio:** la Commissione presenta il primo pacchetto di proposte legislative per la riforma del sistema europeo comune di asilo.

**7 giugno:** la Commissione europea presenta il piano d'azione sull'integrazione.

**7 giugno:** la Commissione annuncia l'intenzione di varare un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi.

**9 giugno:** il Consiglio GAI adotta specifiche conclusioni sul rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari ribadendo la necessità di intensificare i rimpatri dalla Grecia verso la Turchia.

**9 giugno:** decisione del Consiglio che sospende per un anno gli obblighi di ricollocazione in capo alla Svezia.

**20 giugno:** decisione (PESC) 2016/993 adottata dal Consiglio Affari esteri che proroga il mandato di EU NAVFOR MED fino al 27/7/2017.

**13 luglio:** la Commissione presenta il secondo pacchetto di proposte legislative per la riforma del sistema europeo comune di asilo.

- 59 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016 COM(2016) 468.
- 60 Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015.
- 61 Proposta presentata dalla Commissione e sulla quale il Consiglio GAI ha raggiunto un orientamento generale il 20 luglio 2015.

**membro responsabile** e stabilire norme più chiare sulla riduzione del diritto a condizioni materiali di accoglienza e sulla sostituzione delle indennità finanziarie con condizioni materiali di accoglienza fornite in natura;

- **concedere in tempi più brevi l'accesso al mercato del lavoro**, al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo facendo in modo che tale accesso avvenga nel pieno rispetto delle norme del mercato del lavoro;
- **fornire maggiori garanzie comuni** ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai minori non accompagnati.

Infine, il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha altresì proposto l'adozione di un **regolamento in materia di reinsediamento** che modifica il regolamento (UE) 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>59</sup> teso a fornire un quadro permanente con una procedura unificata per il reinsediamento nell'UE, per garantire alle persone che necessitano di protezione internazionale canali organizzati e sicuri di accesso all'Europa. La proposta si inserisce nella riforma del sistema europeo comune di asilo come politica a lungo termine per una migliore gestione della migrazione, sulla scia della raccomandazione della Commissione per un programma di reinsediamento dell'UE "vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016". Essa dovrebbe inoltre contribuire all'attuazione del nuovo "quadro di partenariato" con i principali Paesi terzi di origine e di transito, presentato dalla Commissione il 7 giugno 2016. Saranno ancora gli Stati membri a stabilire il numero di persone da reinsediare ogni anno, ma l'UE nel suo complesso avrà un impatto maggiore grazie al coordinamento degli sforzi nazionali e ad un'azione sinergica attraverso piani annuali dell'Unione, adottati dal Consiglio e resi operativi tramite programmi di reinsediamento mirati, adottati dalla Commissione.

## La Roadmap italiana

In conformità con quanto disposto dalle decisioni europee sopra menzionate, l'Italia ha presentato alla Commissione europea una tabella di marcia (*Roadmap*)<sup>60</sup> contenente le adeguate misure nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori per un'adeguata attuazione delle decisioni stesse. La *Roadmap*, ufficialmente presentata il 1 ottobre 2015, è stata elaborata ai sensi dell'art. 8.1 della "Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia"<sup>61</sup> prima degli accordi con il governo turco e dell'avvio del piano d'azione comune per fermare i flussi irregolari. Il documento è stato ideato seguendo altresì i testi dei provvedimenti che recepiscono le direttive europee (d.lgs. n. 18 agosto 2015, n. 142) in materia di procedure di asilo e accoglienza.

La prima parte della *Roadmap* espone la capacità relativa alla prima accoglienza (gestita dalle prefetture locali che rispondono al Ministero dell'Interno), l'approccio *hotspots* e le misure da attuare per la ricollocazione; la capacità in termini di rimpatri, che è legata anche all'attivazione degli *hotspots*; la descrizione del sistema di accoglienza di secondo livello e le previsioni per l'aumento della sua capienza a lungo termine (sistema SPRAR). La seconda parte esamina invece le questioni più procedurali in materia di qualità ed efficienza della procedura di asilo a partire dal lavoro delle Commissioni territoriali, evidenziando le nuove disposizioni in materia di minori non accompagnati, i miglioramenti negli strumenti per il funzionamento del sistema d'asilo ed infine le questioni relative alla procedura di ricollocazione ed al processo di integrazione.

Va ribadito che il sistema complessivo di prima accoglienza ha subito, a partire dal 2014, un processo di evoluzione che ha riguardato sia il numero di strutture interessate sia le funzioni esercitate. Momento chiave è stata l'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/15, il quale, dopo aver sancito che il sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale in Italia si basa sulla leale collaborazione fra i livelli di governo interessati, indica le strutture che svolgono le funzioni di soccorso e prima assistenza (art. 8), definisce le misure per la prima accoglienza (i previsti *hub* del piano approvato il 10 luglio 2014 diventano centri governativi, art. 9), conferma l'esclusività dello SPRAR come sistema territoriale per la seconda accoglienza (art. 14) e individua le misure straordinarie e temporanee di accoglienza in caso di insufficien-

za di posti nelle precedenti strutture (gli attuali CAS) (art. 11). Come descritto nella prima parte della *Roadmap*, entro la fine del 2016 le attuali strutture di prima accoglienza costituite dagli ex centri governativi<sup>62</sup> saranno trasformate in *regional hubs*. A tale scopo sono state inoltre individuate altre strutture idonee (come caserme o immobili in disuso) in modo da realizzare un centro per ciascuna regione. I *regional hubs* sono stati concepiti come un meccanismo-chiave preposto a facilitare la gestione di grandi arrivi di cittadini di Paesi terzi. Essi costituiscono strutture aperte da utilizzare nella prima fase di accoglienza, destinate a ricevere quei cittadini di Paesi terzi – già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento – i quali devono compilare il cosiddetto modello C3 per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Il periodo di permanenza previsto va dai 7 ai 30 giorni, in modo da assicurare un rapido *turnover* dei richiedenti asilo i quali, in ogni caso, una volta presentata la domanda di protezione, potranno lasciare l'*hub* per essere trasferiti nei centri di seconda accoglienza, vale a dire nelle strutture della rete SPRAR.

Rispetto alla seconda accoglienza, il sistema italiano basato principalmente sul modello SPRAR, diffuso su tutto il territorio, è considerato una *best practice* per l'elevato standard di accoglienza e costituisce il modello prescelto per l'attuazione di ulteriori alloggi. Tuttavia, a causa dell'intensificazione dei flussi migratori, dello scarso *turnover* nelle strutture, dell'insufficienza dei posti SPRAR nonostante la forte implementazione attuata negli ultimi anni, dei tempi lunghi di esame delle domande di asilo, il passaggio dalla prima alla seconda accoglienza è di fatto intasato e molti richiedenti asilo sono stati sistemati in appartamenti o in altre strutture disponibili (denominate CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria).

## L'istituzione degli *hotspot*

**Come già illustrato**, nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha proposto di sviluppare un nuovo metodo basato sui cosiddetti *hotspot* (aree di sbarco attrezzate) per dare sostegno agli Stati membri esposti in prima linea alle pressioni migratorie extra UE, in particolare modo Italia e Grecia, contribuendo anche all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione. L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015.

L'Italia ha messo in atto tale metodo attraverso un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati (inizialmente individuati a Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani, Lampedusa, Taranto e Augusta) dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici. Inoltre, l'Italia ha messo a disposizione i locali per l'ufficio Task Force Regionale (EURTF) dell'UE a Catania, dove le preposte agenzie europee (EASO, Frontex, Eurojust, Europol), supportano le operazioni in collaborazione congiunta. Nello specifico, sono previste le seguenti procedure operative<sup>63</sup>:

- **screening** medico di tutte le persone in arrivo al fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari;
- **intervista** da parte di funzionari degli uffici immigrazione (con il supporto del personale dell'EASO) e compilazione del "foglio-notizie" contenente le generalità, la foto e le informazioni di base del migrante, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. Le persone suscettibili di aderire alla procedura di ricollocazione (*relocation*) sono informate circa le modalità e gli effetti della procedura. Qui,

62 Nello specifico, centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), centri di accoglienza (CDA), centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA).

63 Tali procedure sono descritte in linee guida redatte dal Dipartimento Libertà Civili ed Immigrazione e dal Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (cd. Procedure Operative Standards applicabili agli *hotspots* italiani, adottate sulla base della *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council first report on relocation and resettlement*, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final).

Storie /

# “Gambiani? Procedura via CIE”

«IN GAMBIA HO TRE FIGLI PICCOLI. Mi piacerebbe rivederli in Italia, un giorno. Ma prima c'è la Commissione». I., 26 anni, gambiano, ha presentato domanda di protezione nell'autunno 2015 ma a metà settembre 2016 non aveva ancora una data di convocazione per il colloquio. Con altri otto giovani compatrioti è stato accolto da alcune parrocchie in una cittadina dell'hinterland torinese, grazie all'impegno di un gruppo di volontari e con il supporto di una cooperativa.

«Spero che tutto andrà bene – confida I. nella casa in cui vive con i compagni –, perché i nostri progetti stanno andando bene. In questi mesi abbiamo potuto vivere con un po' di tranquillità. I volontari ci hanno aiutato molto e mi piacerebbe rimanere in Italia, in questa città. Abbiamo studiato italiano qui e a Torino, all'UPM (*la Pastorale Migranti diocesana, ndr*) e io ho preso il livello A2 (*il secondo livello di lingua per stranieri*). Vorrei prendere la terza media e poi fare dei corsi professionali. Nel mio Paese e in Libia facevo il muratore, mi piacerebbe migliorare anche solo in questo mestiere. Vedi, io sono andato a scuola per la prima volta in vita mia in Italia: ho imparato a leggere e a scrivere nel vostro Paese». «Un po' di tranquillità», chiede I. ora in ansia per il futuro colloquio in Commissione perché lui e i compagni, benché provengano da un Paese precario sotto il profilo dei diritti umani e siano fuggiti dalla Libia nel caos della guerra civile, hanno potuto presentare domanda d'asilo solo nel CIE di Torino, e solo grazie all'intervento degli operatori della Pastorale Migranti e di un gruppo di avvocati, alcuni dei quali dell'ASGI.

## Sotto la Mole, senza un perché

La loro vicenda si svolge nel contesto dell'“approccio *hotspot*” inaugurato tra la fine dell'estate e l'inizio dell'autunno 2015 nei centri di primissima accoglienza per migranti sulle coste siciliane. Quelli che seguono sono i fatti accertati (o quasi accertati), perlopiù grazie agli avvocati che oggi seguono la pratica d'asilo di questo gruppo di giovani gambiani.

I nove sono sbarcati con altri compatrioti in Sicilia il 16 settembre 2015, dopo essere partiti dalla Libia su un gommone ed essere stati soccorsi in mare. In Libia «non si poteva più vivere – testimonia oggi I. –. Io ho pagato per il passaggio forse 300 euro in valuta libica. Sono state solo sette, otto ore di viaggio, anche se il salvataggio è stato difficile per il mare grosso: dobbiamo ringraziare la nave che ci ha raccolti, hanno lavorato bene». I gambiani vengono registrati e identificati in un centro di accoglienza, probabilmente ad Augusta (non un *hotspot*, ma un centro che almeno in quelle settimane lavora come un *hotspot*). A quanto pare, nelle sommarie procedure di identificazione e di “chiarimento” sui motivi di emigrazione che hanno luogo subito dopo lo sbarco (la redazione del “foglio notizie”), nessuno li informa che hanno il diritto di chiedere protezione in Italia.

Due giorni dopo, il 18 settembre, sempre con altri compatrioti vengono trasferiti in un aeroporto, probabilmente quello di Catania. Là ricevono ognuno un provvedimento di respingimento differito (cioè non notificato subito alla frontiera) che li classifica collettivamente, di fatto, come “migranti economici” *tout court*. In aereo, dopo uno scalo intermedio, atterrano a Torino Caselle. E la sera stessa i nove gambiani, con altri sette compatrioti, si ritrovano internati nel CIE torinese senza sapere perché.

## “Quel modulo sommario...”

Alla fine, un po' alla volta, i 16 sono riusciti a formalizzare la richiesta d'asilo, anche se fra la “manifestazione di volontà” e la “verbalizzazione” della loro istanza con la firma sul modulo C3 sono passate settimane, nelle quali hanno rischiato di essere espulsi dall'Italia. E sono stati poi rilasciati perché, dopo che su di loro si era già accanita una serie inquietante di “errori”, è emerso che il trattenimento nel CIE era illegittimo.

Un giudice del Tribunale di Torino, nel suo decreto di non convalida del trattenimento di uno dei gambiani (22 ottobre 2015), ha scritto tra l'altro che non c'erano motivi sufficienti per ritenere che questo giovane avesse chiesto asilo pretestuosamente, cioè solo per impedire l'espulsione, dopo che ad Augusta era stato redatto davanti a lui, per il suo caso, solo un «modulo quanto mai sommario circa le ragioni della migrazione, in condizioni estremamente disagiati, senza la certezza di una traduzione nella lingua sicuramente nota all'interessato e in un contesto non adeguatamente rassicurante e stabilizzante». Sembra che alcuni dei gambiani “di Augusta” non tradotti a Torino siano stati rimpatriati. Per i sette gambiani “torinesi” non accolti nella cittadina dell'hinterland si è trovata sistemazione in un CAS del capoluogo subalpino. Per cinque dei nove ospiti della cittadina, invece, sono partite alcune borse lavoro; a metà settembre 2016, con I. aspettavano ancora la convocazione in Commissione territoriale quattro compagni; mentre i quattro restanti hanno ricevuto un diniego alla metà dello stesso mese. Per tutti, lo si sapeva già, l'esito finale dell'*iter* è quanto mai incerto. Secondo gli avvocati le loro domande di protezione hanno un buon fondamento. Ma nonostante la situazione interna del Gambia, nel 2015 i richiedenti asilo gambiani esaminati in Italia hanno ricevuto un diniego in quasi due casi su tre.

pertanto, ha luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziali ricollocabili e quelle in posizione irregolare;

- **eventuale** ulteriore intervista da parte di 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;

- **fotosegnalamento** di tutte le persone preidentificate come CAT 2 (ingresso irregolare), in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili registrate come CAT 1). Vengono fotosegnalati come CAT 1 (richiedenti asilo) anche coloro che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale e pertanto, successivamente, formalizzano la propria intenzione compilando il modello “C3” nelle strutture per richiedenti asilo (*regional hubs*). È previsto il supporto di mediatori culturali da ingaggiare con utilizzo dei fondi dell’UE;

- **sulla base degli esiti** delle fasi precedenti, trasferimento delle persone che richiedono la protezione internazionale nei vari *regional hubs* presenti sul territorio nazionale (o in *regional hubs* dedicati per quelle che rientrano nella procedura di ricollocazione) mentre le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione vengano invece trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

In base ai dati disponibili<sup>65</sup>, la situazione degli *hotspots* in Grecia e Italia al momento è la seguente:



	Territorio	Capacità	Presenze
<b>Grecia (maggio 2016)</b>			
	Lesbo	1.500	Non disponibile
	Chio	1.100	2.283
	Samo	850	1.054
	Lero	1.000	494
	Kos	1.000	151
<b>Italia (giugno 2016)<sup>64</sup></b>			
	Lampedusa	500	500
	Pozzallo	300	207
	Porto Empedocle	300	0
	Augusta	300	0
	Taranto	300	405

Fonte: Elaborazione Fondazione Migrantes su dati Commissione Europea, DG Home e UNHCR, Ministero dell’Interno.

64 Dei sei centri previsti in Italia dalla Commissione Europea, quattro erano già operativi tra la fine del 2015 e i primi tre mesi del 2016, mentre risultano ancora chiusi Porto Empedocle ed Augusta.

65 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU\(2016\)556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)

# L'approccio operativo *hotspot*<sup>66</sup>

66 A cura di ASGI.

**Il termine *hotspot* fa riferimento non solo ad uno o più luoghi, ma individua un approccio operativo che può essere utilizzato (e, di fatto, è utilizzato) dalle forze di polizia in occasione anche di sbarchi avvenuti in altre aree o, anche, per processare le istanze di protezione internazionale all'interno delle Questure.**

Ciò permette di confermare che – oltre agli *hotspots* formali di cui sopra – l'approccio è operativo quale modalità di catalogazione delle persone straniere e di sommaria distinzione tra chi è richiedente asilo e chi non lo è; dunque quale modello organizzativo preposto alla gestione dei flussi migratori che può operare in ogni area del territorio nazionale. La principale criticità dell'approccio *hotspot* e dei centri definiti tali è data, però, dalla mancanza di una normativa che regolamenti, innanzitutto, i luoghi di sbarco ed i diritti delle persone sbarcate ed eventualmente lì trattenute; così come costituisce una grave mancanza il fatto che le prassi della polizia all'interno di questi luoghi e la stessa possibilità delle forze dell'ordine di trattenere o identificare forzatamente le persone non sia prevista da alcuna legge. La procedura all'interno degli *hotspots* deve considerarsi, infatti, come una fase di soccorso e prima assistenza, prodromica alla accoglienza vera e propria del richie-

dente asilo; tuttavia il d.lgs. 142/15 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo), non contiene alcuna disposizione sugli *hotspots*, se si esclude il comma 2 dell'art. 8, a mente del quale “*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*”, ovvero la cd. Legge Puglia.

Il d.l. 451/95 (e la sua legge di conversione) reca “*Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia*” e fu emanato per fare fronte alle esigenze connesse con il massiccio fenomeno dell'immigrazione albanese nelle provincie pugliesi a metà degli anni '90 del secolo scorso. Si tratta di disposizioni emergenziali che hanno autorizzato i prefetti all'impiego di personale militare nel controllo delle coste. L'art. 2 di tale decreto prevede anche l'istituzione, a cura del Ministero dell'Interno, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per far fronte alle esigenze di prima accoglienza dei gruppi di stranieri che ivi sbarcavano, ma nulla dispone in ordine alla natura di detti centri, alla possibilità di uscirne liberamente, né alle garanzie previste per le persone accolte e rinchiusate.

Ad oggi, dunque, nessuna norma di rango legislativo o regolamentare è stata adottata dal Governo e dal Parlamento, nonostante le critiche e le sollecitazioni rivolte in tale senso per normalizzare gli *hotspots*: né la *Roadmap* italiana (cui ha fatto seguito la circolare del 6.10.2015 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del medesimo Dicastero), né le Procedure Operative Standard di cui si è fatto cenno, infatti, possono considerarsi atti giuridici idonei a legittimare la grave



compressione dei diritti delle persone che oggi si osserva. Le aree *hotspot*, dunque, sono indubbiamente configurate come zone chiuse all'accesso da parte di associazioni indipendenti ed osservatori esterni e come luoghi di detenzione delle persone straniere. Tuttavia, in forza dell'art. 13 della Costituzione, nessuna persona può essere privata della libertà personale e detenuta se non a seguito dell'ordine dell'Autorità giudiziaria e, qualora ciò fosse fatto per ragioni d'urgenza da parte delle forze dell'ordine, in ogni caso quel provvedimento dovrebbe essere sottoposto al vaglio ed alla convalida del giudice. Ciò, invece, non avviene negli *hotspots* dove non è un giudice a permettere il trattenimento della persona; tantomeno un giudice convalida successivamente l'operato delle forze di polizia, come invece avviene nei Centri di Identificazione ed Espulsione. Questo comporta la lesione dell'art. 13 della Costituzione italiana e



UNHCR/PATRICK RUSSO

l'esercizio di un potere non autorizzato da parte delle forze di polizia, potere svincolato da qualsivoglia controllo, che può sconfinare nell'arbitrio di organi sottoposti all'esclusivo comando del potere esecutivo. È proprio la mancanza di un quadro giuridico in materia che fa ritenere che scopo principale di questo complesso sistema sia proprio quello di operare una sommaria distinzione tra coloro che possono accedere al sistema di accoglienza per i richiedenti asilo delineato dal d.lgs. 142/15 e coloro che, invece, ne possono essere esclusi in quanto ritenuti persone straniere non richiedenti la protezione internazionale. Al sistema di accoglienza delineato dal citato decreto, infatti, hanno diritto di accesso le persone che sono qualificate come "richiedenti protezione internazionale", cioè quanti hanno avuto la possibilità di manifestare la volontà di chiedere asilo e sono in attesa dello svolgimento dell'iter amministrativo o giudi-

ziale conseguente all'esame della domanda inoltrata.

Tuttavia è evidente che tale distinzione è condizionata, innanzitutto, dalla effettiva possibilità che le persone hanno di accedere a corrette informazioni sulle concrete modalità attraverso cui presentare una istanza di protezione internazionale. In mancanza di tali corrette informazioni, infatti, non si può immaginare che chi giunge in Italia a seguito di una lunga traversata in mare da un altro continente abbia le conoscenze necessarie ad esercitare il suo fondamentale diritto, pur costituzionalmente garantito dall'art. 10, co. 3, Cost.. Proprio per questo l'art. 8, co. 1, Direttiva 2013/33/UE prevede che "qualora vi siano indicazioni che cittadini di Paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri

forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo". Purtroppo, ordinariamente, non si considera che coloro i quali giungono sulle coste italiane dopo essere stati soccorsi in mare hanno, anche solo correndo il rischio del naufragio derivante dalle condizioni di navigazione precarie, già manifestato con fatti concludenti la loro volontà di scappare dal luogo dal quale provengono e di chiedere protezione internazionale. Troppe volte è capitato, invece, che i migranti riferissero di non avere ricevuto alcuna informazione sulla possibilità o la modalità di presentare una richiesta di protezione internazionale e di essere stati, per tale motivo, destinatari di provvedimenti di respingimento o di espulsione. È certo che, a seguito della implementazione dell'approccio *hotspot*, le forze di polizia e le autorità di pubblica sicurezza hanno modificato le prassi circa il soccorso, l'identificazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei migranti stranieri soccorsi e sbarcati. Si è potuto osservare, infatti, che i cittadini stranieri sono spesso stati distinti e qualificati come richiedenti asilo o meno e a seconda di una "catalogazione" sommaria, in alcuni casi derivante esclusivamente dalla propria cittadinanza e senza alcun esame della posizione individuale delle persone o per situazioni di particolare vulnerabilità (ad esempio i minori). Sono stati segnalati numerosi casi in Sicilia e in Puglia di provvedimenti di respingimento e di espulsione (talvolta seguiti da provvedimenti di trattenimento presso i Centri di Identificazione ed Espulsione) adottati proprio nell'ambito degli *hotspots* che hanno fatto sorgere il serio dubbio che si stesse procedendo a respingimenti o espulsioni collettive, operati senza tenere in considerazione il diritto dei singoli a vedere valutata singolarmente la propria posizione giuridica e fattuale ed in contrasto con quanto stabilito dall'art. 4, Protocollo Addizionale

## Focus /

L'approccio  
operativo hotspot

n. 4, della Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e dall'art. 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. In definitiva deve ricordarsi che, in base alla legislazione italiana ed europea:

1. ogni straniero soccorso in mare e sbarcato ha il **diritto di ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua situazione giuridica** e ha il diritto di manifestare in qualsiasi momento (anche quando già si trova da tempo in Italia) ed in qualunque forma la volontà di presentare domanda di asilo;
2. ogni straniero soccorso in mare e sbarcato in Italia e sprovvisto di titoli per il soggiorno **non può essere respinto od espulso senza una valutazione completa della sua situazione personale** o soltanto perché le autorità di pubblica sicurezza presumono che la sua nazionalità o lo Stato di provenienza non abbia alcuna rilevanza ai fini di un'ipotetica domanda di asilo o sulla base di accordi bilaterali conclusi in forma semplificata con gli Stati di origine. Difatti il diritto d'asilo consegue sempre ad una valutazione specifica del pericolo cui una singola persona va incontro nel caso in cui fosse nuovamente inviato nel Paese di cui ha la cittadinanza o dal quale proviene;
3. infine, differentemente da quanto si è osservato negli ultimi mesi, deve ricordarsi che ogni persona straniera soccorsa in mare e sbarcata sulle coste italiane può essere sottoposta ad identificazione soltanto nei casi, nei modi e nei termini previsti dalle norme UE e dalle norme italiane, ma in generale **non può essere sottoposta a misure coercitive per i rilievi fotodattiloscopici**, né può essere trattenuta con misure coercitive al solo fine di essere identificata.



67 <http://www.asgi.it/notizia/hotspot-il-tavolo-nazionale-asilo-chiede-incontrare-il-ministro-dell-interno/>

## Il dibattito aperto intorno agli hotspot<sup>67</sup>

**Numerose sono le voci critiche che si sono sollevate intorno all'istituzione e alle funzioni attribuite agli hotspot.**

Già nel novembre 2015 il Tavolo Nazionale Asilo, a seguito della decisione 2015/1523 e della decisione 2015/1601 del Consiglio dell'Unione europea, aveva manifestato le proprie perplessità e preoccupazioni per le prassi amministrative adottate dalle FF.OO. nei centri di prima accoglienza e soccorso situati nei punti di sbarco in Sicilia (nello specifico Pozzallo e Catania). Infatti, secondo il Tavolo Nazionale Asilo, in una lettera inviata al Ministero dell'Interno il 3 novembre 2015, la decisione presa dal Consiglio dell'Unione europea indirizzata secondo la lettera dell'art. 78 comma 3 TFUE agli Stati Membri al fine di sostenere lo sforzo italiano e greco sotto la pressione dei flussi migratori, rischia di sostanziarsi di fatto in un mutamento non codificato delle nostre norme interne ed in particolare del D. Lgs 25/2008 (decreto procedure) e seguenti modifiche.

Nello specifico, le maggiori preoccupazioni evidenziate riguardano il trattamento iniziale dei migranti, le garanzie personali durante il fotosegnalamento, la mancata informativa resa al migrante appena sbarcato circa la possibilità di richiedere la protezione internazionale, la limitazione dell'accesso alle procedure di asilo in base alla sola nazionalità, senza una reale istruttoria personale, l'immediata consegna di un decreto di respingimento, il rifiuto di alcune questure di esaminare le domande di asilo successivamente al decreto di respingimento.

Dalle esperienze segnalate al Tavolo, tali procedure amministrative risultano applicate in maniera diffusa nei punti di approdo e primo soccorso senza alcuna giustificazione normativa, violando i diritti fondamentali delle persone coinvolte. Inoltre, in questo modo, i migranti respinti e non inseriti nel circuito dell'accoglienza vengono lasciati alla gestione degli enti locali aggravandone la situazione ed alimentando, altresì, sentimenti xenofobi da parte delle popolazioni residenti. Il Tavolo Nazionale Asilo preoccupato della violazione indiscriminata dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo, nella lettera al Ministero dell'Interno sollecita quindi:

- l'applicazione della normativa nazionale ed internazionale vigente e l'abolizione delle prassi illegittime e lesive dei diritti dei richiedenti asilo e dei migranti;
- l'apertura di vie d'accesso sicure e legali che permettano alle persone in fuga da guerre e persecuzioni di raggiungere gli Stati membri dell'Unione europea;
- la creazione di un sistema di asilo comune europeo con uguali diritti per tutti i rifugiati, rispettoso dei diritti fondamentali di solidarietà e libertà per tutti i migranti, un sistema garante della libertà di circolazione e di movimento all'interno dell'UE nonché promotore di un incremento dei diritti civili e politici dei cittadini stranieri sul suolo europeo.



UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

## Disposizioni in materia di minori non accompagnati

**L'accoglienza dei minori** stranieri non accompagnati, a cui è dedicato un capitolo anche nella *Roadmap*, ha avuto il suo momento di svolta nell'adozione del *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, il quale, in un'ottica di *governance* di sistema, ha inaugurato un nuovo approccio di accoglienza, attribuendone al Ministero dell'Interno (e non più al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) la responsabilità e superando definitivamente la distinzione tra minori non accompagnati richiedenti asilo e non richiedenti asilo<sup>68</sup>.

Fino all'avvio nel 2008 del *Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza dei minori e all'attivazione della rete dei servizi sociali, hanno sostenuto interamente con risorse proprie i costi della loro accoglienza e, in assenza di procedure standardizzate a livello nazionale, di un adeguato raccordo interistituzionale e di qualsiasi sostegno dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche, ogni realtà territoriale ha sviluppato prassi diversificate nella gestione della presa in carico.

Il Programma rappresenta la prima occasione in cui risorse dello Stato centrale arrivano direttamente ai Comuni per sostenere interventi a favore di MSNA<sup>69</sup>. L'art. 23 della legge 135/2012 istituisce poi il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, dispositivo normativo che rende stabile l'intervento dello Stato a sostegno dei comuni che accolgono MSNA. Nel 2015 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato trasferito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Ministero dell'Interno (Legge di stabilità n. 190/2015, art. 1, co. 181-182)<sup>70</sup>.

Con l'intesa sancita in Conferenza Unificata sul *Piano nazionale* del luglio 2014, il Ministero dell'Interno ha avviato la creazione di centri di primissima accoglienza utilizzando i Fondi europei FAMI<sup>71</sup> e contemporaneamente si è adoperato per l'ampliamento dei posti di accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati nello SPRAR che, in applicazione di quanto sancito dall'art. 1 comma 183 della legge 190/2014, si configura progressivamente come il sistema nazionale di seconda accoglienza per tutti i MSNA (richiedenti asilo e non).

68 L'attuazione del Piano rappresenta il progressivo superamento della logica emergenziale che aveva caratterizzato fino ad allora il sistema di accoglienza italiano, con l'adozione di ordinanze di protezione civile per affrontare la fase di crisi umanitaria.

69 Cfr. (a cura di) Giovannetti, M., *I Comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, VI Rapporto 2016, Cittalia, 2016.

70 Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che viene contestualmente soppresso.

71 La Commissione europea, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, ha previsto l'istituzione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) che riunisce i precedenti fondi FEI, FER e RF e si concentra sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio volontario e l'integrazione dei cittadini stranieri. L'Italia, dotandosi del Programma Nazionale (PN), ha individuato i bisogni nei settori dell'asilo, dell'integrazione, dei rimpatri, definendo per ciascun ambito gli obiettivi prioritari ed i risultati per il loro conseguimento. Autorità responsabile del FAMI è il Ministero dell'Interno mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è l'autorità delegata degli interventi relativi ad alcune specifiche azioni. È importante sottolineare che a differenza delle passate programmazioni, il FAMI ha un carattere di intervento pluriennale. Ciò consente non solo di programmare a lungo periodo le azioni ma anche di affrontare, coordinandosi e non replicando gli interventi, le nuove sfide che dovessero emergere in corso di attuazione dei progetti. Anche per questo il Ministero dell'Interno ha costituito dei Tavoli tematici tecnici di lavoro su quattro matrici fondamentali: Asilo e Accoglienza, Integrazione, Rimpatrio Volontario Assistito, Integrazione scolastica. Ai Tavoli siedono rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e di alcune organizzazioni internazionali quali

UNHCR. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato l'Avviso pubblico multi-azione "Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi", con una dotazione finanziaria di 31 milioni di euro, rivolto alle Regioni e alle Province Autonome. Le azioni ammissibili sono: qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni. L'Avviso, la cui scadenza era stabilita al 20 luglio, è stato prorogato al 15 settembre 2016 al fine di consentire ai soggetti beneficiari di elaborare proposte progettuali quanto più possibile aderenti ai fabbisogni regionali. <https://fami.dlci.interno.it/fami/> e [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Il *Piano nazionale* prevede l'accoglienza dei MSNA in due livelli:

- **Primissima accoglienza**, che comporta l'attivazione di strutture governative ad alta specializzazione individuate ed autorizzate dalle Regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno, con funzioni di identificazione ed eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare il ricongiungimento con parenti presenti in altri Paesi dell'UE;
- **Secondo livello di accoglienza** nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

Tale assetto è stato successivamente confermato dal d.lgs. 142/2015 (cfr. art. 18 e 19), nel quale vengono ampiamente descritte le fasi dell'accoglienza evidenziando nel dettaglio il ruolo dei diversi attori coinvolti. Attualmente, in base ai dati resi disponibili dal Ministero, **le strutture di primissima accoglienza altamente specializzate attive sul territorio nazionale a giugno 2016 risultano essere 13, per 641 posti complessivi** (finanziati a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020). Contestualmente, per ciò che riguarda la **seconda fase di accoglienza**, il Ministero dell'Interno, con specifico bando, ha ampliato la rete dei progetti destinati ad ospitare MSNA nell'ambito dello **SPRAR, per un totale di 1.010 posti**. La capacità ricettiva della rete SPRAR destinata ai MSNA è attualmente di **1.916 posti a giugno 2016**. In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui sopra, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono assicurate dal Comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale<sup>72</sup>.

Sebbene il sistema di accoglienza sia ormai stato delineato - sia nell'Intesa del 2014 sia nel d.lgs. 142 del 2015 - allo stato attuale permangono ancora diverse criticità nel percorso di accoglienza. La presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza ancora oggi per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socioeducative, per l'assenza di un unico modello sociale di riferimento e per la ricaduta differen-

ziata a livello locale. Al fine di giungere effettivamente ad un sistema di accoglienza e integrazione strutturato, gli aspetti per i quali appaiono più urgenti interventi pubblici correttivi sono i seguenti:

- Aumento di posti nelle reti strutturate di prima e di seconda accoglienza, poiché la disponibilità complessiva di posti risulta non commisurata all'entità degli arrivi, che si sommano ai minori stranieri non accompagnati già presenti sul territorio.
- Rapida e corretta identificazione e accertamento dell'età nel rispetto dei diritti fondamentali del minore (tenendo conto che, in caso di dubbio, la minore età è sempre presunta). Attualmente non è presente una norma che individui espressamente un metodo, singolo o integrato con altri, ritenuto corretto, indichi i presidi di elezione in cui operare l'accertamento dell'età o obblighi a definire il margine di errore, sistemico o biologico, di ogni singolo referto.
- Riconoscere, laddove è necessario in considerazione di particolare vulnerabilità, quote di contributo statale superiore ai 45 euro<sup>73</sup>.
- Evitare la creazione di circuiti speciali di accoglienza dedicati esclusivamente ai minori stranieri non accompagnati, prevedendo, nell'ambito del sistema delle strutture residenziali per minori, un'offerta diversificata sulla base dei servizi.
- Accorciare i tempi di nomina del tutore e di rilascio del permesso di soggiorno.
- Derogare al blocco del turn over al 25% del personale per i Comuni che accolgono i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, in virtù dell'esigenza di utilizzare personale con alta professionalità per la piena attuazione delle misure di protezione a tutela dei minori.

<sup>72</sup> Istituito dall'art.16 del decreto legislativo n. 142/2015.

<sup>73</sup> I Comuni possono infatti accedere alle risorse del Fondo nazionale per i minori stranieri non accompagnati, destinato a contribuire alle spese sostenute per l'accoglienza dei MSNA, nella misura di 45€ procapite.

## Focus /

# Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)

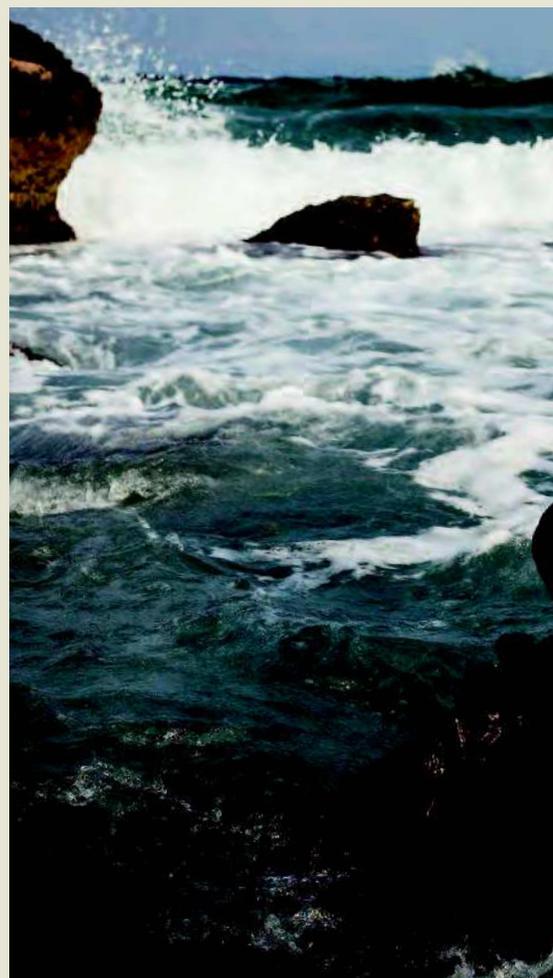
**La Commissione europea, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, ha previsto l'istituzione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) – che riunisce i precedenti fondi FEI, FER e RF – e si concentra sulla gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, incluso l'asilo, la migrazione regolare, il rimpatrio volontario e l'integrazione dei cittadini stranieri.**

L'Italia, dotandosi del Programma Nazionale (PN) del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), definito sulla base di un ampio processo di concertazione, ha individuato i bisogni nei settori dell'asilo, dell'integrazione, dei rimpatri, definendo per ciascun ambito gli obiettivi prioritari ed i risultati per il loro conseguimento. Autorità Responsabile del FAMI è il Ministero dell'Interno mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è l'Autorità Delegata degli interventi relativi ad alcune specifiche azioni su "Migrazione legale" "Integrazione".

È importante sottolineare che a differenza delle passate programmazioni, il FAMI ha un carattere di intervento pluriennale. Ciò consente non solo di programmare a lungo periodo le azioni ma anche di affrontare, coordinandosi e non replicando gli interventi, le nuove sfide che dovessero emergere in corso di attuazione dei progetti. Anche per questo il Ministero dell'Interno ha costituito dei Tavoli tematici tecnici di lavoro su quattro matrici fondamentali: Asilo e Accoglienza, Integrazione, Rimpatrio Volontario Assistito, Integrazione scolastica. Ai Tavoli siedono rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e di alcune organizzazioni internazionali quali UNHCR.

## FAMI e le azioni territoriali

A fine dicembre del 2015, il Ministero dell'Interno, ha dato avvio alla fase di selezione delle proposte progettuali provenienti dal territorio per la realizzazione di interventi di accoglienza, integrazione e rimpatrio a valere sulle seguenti sulle seguenti azioni del Fondo FAMI – con una disposizione finanziaria di circa 63 milioni di euro. De seguito le Azioni: “Potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza” – Completamento del percorso di autonomia dei titolari di protezione internazionale, intrapreso nel circuito di accoglienza SPRAR, attraverso la definizione e realizzazione di un piano individuale che preveda interventi mirati di inserimento socio-economico; “Potenziamento del sistema di 1° e 2° accoglienza” – Tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità psicosanitaria attraverso il rafforzamento delle competenze istituzionali”; “Azioni volte a rafforzare la protezione dei minori migranti che giungono in Italia, siano essi separati o accompagnati da genitori. Attività di formazione e capacity building rivolti a tutti i soggetti impegnati nella gestione dei flussi migratori a favore di minori” “Piani regionali per la formazione civico lingu-



stica”; “Servizi sperimentali di formazione linguistica” - “Capacity building – potenziamento delle competenze degli operatori pubblici in materia di servizi per l'integrazione dei migranti” “Potenziamento dei servizi previsti all'interno della rete antidiscriminazioni” - “Promozione del confronto tra le politiche per l'integrazione sviluppate in Italia e in altri Stati Membri” - “Operazioni di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione” Nel maggio 2016, al fine di far fronte al forte afflusso migratorio, ormai strutturale, sono stati pubblicati due ulteriori



UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

mativa nazionale e internazionale vigente; la presa in carico tenendo conto del percorso già avviato nei precedenti periodi di accoglienza; l'avvio graduale verso l'autonomia e l'inclusione nel tessuto sociale del territorio. Una particolare attenzione è dedicata ai MSNA portatori di particolari fragilità.

### Integrazione e migrazione legale

Come si accennava in precedenza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di autorità delegata per gli interventi su migrazione legale e Integrazione ha adottato l'Avviso pubblico multi-azione a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione – definito “Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi” L'Avviso, con una dotazione finanziaria di 31 milioni di euro, è rivolto alle Regioni e alle Province Autonome, per la realizzazione di Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Le azioni ammissibili sono: a) qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; la promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni L'Avviso cosiddetto Multi-azione, la cui scadenza era stabilita precedentemente al 20 luglio è stato prorogato al 15 settembre 2016 al fine di consentire ai soggetti beneficiari di elaborare proposte progettuali quanto più possibile aderenti ai fabbisogni regionali.

#### Fonti

<https://fami.dlci.interno.it/fami/> e [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Avvisi finalizzati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) Questi interventi si inseriscono in un sistema di accoglienza articolato su due livelli: la prima e la seconda accoglienza chiaramente in stretta correlazione tra loro. Gli Avvisi che hanno una dotazione finanziaria complessiva di euro € 162.091.800,00, sono: la “Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)” che prevede di qualificare l'attuale sistema nazionale di prima accoglienza per Minori Stranieri Non Ac-

compagnati con ulteriori posti, per garantire servizi ad alta specializzazione per l'accoglienza temporanea di MSNA rintracciati sul territorio nazionale ed arrivati sia via mare, con eventi di sbarco, che via terra; il “Potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)”- che prevede di potenziare l'attuale rete Sprar per Minori Stranieri Non Accompagnati con ulteriori posti per garantire ai minori che si trovano sul territorio nazionale il rispetto dei diritti di cui è portatore secondo la nor-

## Storie /

# Storie di giovani migranti e il passaggio negli hotspot

**Con il passaggio funzionale da CPSA a HOTSPOT del Centro di accoglienza di Lampedusa, dal mese di ottobre 2015 al gennaio 2016 centinaia di migranti con provvedimento di respingimento differito si sono riversati sulle strade della città di Agrigento, sostanzialmente abbandonati a se stessi, segno tangibile di una politica dello scarto che si traduce in prassi sbrigative e improvvisate.**

I **migranti**, generalmente provenienti dall'Africa subsahariana, dopo poche ore dall'arrivo a Lampedusa venivano infatti sottoposti ad un procedimento sommario di valutazione in merito alla «possibilità di richiedere protezione internazionale» e, dopo la compilazione di un «foglio notizie» contenente poche ma fondamentali informazioni, ricevevano un provvedimento di respingimento differito perché provenienti da Paesi terzi ritenuti «sicuri». Il provvedimento, con cui si riconosceva un termine di 7 giorni per il rimpatrio volontario, veniva loro consegnato sul traghetto per Porto Empedocle, al momento dello sbarco, con poche parole in lingue spesso non comprese. Sbarcati dalla nave e caricati su bus, i migranti venivano sistematicamente «abbandonati» a tarda sera alla stazione dei treni di Agrigento con caldo invito ad attendere il primo treno del mattino per recarsi a Fiumicino e poi a casa loro. Senza biglietto e senza soldi, confusi, affamati e congelati: questo era il popolo dei «seven days». A seguito delle denunce presentate dalla Caritas Diocesana per la disumanità del trattamento e la violazione dei più elementari diritti umani, gli abbandoni si sono spostati nelle stazioni dell'entroterra, lontano dal centro abitato, costringendo persone già provate da un lungo e traumatico viaggio a percorrere decine di chilometri a piedi, spesso lungo le rotaie o sul ciglio della strada. In questo contesto, Caritas Diocesana Agrigento ha accolto e orientato. L'accoglienza presso le parrocchie e strut-

ture diocesane ha consentito di rilevare vulnerabilità, fornire l'orientamento legale necessario, il conforto umano a gente disorientata e già consapevole di non essere la benvenuta.

Se in principio ai respinti – in quanto tali – veniva letteralmente negato il diritto di presentare domanda di protezione internazionale, anche grazie alle denunce presentate è stato possibile ottenere un cambio di tendenza, poi formalizzato dalla Circolare con cui il Prefetto Mario Morcone ha ricordato a Prefetture e Questure come tale diritto sia imprescrivibile e vada a tutti garantito. Fra le storie raccolte in questo periodo, ci pare particolarmente emblematica quella di C.A., di nazionalità gambiana, che, pur essendo stato riconosciuto e segnalato alla Polizia, già a Lampedusa, come minore dagli operatori locali di *Save The Children*, ha ricevuto un provvedimento di respingimento differito in cui lo si indicava come maggiorenne. Lasciato il 9 dicembre vicino alla Stazione dei treni insieme ad un gruppo di una ventina di persone, è stato da noi accolto e segnalato a *Save The Children* che ha provveduto ad incontrarlo nuovamente e a confermare la propria convinzione circa la minore età.

Accompagnato in Questura per avanzare domanda di asilo, gliene è però stata negata la facoltà prima dell'esito del ricorso avverso il decreto di respingimento, con ciò costringendolo alla clandestinità fino all'ottenimento della sospensione.

La lunga permanenza presso il Rifugio

Caritas ha consentito di evidenziare l'emergere in C.A. di particolari fragilità psicologiche, legate a esperienze vissute nel corso del suo lungo viaggio verso l'Europa. In accordo con il suo legale, della rete ASGI, lo si è accompagnato al centro di Etnopsichiatria del Policlinico di Palermo per un ciclo di terapia che potesse aiutarlo ad affrontare ed elaborare i traumi vissuti. Dopo circa due mesi dal suo arrivo ad Agrigento, C.A. ha finalmente ricevuto l'esito positivo del ricorso e, manifestata volontà di chiedere asilo, è stato inserito nell'*Hub Regionale* «Villa Sikanìa» di Siculiana per una successiva ricollocazione presso strutture di accoglienza di secondo livello.

Altra storia è quella di Grmayi O., giovane eritreo, arrivato il 23 agosto 2015 a Lampedusa in stato di coma a seguito di ictus dovuto ad intossicazione da monossido di carbonio. Pochi soldi a disposizione per il viaggio gli hanno permesso solo un posto accanto al motore del barcone. Trasportato in elicottero all'Ospedale di Agrigento ha trascorso due mesi in Rianimazione.

Il 23 ottobre 2015 Caritas Diocesana Agrigento è stata contattata dall'Ospedale per agevolare l'identificazione e, conseguentemente, consentirne il trasferimento presso una struttura di riabilitazione neuromotoria.

Il 24 ottobre, con il coinvolgimento della comunità eritrea, Caritas ha provveduto a diffondere tramite *facebook* l'immagine dello straniero al fine di facilitarne il riconoscimento. Nel giro di poche ore oltre 40 riconoscimenti provenienti da numerose nazioni lo hanno univocamente identificato come Germayi O. Dopo due mesi trascorsi fuori dal tempo e senza identità, senza che i suoi parenti ne sapessero più nulla, pochi giorni dopo il suo riconoscimento Germayi ha finalmente ricevuto la visita di uno zio residente in Germania, che ne ha uffici-





cialmente confermato l'identità e gli ha restituito un passato e un presente. Grazie al riconoscimento formale fatto dallo zio, è stato possibile inserire Germayi nel Reparto di Neuro-riabilitazione della Fondazione Maugeri di Sciacca, dove ha iniziato nel mese di novembre 2015 un percorso di recupero motorio. Caritas Diocesana, tramite volontari locali che quotidianamente si prendono cura di lui, monitora il suo stato di salute e intrattiene rapporti costanti con l'équipe medica e con i familiari residenti da anni in Germania, che – anche venendo-

lo a trovare in Sicilia - hanno più volte manifestato il desiderio di prendersi cura di lui.

Con l'obiettivo di rendere possibile tale trasferimento al termine della terapia di riabilitazione, Caritas ha provveduto a contattare la Questura di Agrigento e l'ACNUR per sollecitare la formalizzazione del modello C3 e verificare l'inserimento di Grmayi nella procedura di relocation o ex art.17 del Regolamento Dublino. A tali enti si è affiancata la EASO, organismo competente in materia. Caritas ha redatto una memoria, corre-

data dalle manifestazioni di volontà dei parenti, risultata poi molto utile agli attori istituzionali.

Oggi Germayi è ancora ricoverato a Sciacca. Non riesce ancora a camminare e a nutrirsi autonomamente, ma potrebbe già essere trasferito in Germania. Continua la sua terapia in attesa che si definisca l'iter per la *relocation* o l'ottenimento di un permesso di soggiorno tedesco che possa consentirgli di riunirsi finalmente alla sua famiglia e iniziare a scrivere il proprio futuro.

## Struttura di missione per l'accoglienza dei MSNA

**Al fine di dare** concreta attuazione all'Intesa raggiunta nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 il Ministero dell'Interno, con decreto del 29 luglio 2014, ha istituito, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, una Struttura di Missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la cui esistenza è stata prorogata fino al 31 luglio 2016. La Struttura di missione è stata attivata per realizzare i due livelli di accoglienza delineati dall'Intesa. Per far fronte a questa esigenza sono state richieste risorse comunitarie ed è stato ottenuto dalla Commissione europea un finanziamento di circa 13 milioni di euro, 12 di quota comunitaria e uno di cofinanziamento nazionale, per una misura di emergenza a valere sul Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), dal titolo "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere i minori stranieri non accompagnati". Si è quindi proceduto con degli avvisi pubblici per la presentazione di proposte progettuali per la creazione di primissima accoglienza:

- un primo Avviso pubblico, in data 23 dicembre 2014, per la presentazione di progetti da finanziare, per un importo di circa 11 milioni di euro. All'esito della procedura, sono stati am-

messi al finanziamento 10 progetti, con l'attivazione, dal 20 marzo 2015 fino al 17 dicembre 2015, di complessivi 500 posti giornalieri, nel territorio delle regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria e Sicilia;

- un secondo Avviso pubblico, in data 1 aprile 2015, per la presentazione di ulteriori progetti, in considerazione del sistema di accoglienza di MSNA già avviato, del perdurare delle relative esigenze, nonché della disponibilità di risorse residue sulla medesima misura emergenziale.

All'esito della procedura, dopo la rinuncia da parte di un progetto, sono stati ammessi al finanziamento altri 5 progetti, con l'attivazione di ulteriori 237 posti giornalieri, a partire dal 3 giugno fino al 17 dicembre 2015, nel territorio delle regioni Basilicata, Campania, Puglia, Toscana. L'Unione Europea ha approvato la richiesta di proroga delle attività dei progetti, inizialmente destinate a cessare il 17 dicembre 2015, fino al 22 febbraio 2016. A seguito della rinuncia da parte del progetto PIT STOP di Firenze i posti disponibili dal 17 dicembre 2015 sono scesi a 691. È stata chiesta poi alla Commissione europea l'ulteriore proroga di sei mesi delle attività

delle strutture di accoglienza in argomento per consentire di continuare a disporre di **641 posti per MSNA in prima accoglienza** nelle more dell'attivazione dei centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 142/15.

**Nel maggio 2016**, sono stati pubblicati due ulteriori Avvisi finalizzati all'accoglienza dei MSNA con dotazione finanziaria complessiva di euro € 162.091.800: "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" che prevede di qualificare l'attuale sistema nazionale di prima accoglienza con ulteriori posti, per garantire servizi ad alta specializzazione per l'accoglienza temporanea di MSNA rintracciati sul territorio nazionale; "Potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei MSNA" che prevede di potenziare l'attuale rete SPRAR per MSNA con ulteriori posti per garantire ai minori che si trovano sul territorio nazionale il rispetto dei loro diritti, la presa in carico tenendo conto del percorso già avviato nei precedenti periodi di accoglienza, l'avvio graduale verso l'autonomia e l'inclusione, con particolare attenzione ai portatori di particolari fragilità.



SARA PRESTIANNI

## Focus / Paese

## Egitto: Paese sicuro?

Popolazione	90,2 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	1.002.000 km <sup>2</sup>	Fonte: UNDATA
Aspettativa di vita alla nascita	71,1 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	17.930 rifugiati e 12.168 richiedenti asilo alla fine del 2015	Fonte: UNHCR, <i>Global Trends</i> 2015

**Punto di non ritorno** è stato per l'Egitto, così come per altri Paesi dell'area, la Primavera Araba dove l'esplosione di un risentimento popolare contro decenni di malgoverno e di repressione spazza via il regime autoritario di Hosni Mubarak.

La fine di Mubarak, avvenuta a febbraio 2011, non è priva di strascichi sanguinosi visto che nei giorni di protesta perdono la vita circa 840 persone e altre 6.000 risultano ferite. Con l'arrivo dell'autunno 40 milioni di egiziani sono chiamati alle urne per la prima volta dopo la caduta del dittatore. Le elezioni però fanno riesplodere la tensione nel Paese che scende di nuovo in piazza a denunciare l'esercito di aver sequestrato il potere e blindato il risultato elettorale.

Alla serie di eventi straordinari, cominciati nel febbraio 2011, si aggiunge l'elezione di Mohamed Morsi, eletto presidente del Paese a giugno 2012. Morsi è rappresentante del partito Libertà e Giustizia, allineato ai Fratelli musulmani, partiti e gruppi ai quali non era mai stata riconosciuta la possibilità di ottenere una registrazione legale. Con Morsi il potere, finora appannaggio esclusivo dei militari, viene concesso a un partito islamico.

La nuova situazione non è duratura e il 3 luglio 2013 si assiste a un nuovo colpo di scena: Mohamed Morsi è destituito con un colpo di stato da Abd al-Fattah al-Sisi, capo delle Forze Armate egiziane, e nel giugno 2014 lo stesso è eletto attraverso un plebiscito, Presidente della Repubblica. "L'intervento dell'esercito viene apparen-

temente acclamato da milioni di egiziani, ma viene denunciato da altri come un colpo di stato che destituiva un presidente democraticamente eletto" (Fonte Amnesty International).

Da allora il governo di al-Sisi sta tenendo il Paese nella morsa d'acciaio della repressione. Ogni forma di protesta è repressa duramente e una nuova legge sulla lotta al terrorismo sta limitando tutte le libertà individuali. La stessa legge ha attribuito ad al-Sisi poteri tipici degli stati di emergenza. In altre parole l'Egitto è ripiombato indietro di trent'anni riproponendo i metodi dittatoriali di Mubarak.

**Dal 2013 in nome della sicurezza il governo egiziano ha attuato una serie di provvedimenti nella direzione della limitazione dei diritti umani e delle libertà personali.** Il movimento dei Fratelli Musulmani è stato messo al bando ed è stato dichiarato organizzazione terroristica ma la "caccia alle streghe" sta colpendo anche altre categorie laiche del Paese, come gli studenti, i lavoratori delle fabbriche, i giornalisti e gli attivisti che finiscono incarcerati con accuse di vario genere ma tutte riconducibili al fatto che vogliono destabilizzare il clima sia all'interno delle università che delle fabbriche. Fra le leggi entrate in vigore nell'era di al-Sisi che stanno erodendo le libertà individuali e sociali ve ne sono due particolarmente gravi. La prima permette di disperdere con la forza tutte le manifestazioni che si dimostrano contrarie al governo (tanto che ogni anno per l'anniver-

sario della Primavera Araba si contano centinaia fra morti e feriti) e la seconda permette che **i civili, che attuano azioni contro le strutture militari, debbano essere giudicati da tribunali militari.**

Secondo la testimonianza di **Ala al Aswani, famoso scrittore egiziano che da diversi anni sta denunciando il deterioramento dei diritti umani nel suo Paese, i liberi pensatori sono ormai tutti censurati, la stampa è costantemente controllata, tanto che è praticamente impossibile trovare mezzi di informazione indipendenti. Inoltre l'apparato di sicurezza continua ad essere guidato dai vecchi ufficiali dell'era di Mubarak** i quali si oppongono a qualsiasi possibile cambiamento dello *status quo* per paura di ricadere in un'altra rivoluzione.

La situazione dell'Egitto **per quanto riguarda i diritti civili e le libertà individuali appare più preoccupante rispetto al tempo di Mubarak.** Senza contare il numero delle persone scomparse o finite in qualche segreta prigione per mano di tutto l'apparato di sicurezza che si snoda su più livelli.

A tal proposito nel 2016 Amnesty International ha pubblicato il rapporto **"Egitto: Ufficialmente, tu non esisti". Scomparsi e torturati in nome della lotta al terrorismo**". Il rapporto denuncia che "un nuovo modello di violazione dei diritti umani è diventato sempre più evidente in Egitto. Centinaia di attivisti e manifestanti politici [...] sono stati arbitrariamente arrestati o rapiti dalle loro case o dalle stra-

## Focus / Paese

### Egitto: Paese sicuro?

de e sottoposti a periodi di sparizione forzata da parte di agenti statali”.

Secondo dei rapporti redatti da organizzazioni per i diritti umani sarebbero più di 1.000 i casi di sparizioni forzate fra il 2015 e il 2016. E in queste cifre non rientra il nord del Sinai che è un'area interdetta agli attivisti e alle ong. Purtroppo il governo egiziano nega il coinvolgimento delle proprie forze di sicurezza (in special modo la Nsa – National Security Agency nata nel 2011 in sostituzione della polizia segreta di Mubarak) nei casi di sparizione forzata, tortura e altre gravi violazioni. In questo contesto rientra molto probabilmente anche il rapimento e l'omicidio di Giulio Regeni, il dottorando italiano morto sotto tortura all'inizio del 2016.

#### E i migranti che attraversano l'Egitto?

Con il deteriorarsi della situazione in Libia sempre più persone stanno tentando di attraversare il mar Mediterraneo partendo dalle coste egiziane. Diversi segnali indicano che è in atto uno spostamento di eritrei, etiopi e sudanesi verso l'Egitto, attraverso un passaparola che sta segnalando quel Paese come il nuovo punto di partenza.

La situazione nel Paese è però drammatica per coloro che finiscono nella rete dei trafficanti di esseri umani. Soprattutto nella zona del Sinai si è sviluppato negli anni un sistema di rapimenti e torture gestito da gente senza scrupoli, che chiede riscatti sempre più alti e che, se non soddisfatti delle somme incassate, uccidono e vendono gli organi dei sequestrati in un fiorente mercato internazionale.

\* A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

## 1.3 Le novità normative in tema di protezione internazionale

### Il contesto normativo ed i flussi migratori del 2015

74 In vigore dal 30 settembre 2015.

Il 2015 può essere considerato un anno significativo dal punto di vista normativo per via delle nuove regole in vigore in Italia in materia di accoglienza e riconoscimento della protezione internazionale, che idealmente completano il percorso di armonizzazione avviato dall'Unione Europea. Allo stesso tempo, queste modifiche assumono un valore maggiore, che va oltre la loro portata normativa, visto il delicato e particolare momento che l'Italia ha attraversato anche nel 2015.

Con l'aumento degli arrivi dei migranti sulle coste italiane ed in Europa si palesa in maniera inequivocabile la posizione che da anni l'Italia aveva già assunto nel quadro generale delle migrazioni, crocevia di quanti vogliono raggiungere altri Paesi europei piuttosto che meta finale di un percorso migratorio. Il dibattito che si sviluppa in Europa assume toni forti e ne scaturiscono misure più severe. In questo frangente viene pubblicato in Italia, sulla Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre, il Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 in “attuazione delle direttive 2013/33/UE (norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) e 2013/32/UE (procedure comuni ai fini di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale)”. La sua entrata in vigore<sup>74</sup> coincide temporalmente con il particolare momento storico che si sta vivendo e con l'attuazione di uno dei punti più controversi dell'Agenda Europea sulle Migrazioni con la quale l'Italia è chiamata a misurarsi, ovvero un maggiore e più rigoroso controllo alle frontiere esterne. Il programma varato dall'Unione Europea era stato presentato nel maggio 2015 dopo l'ennesima tragedia nel mare e rafforzato nel settembre dello stesso anno. Le intenzioni dell'UE sono quelle di affrontare la crisi dell'immediato ed avviare al contempo una serie di “azioni all'interno ed all'esterno dell'UE per riformulare i modi di adempiere ai nostri obblighi nei confronti delle persone bisognose di protezione, aiutare gli Stati membri più

colpiti a rispettare gli obblighi internazionali e dell'UE in materia di asilo, rimpatriare nei loro Paesi di origine coloro che non hanno bisogno di protezione, gestire le nostre frontiere esterne (...)"<sup>75</sup>

L'Agenda Europea sulle Migrazioni risponde ad un indirizzo politico chiaro che va delineandosi nel 2015, ma il testo del Decreto legislativo 142 deve essere ricondotto ad un sistema più organico di regole e procedure che fa capo al cd "Sistema Europeo Comune di Asilo" e che affonda le proprie radici in un momento storico diverso. Da anni infatti gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione alle norme che lo compongono con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni nazionali e garantire l'applicazione del diritto d'asilo nell'Unione Europea. Del percorso fanno parte la Direttiva 2003/9/CE, oggi sostituita dalla Direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza (cd *direttiva accoglienza*), la Direttiva 2004/83/CE modificata dalla Direttiva 2011/95/UE in materia di qualifiche (cd *Direttiva qualifiche*) e ancora la direttiva 2005/85/CE modificata dalla direttiva 2013/32/UE sulle procedure di riconoscimento della protezione internazionale (cd *direttiva procedure*). A queste si ricollega la Direttiva 2011/51/UE che va a modificare la Direttiva 2003/109/CE, estendendone l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale e consentendo loro di poter richiedere il permesso di soggiorno per soggiornanti UE di lungo periodo, già previsto per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nei Paesi dell'UE ma ad altro titolo. In ultimo, ma non meno importante, si ricorda che nel quadro della normativa europea in materia di asilo rientra anche il Regolamento 604 del 2013 in vigore dal gennaio 2014 la cui funzione è quella di stabilire lo Stato competente a decidere della domanda di protezione anche denominato "Dublino III".

Seppure talvolta discutibili, gli atti normativi prodotti in questi anni dall'Unione Europea hanno consentito il miglioramento dei sistemi di protezione, l'introduzione di procedure nuove, l'ampliamento del concetto di asilo con l'introduzione della figura giuridica dello status di protezione sussidiaria ed il mantenimento di forme complementari di protezione già previste da alcuni Paesi membri.

## Il regolamento di attuazione del decreto procedure

**Il Decreto 142** arriva quindi in una fase delicata delle procedure di asilo varate in Italia ed in Europa, ma non è l'unico atto normativo del 2015. Già qualche mese prima, con il Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n.21

*Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38 comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25*, viene attuato il regolamento di attuazione del cd *decreto procedure*, atteso da tempo anche per dirimere una serie di dubbi relativi all'applicazione del decreto. Il testo avrebbe potuto avere un peso specifico rilevante nell'applicazione delle disposizioni in materia di riconoscimento della protezione internazionale ma arriva in ritardo di sette anni dall'entrata in vigore del decreto procedure. Visti i tempi e visti gli scenari migratori italiani ed europei diversi rispetto al 2008, anno di entrata in vigore del Decreto procedure, ad esclusione di alcuni elementi di novità, il DPR 21/2015 diventa inevitabilmente un'occasione mancata.

Rispetto alla decisione sulla domanda, il Regolamento dispone che venga corredata da motivazioni di fatto e di diritto, indicando le fonti di informazione sulla situazione del Paese di provenienza, i mezzi di impugnazione ammissibili e quindi il Tribunale competente, i termini dell'impugnazione e se la presentazione del ricorso sospenda o meno gli effetti del provvedimento impugnato. È questa un'indicazione utile, funzionale al diritto del richiedente di conoscere in maniera piena ed immediata i propri diritti sin dal momento della notifica del provvedimento, visti i termini brevi entro i quali promuovere l'eventuale ricorso ma non è possibile conoscere la reale applicazione della disposizione e quindi non si è in grado di affermare che sia stata realmente modificata la formula riportata sui provvedimenti di diniego della protezione.

Sempre in tema di decisione, si dispone che la domanda presentata dal genitore è estesa al figlio minore e che la decisione è assunta in modo individuale per ciascun componente del nucleo familiare.

Questo consente che al figlio minore venga attribuito lo status ed impedisce che in sede di rilascio del permesso di soggiorno venga autorizzato per motivi familiari piuttosto che per lo status di protezione riconosciuto.

Una novità interessante è costituita dalla durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari che passa da un anno a due anni. Non viene però chiarito se la nuova disposizione abbia effetto retroattivo verso quanti hanno ottenuto il pds per motivi umanitari precedentemente l'entrata in vigore del Regolamento. Sempre in tema di decisione, ma rispetto alla cessazione e revoca della protezione, può essere ritenuta utile l'indicazione secondo cui la Commissione Nazionale che ha il compito di istruire la procedura debba decidere entro 30 giorni dalla

75 Estratto dalla "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio – gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione". Settembre 2015

data del colloquio con il beneficiario dello status<sup>76</sup>, evitando che la procedura si prolunghi per un tempo non determinato. In ogni caso, ancora a garanzia del beneficiario sottoposto alla procedura, il Regolamento prevede che il permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria che scada nel corso del procedimento davanti alla Commissione nazionale, possa essere rinnovato fino alla decisione della Commissione. Sarebbe stato utile indicare con chiarezza la procedura da seguire per il rilascio del pds per richiesta asilo in fase di ricorso giurisdizionale, elencando passi da seguire e documentazione da presentare presso gli uffici delle questure e rendendo questa fase più omogenea e chiara.

## Il Decreto 142/2015 ed il tentativo di rendere organico il Sistema di accoglienza in Italia

**Con il Decreto 142** l'Italia si propone di ricondurre ad un unico strumento legislativo gli elementi più importanti del Sistema di Asilo italiano partendo dalle disposizioni sull'accoglienza, passando per quelle relative all'istruzione della domanda di protezione internazionale e terminando con l'accesso ai rimedi giurisdizionali.

In sostanza, il testo si erge a strumento giuridico di rielaborazione e miglioramento del Sistema di Protezione in Italia, procedendo all'abrogazione di alcune norme ed alla modifica di altre, ma visto il momento critico in cui viene varata la sua attuazione, viene utilizzato anche per cercare di rispondere alle sollecitazioni che provengono dall'Unione Europea in termini di gestione dei flussi migratori di ingresso. La sua formulazione omnicomprensiva ne fa uno strumento articolato attraverso il quale, al contempo, si abroga il Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140 *cd decreto accoglienza*, si modificano alcune parti del Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 *cd decreto procedure* nonché quelle relative al decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 *Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, nella parte in cui stabiliscono le modalità di impugnazione dei provvedimenti di rigetto delle domande di protezione internazionale.

Secondo quanto disposto nell'articolo 8 del Decreto "il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale (...) si articola in una fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11, e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14". Dall'analisi del testo normativo invece è possibile individuare tre distinte fasi di accoglienza

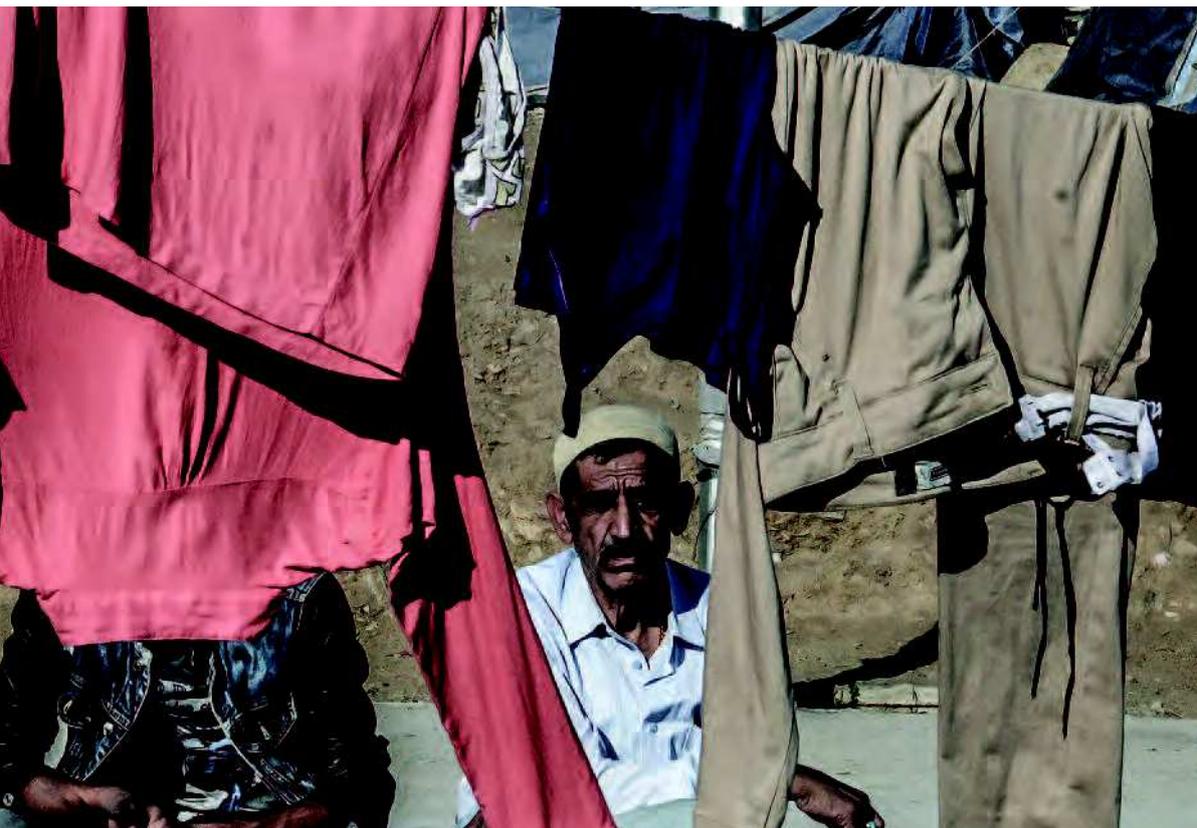


attraverso le quali passa il migrante e durante le quali assume anche una condizione giuridica diversa. Le fasi sono tre perché, come può facilmente intuirsi dalla lettura del testo e dalla sua applicazione, nella prima si esplicano le funzioni di soccorso e prima assistenza, nella seconda si espletano le operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, nella terza viene prevista l'accoglienza di quanti hanno formalizzato la domanda di protezione e si trovano in particolari condizioni economiche e sociali o anche di vulnerabilità. A ciascuna delle fasi di accoglienza corrispondono differenti fasi della procedura di riconoscimento.

Partendo dalla fase relativa alle funzioni di soccorso e di prima assistenza nonché di identificazione, secondo il testo vengono svolte all'interno delle strutture allestite ai sensi del decreto legge 30 ottobre 1995 n. 451 convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563 (cd Legge Puglia). Si tratta dei centri comunemente chiamati CPA (Centro di Prima accoglienza) o CPSA (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza), istituiti da anni e quindi dotati di una natura estremamente flessibile che consente di favorirne l'allestimento e la gestione anche per vie brevi, nonché di trasformarsi con decreto del Ministero dell'interno in Centri governativi di prima accoglienza<sup>77</sup>.

Le attività di soccorso, prima assistenza e identificazione che si svolgono presso le strutture ex legge Puglia possono però avere inizio anche in

76 DPR 21/2015, Art 14 comma 2: "l'audizione si svolge secondo le modalità previste dall'articolo 12 commi 1 e 3 del decreto. Qualora l'interessato, benché regolarmente convocato, non si presenti al colloquio, senza aver richiesto il rinvio ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto, o non trasmetta la certificazione sull'impossibilità di sostenere il colloquio previsto dall'articolo 12, comma 2 del decreto, la Commissione decide sulla base della documentazione disponibile. La decisione è comunicata alla questura per la notifica all'interessato."



SARA PRESTIANNI

una fase precedente. Secondo quanto disposto dall'articolo 1, infatti, il Decreto 142 stabilisce le norme relative all'accoglienza dei migrati che richiedono protezione nel territorio nazionale italiano, ivi "comprese le frontiere e le relative zone di transito nonché le acque territoriali". L'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni in materia viene quindi esteso e contestualmente viene rafforzata la disposizione corrispondente nella sezione dedicata alla riforma del *cd decreto procedure*<sup>78</sup>. La tutela giuridica del migrante che vuole chiedere protezione risulta ampliata: la possibilità che il bisogno di protezione possa essere manifestato e quindi riconosciuto come tale anche nelle acque territoriali e nelle zone di transito è indubbiamente una nota favorevole e coincide con un ampliamento dei diritti del richiedente asilo. Nel DPR 21/2015 questo concetto appare ancora più rimarcato sottolineando all'articolo 3 comma 1 come: "la volontà di chiedere protezione internazionale manifestata anche con il timore di subire persecuzioni o danno grave nel Paese di origine può essere espressa dal cittadino straniero anche in forma orale e nella propria lingua con l'ausilio di un mediatore linguistico - culturale".

La nozione che si sviluppa produce un duplice risultato: da una parte consente al migrante, in qualsiasi condizione e luogo si trovi, ed in qualsiasi modo lo manifesti, di vedersi riconosciuto il diritto a richiedere protezione. Allo stesso tempo però, la norma può costituire un limite.

Il migrante vive infatti una condizione di particolare disagio e vulnerabilità appena giunto sul territorio nazionale italiano e ancora di più appena è stato tratto in salvo durante una operazione di soccorso in mare: in questo contesto può non essere in grado di esprimere le proprie richieste, manifestare il bisogno di protezione e la volontà di presentare domanda di asilo. Inoltre non ha ancora assunto la condizione di richiedente asilo ed è anche giuridicamente più vulnerabile perché non ha maturato il diritto a rimanere sul territorio<sup>79</sup>. Il Decreto in parte colma il *gap* che si potrebbe produrre, introducendo e rafforzando alcuni strumenti che possono contenere il limite così delineatosi, ma permane il dubbio sulla loro efficacia. Tra le garanzie riconosciute al richiedente asilo infatti, ricordiamo il diritto ad essere informato sulla procedura di riconoscimento, sui propri diritti e doveri, sui tempi e sui mezzi per presentare la domanda in maniera compiuta e puntuale<sup>80</sup>. L'attività di informazione del richiedente asilo era già prevista attraverso la consegna all'interessato dell'opuscolo informativo ex art. 10 del Decreto procedure dopo la presentazione della domanda<sup>81</sup>, ma ora le stesse informazioni possono essere somministrate anche presso i valichi di frontiera e nelle relative zone di transito. Si tratta di un'attività prevalentemente informativa ma che introdotta anche in questa fase temporale acquista un ruolo significativo consentendo al migrante di conoscere immediatamente le procedure e le

77 Come riportato anche nell'articolo 9 del Decreto 142/2015.

78 D.lgs. 25/2008 già modificato dal D.lgs. 142/2015, art. 1: "il presente decreto stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale comprese le frontiere e le relative zone di transito nonché le acque territoriali (...)".

79 Secondo l'articolo 7 del Decreto procedure, così come novellato dal Decreto 142, è "il richiedente" ad essere autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato. Quindi solo dopo aver presentato la domanda di protezione assume la condizione giuridica di richiedente asilo.

80 D.lgs. 25/2008 Art. 10 comma 1

81 Il Decreto 142 rafforza lo strumento di tutela prevedendo, laddove necessario, l'esplicazione dell'attività anche presso i centri di accoglienza, se necessario attraverso l'ausilio di un interprete o di un mediatore culturale, entro un termine ragionevole non superiore a 15 giorni dalla presentazione della domanda.

82 D.lgs. 25/2008, già modificato dal D.lgs. 142/2015, art. 10bis comma 2

modalità per chiedere protezione.

Ad ogni modo però non può essere considerata una misura adeguata a tutelare in maniera piena il migrante potenzialmente richiedente asilo. Né può essere considerata una garanzia di applicabilità e legittimità l'autorizzazione all'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consoli-

data nel settore, soprattutto quando può essere limitato per motivi di sicurezza, ordine pubblico e soprattutto per generalizzate ragioni connesse alla gestione amministrativa, come prevede il Decreto 142<sup>82</sup>, laddove non si è in grado di verificare con esattezza se le procedure attivate in questa prima fase proseguano correttamente e coerentemente con la disposizioni più generali di protezione internazionale e con il diritto a

## Storie /

### Da Pieve Emanuele a Rovereto, Bakary partecipa al campionato italiano di atletica leggera

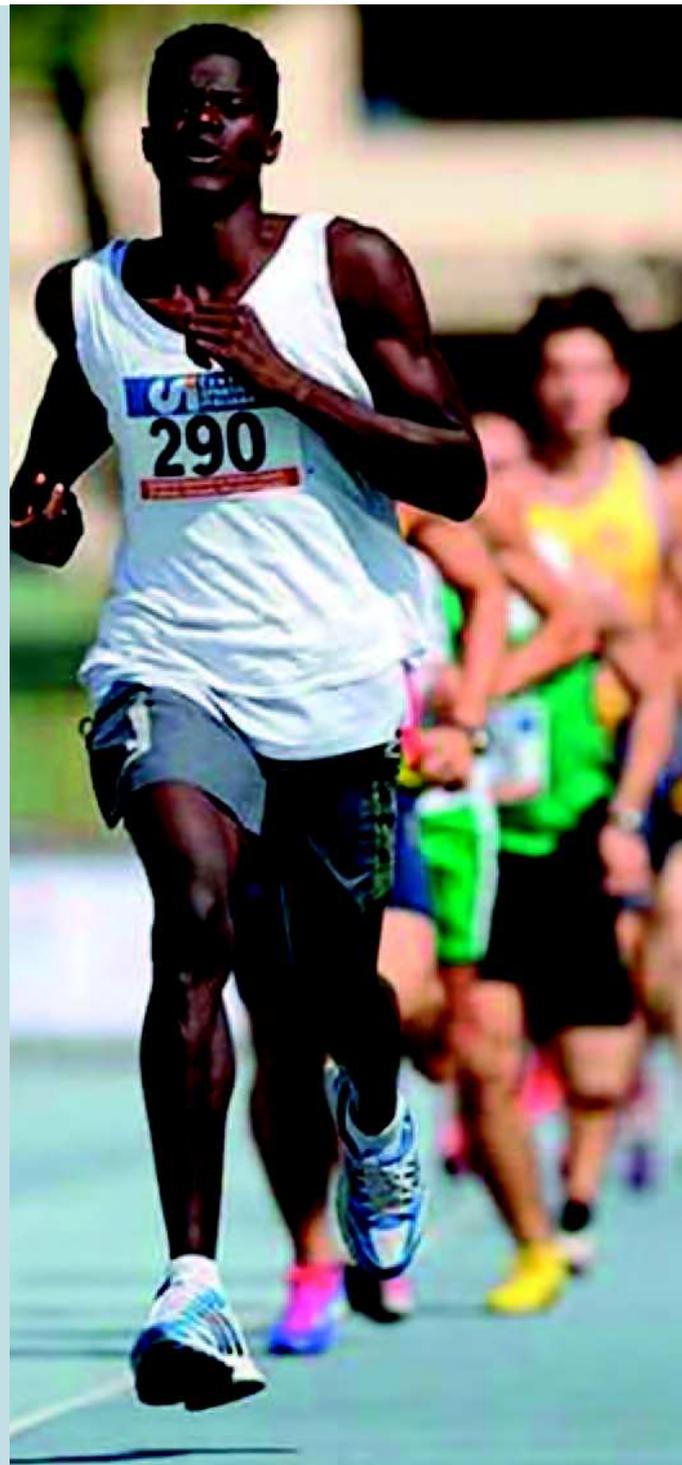
Ha la corsa nelle gambe Bakary, per lui lo sport significa entrare in contatto con le persone, sentirsi parte della comunità che lo ha accolto. Partito nel 2011 dal Mali, Bakary arriva nel 2013 prima in Costa d'Avorio, dove lavora come contadino in un campo di cacao, e poi in Libia dove svolge diversi lavori. È nel 2014, però, poco più che ventenne, che arriva in Italia dopo un viaggio durato due giorni: viene accolto prima in un Centro straordinario di accoglienza e poi trasferito nello SPRAR del Comune di Pieve Emanuele, in provincia di Milano. Giunge in Italia quasi senza alcuna conoscenza della lingua, ma il suo desiderio di far parte della comunità di accoglienza lo spinge a frequentare con grande profitto e impegno i corsi di italiano fino a raggiungere una discreta padronanza della lingua. "Bakary è ben voluto da tutti e rappresenta un esempio positivo di integrazione per tutta la comunità", sottolinea la coordinatrice dello Sprar.

La passione per la corsa e per lo sport spingono Bakary ad iscriversi all'associazione sportiva di atletica pievese partecipando così al campionato italiano di atletica in programma dall'8 al 12 settembre a Rovereto (TN).

"Bakary ha iniziato a praticare atletica a Pieve Emanuele dove, ad una corsa campestre che si teneva in occasione di una festa di Paese, è stato notato dall'allenatore dell'atletica pievese che lo ha invitato a partecipare agli allenamenti", racconta la responsabile SPRAR. È così che ha cominciato ad allenarsi fino a partecipare al campionato italiano di atletica leggera gareggiando per il lancio del giavellotto, i 200 metri e gli 800 metri.

"Si è classificato quarto nel lancio del giavellotto ma sappiamo che le sue potenzialità sono ben altre ed attendiamo la prossima occasione per poter festeggiare assieme a lui un'altra medaglia oltre a quelle che ha già vinto". Bakary è infatti alla sua seconda partecipazione al campionato di atletica che nel 2015 si è svolto a Grosseto, ma questa è stata una importante occasione non solo dal punto di vista atletico ma anche e soprattutto dal punto di vista umano e della socializzazione con gli altri ragazzi della sua età italiani e non. "Da quando è diventato beneficiario dello SPRAR - aggiunge la coordinatrice del progetto - ha già coinvolto due dei suoi compagni che hanno iniziato così ad allenarsi con lui con grande entusiasmo".

La corsa di Bakary non si ferma qui. Deciso a proseguire gli studi, grazie all'aiuto degli insegnanti con cui ha instaurato un rapporto di fiducia, dallo scorso anno è iscritto al corso per la licenza media il cui esame finale è previsto nel febbraio 2017.



presentare la domanda di protezione. Questa considerazione e le perplessità che ne scaturiscono è rafforzata ulteriormente da un altro dato: è in questo arco di tempo, in questo spazio che intercorre tra il salvataggio, l'arrivo e l'identificazione del migrante che secondo le disposizioni del piano europeo sulle migrazioni devono attivarsi le procedure previste nei cd punti di crisi "hotspot".

È in questo contesto che le squadre di sostegno ovvero operatori di Frontex, EASO ed Eurosur sono chiamati a sottoporre ad uno screening ed alla registrazione i migranti in ingresso nell'UE per verificare i motivi di ingresso. È corretto individuare un protocollo di verifica e controllo delle condizioni giuridiche dei migranti che giungono sulle coste italiane per migliorare anche le operazioni di contrasto alle immigrazioni irregolari. Allo stesso tempo questa procedura deve essere chiara, trasparente, per garantire che il diritto di chiedere protezione non venga messo in discussione.

## L'accoglienza nei Centri governativi e nelle strutture straordinarie

**Tornando alla procedura**, una volta terminata la fase di soccorso, assistenza ed identificazione, manifestata la volontà di chiedere protezione, può essere disposta la fase successiva di accoglienza nei centri governativi denominati dal Decreto 142 "di prima accoglienza". Si tratta dei centri istituiti con decreto del Ministero dell'interno secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di Coordinamento Nazionale e dai Tavoli di Coordinamento Regionale disposti dal Decreto stesso, corrispondenti di fatto alle strutture precedentemente individuate con la denominazione di CARA<sup>83</sup>. L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. La funzione di prima accoglienza viene riconosciuta anche alle strutture già denominate CAS, centri di accoglienza straordinaria. Secondo il decreto 142 infatti, nel caso in cui risulti temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima accoglienza (ed anche in quelle di seconda accoglienza) "a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti" può essere disposta l'accoglienza straordinaria in strutture diverse dai centri governativi di accoglienza<sup>84</sup>. La natura delle strutture è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture – uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura<sup>85</sup>.

Contrariamente a quanto disposto nella prece-

dente normativa di riferimento (art. 20 del D.lgs. 25/2008 abrogato dal decreto 142), l'accoglienza nei centri di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria non ha una durata determinata quanto piuttosto è finalizzata all'espletamento degli accertamenti amministrativi di identificazione ed avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, da qui la definizione di *hub*. Inoltre, tranne nei casi di trattenimento nel CIE - Centro di identificazione ed espulsione- di cui si tratterà in seguito, non sono previsti casi specifici per i quali deve essere disposta l'accoglienza nei Centri governativi<sup>86</sup>. In questa nuova fase, il richiedente viene sottoposto alle misure di identificazione qualora non si siano completate nella fase precedente, vengono espletate le operazioni di verbalizzazione della domanda di protezione<sup>87</sup> e vengono avviate le indagini di accertamento delle condizioni di salute del richiedente asilo, per verificare se sussistono situazioni di vulnerabilità.

## L'accesso al Sistema di protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati

**Espletate le operazioni** amministrative e quelle volte all'accertamento delle condizioni di salute, il richiedente asilo che ne fa richiesta e che ha una condizione economica precaria, viene trasferito nelle strutture cd di seconda accoglienza dello SPRAR – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati<sup>88</sup>. Il criterio per riconoscere il diritto di accesso alle nuove misure di accoglienza è costituito quindi dalla mancanza dei "mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari"<sup>89</sup>. L'organo deputato alla valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è la Prefettura ed il parametro utilizzato è l'importo annuo dell'assegno sociale<sup>90</sup>.

Nel precedente decreto accoglienza il parametro utilizzato dalla Prefettura era individuato in base ai criteri relativi al soggiorno per motivi di turismo così come definiti dalla direttiva del Ministro dell'interno, di cui all'articolo 4 comma 3

urgenza (D.lgs. 142/2015, art.11).

86 L'articolo 20 del d.lgs. 25/2008 abrogato dal decreto 142 illustrava al comma 1 i casi per i quali era prevista per legge l'accoglienza presso le strutture governative denominate CARA ovvero "quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio e di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare; (...)". Mentre nel primo caso era prevista una durata massima dell'accoglienza di venti giorni, negli altri casi il richiedente era accolto per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trentacinque giorni.

87 Nel caso in cui il richiedente sia ospitato in prima accoglienza nelle strutture straordinarie le operazioni di identificazione e verbalizzazione della domanda sono espletate nella questura più vicina al luogo di accoglienza.

88 D.lgs. 142/2015, art. 14 comma 1: "(...) Le misure di accoglienza del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati sono predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1 - *sexies* del decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 e finanziate dal Fondo di cui all'articolo 1 - *septies* del medesimo decreto anche in deroga al limite dell'80 per cento di cui al comma 2 del medesimo articolo 1 - *sexies*."

89 D.lgs. 142/2015, art. 14 comma 1.

90 L'importo annuo dell'assegno sociale per il 2015 è stato fissato a 5.830,76 euro. La cifra è variabile di anno in anno.

83 Si tratta della denominazione dei centri governativi così come individuata nel D.lgs. 25/2008, art. 20 ora abrogato dal D.lgs. 142/2015, art. 25 lettera o). Peraltro l'art.9 del Decreto 142 al comma 3 stabilisce che "i centri di accoglienza per richiedenti asilo già istituiti alla data

di entrata in vigore del presente decreto svolgono le funzioni di cui al presente decreto".

84 D.lgs. 142/2015, Art 11

85 La procedura seguita è quella dell'affidamento di contratti pubblici ma è consentito l'affidamento diretto nei casi di estrema

del D.lgs. 286/98<sup>91</sup> ma, come può evincersi dalla lettura della Circolare del Ministero dell'Interno del 22 ottobre 2005, in base al calcolo che doveva essere effettuato, i parametri non si discostavano di molto da quelli richiamati nella nuova normativa<sup>92</sup>.

Qualora i posti in accoglienza siano temporaneamente indisponibili, la permanenza nel centro di prima accoglienza si protrae per il tempo strettamente necessario al trasferimento.

Accertata l'insufficienza dei mezzi di sussistenza ed individuata la struttura del Sistema di Protezione, l'accoglienza sarà subordinata all'effettiva permanenza del richiedente in quella struttura a meno che non sia disposto dalla Prefettura il trasferimento in un altro centro che si trovi nella stessa provincia della struttura in cui il richiedente asilo è già accolto.

La competenza spetta invece al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno qualora il centro venga individuato in una provincia diversa<sup>93</sup>. In ogni caso, la permanenza nel centro viene assicurata per la durata del procedimento di esame della domanda di protezione da parte della Commissione territoriale ed in caso di rigetto fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. La presentazione del ricorso giurisdizionale consente al ricorrente di usufruire ulteriormente delle misure di accoglienza per il tempo in cui è autorizzata la permanenza nel territorio nazionale, se privo di sufficienti mezzi di sostentamento secondo il criterio precedentemente descritto.

Così disponendo i tempi di accoglienza subiscono un ampliamento evidente e soprattutto diventano indeterminabili.

Nella Circolare del Ministero dell'interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione n. 2255 del 30 ottobre 2015, rispetto alla durata della permanenza nel centro, viene trattato questo aspetto senza però fornire elementi di precisazione.

Con la Circolare i dubbi permangono e la puntualizzazione secondo cui *“in caso di ricorso, se il ricorrente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale, l'accoglienza deve essere prestata fino alla decisione del Tribunale”* non appare sufficiente a chiarire la procedura. Nello specifico si individua come termine la *“decisione del Tribunale”* seppure il richiedente asilo può presentare ricorso in tutti i tre gradi di giudizio previsti dal nostro ordinamento giudiziario.

L'indirizzo del centro di accoglienza in cui il richiedente è ospitato costituisce il luogo di domicilio e pertanto acquista valore agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda o delle procedure di accoglienza e trattenimento.

Diversamente, qualora il richiedente abbia presentato domanda di protezione senza passare attraverso la procedura di accoglienza descritta finora dovrà comunicare obbligatoriamente alla questura il proprio domicilio o la propria residenza tramite una dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale.

## Il rilascio del permesso di soggiorno ed i diritti connessi

**Con la presentazione** della domanda di protezione il migrante è temporaneamente autorizzato a permanere sul territorio nazionale fino alla decisione della Commissione territoriale, salvo presentazione di ricorso. L'autorizzazione viene comprovata dal rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo rinnovabile, della durata di sei mesi.

Viene invece attribuito valore di *“permesso di soggiorno provvisorio”* alla ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione, rilasciata contestualmente alla cd *“verbalizzazione”* della domanda. Si tratta della fase in cui la questura che ha ricevuto la domanda redige, su modelli precedentemente predisposti, il verbale delle dichiarazioni del richiedente. Il verbale deve essere approvato e sottoscritto dal richiedente ed a questi viene rilasciata una copia. Al richiedente asilo che ne è in possesso viene ritirato il passaporto nazionale all'atto della presentazione della domanda.

Il Decreto 142 prevede la possibilità che la questura possa rilasciargli un documento di viaggio ai sensi della legge 21 novembre 1967 n. 1185 quando *“sussistono ragioni umanitarie gravi che ne rendono necessaria la presenza in un altro Stato”*<sup>94</sup>.

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato al richiedente consente di svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione, ad esclusione dei casi per i quali il ritardo è addebitabile al richiedente stesso. In ogni caso, pur essendo autorizzati a frequentare corsi di formazione professionale e a svolgere un'attività lavorativa, non è prevista la conversione del permesso di soggiorno per richiesta asilo in permesso per motivi di lavoro.

Viene garantita l'assistenza sanitaria e l'iscrizione al Servizio sanitario Nazionale, un diritto questo che, nelle more della richiesta di protezione, laddove fosse rilevata la necessità, può essere sopperito con la procedura che consente l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 35 del TUI per gli stranieri temporaneamente presenti sul territorio nazionale.

Qualora il richiedente si allontani dal Centro

91 Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

92 Circolare Ministero interno del 22 ottobre 2015: *“il calcolo della somma necessaria alla finalità è determinato sulla base del periodo di tempo di soggiorno che la disposizione in esame stabilisce in sei mesi e quindi in 180 giorni. Per facilitazione si indicano gli importi da considerare: per un solo richiedente asilo i mezzi sufficienti vanno calcolati con riferimento alla quota fissa stabilita nella tabella di che trattasi pari ad euro 206,58 cui si sommano la quota giornaliera di euro 27,89 moltiplicato il periodo considerato di giorni 180, per un totale complessivo pari a euro 5.226,78. (...)”*

93 Il trasferimento può avvenire ma per motivate ragioni. Nel testo dell'art. 15 del D.lgs. 142/2015 non sono esplicitate.

94 La disposizione trova fondamento nella Direttiva 2013/33/UE mentre attraverso la legislazione nazionale di riferimento acquista applicabilità seppure l'articolo 21 della legge 1185/1967 recita: *“possono essere rilasciati e rinnovati passaporti speciali lasciandopassare ed altri simili documenti equipollenti al passaporto, in favore di stranieri e di apolidi, quando ciò sia previsto da accordi internazionali”*.

senza un giustificato motivo, la Commissione territoriale sospende l'esame della domanda: sarà possibile richiedere la riapertura del procedimento ma una sola volta ed entro dodici mesi dalla sospensione, al termine dei quali la Commissione territoriale dichiarerà l'estinzione del procedimento.

In ogni caso il richiedente mantiene la possibilità di presentare la richiesta di riapertura anche trascorso il termine dei dodici mesi: in questo caso la domanda sarà esaminata ai sensi dell'articolo 29, comma 1 bis<sup>95</sup> e saranno richiesti al richiedente i motivi per i quali la domanda dovrebbe essere ammessa al colloquio ed anche le ragioni che hanno determinato l'allontanamento.

## L'richiedente portatore di esigenze particolari: la categoria del cd. vulnerabile

L'articolo 17 del Decreto elenca le categorie dei soggetti definiti *portatori di esigenze particolari* ovvero i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie e da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica e sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali. La categoria dei *cd vulnerabili* era stata inizialmente introdotta nel precedente decreto accoglienza ora abrogato dal decreto 142, mentre l'elencazione delle diverse categorie aveva subito recentemente una modifica con il decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18. Si tratta del decreto di attuazione della direttiva 2011/95/UE di modifica della Direttiva qualifiche<sup>96</sup> che sollecitava una maggiore attenzione verso le persone *cd vulnerabili* ed aveva ampliato la categoria includendo i minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici. Il decreto 142 sviluppa ulteriormente l'esigenza di maggiore tutela che devono avere i *cd vulnerabili* ora denominati *persone portatrici di esigenze particolari*, e prevede una specifica procedura di accoglienza e di assistenza<sup>97</sup>.

Merita una particolare menzione l'inserimento nell'elenco delle vittime di tratta di esseri umani: riconoscere loro la facoltà di presentare la domanda di protezione implica la possibilità ragionevole che ottengano il riconoscimento di uno status di protezione internazionale o di una forma di tutela complementare. L'accesso alla procedura di riconoscimento quindi non subisce limiti o condizioni ma, in materia di accoglienza,

l'art. 17 prevede la possibilità che *“ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime di tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale previsto dall'articolo 18 del TUP”*. Rispetto invece alle altre categorie di persone portatrici di esigenze particolari, occorre fare una distinzione tra i minori non accompagnati ed il resto delle categorie. In quest'ultimo caso infatti rilevata la loro vulnerabilità all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, possono essere assistiti attraverso servizi speciali di accoglienza, allestiti anche in collaborazione con la ASL competente per territorio, che prevedano misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico<sup>98</sup>. Nel caso in cui l'accoglienza venga disposta nelle strutture straordinarie, il Prefetto l'autorizza previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, per stabilire se questi ha esigenze particolari di accoglienza. Il trattamento e la tutela potrebbero quindi essere diversi. Non è specificato se, pur avendo il CAS una funzione simile a quella del centro di prima accoglienza, debbano essere predisposti analoghi servizi di sostegno psicologico ed assistenziale. In ogni caso, la vulnerabilità non è di per sé un motivo esclusivo di trasferimento nelle strutture del Sistema di Protezione poiché permane il criterio della volontarietà (il richiedente deve richiedere il trasferimento) e della sussistenza delle condizioni economiche precarie per potervi accedere. Piuttosto, una volta avanzata la richiesta, *“il richiedente portatore delle particolari esigenze (...) è trasferito in via prioritaria nelle strutture di cui all'articolo 14”*<sup>99</sup> ed in ogni caso, conclamata la vulnerabilità del richiedente e quindi verificate le sue esigenze, potranno essere compiute dal personale che lavora all'interno dei centri o che vi collabora azioni adeguate per favorirne il trasferimento<sup>100</sup>. Nell'ambito dello SPRAR invece sono attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti asilo portatori di esigenze particolari, assicurati in collaborazione con la ASL del territorio, che tengano conto delle misure assistenziali da garantire alla persona, in relazione alle sue specifiche esigenze. Qualora il richiedente adulto portatore di esigenze particolari abbia altri familiari presenti nelle strutture di accoglienza, potranno alloggiare insieme, *“ove possibile”*, pur essendo invece un obiettivo primario e quindi imprescindibile. Un'ulteriore prova della funzione di sintesi del Sistema di Asilo attribuita al decreto 142, ed in particolare del sistema di accoglienza è data dal trattamento riservato ai minori stranieri non accompagnati. L'applicazione del decreto 142 alla categoria dei MSNA ne amplia perfino la portata, attribuendogli anche un ruolo di raccordo con altri sistemi di accoglienza. Il MSNA è una delle

95 D.lgs. 25/2015 già modificato dal Decreto 142/2015, art. 29 comma 1 bis: *“Nei casi di cui al comma 1, la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione, diretto ad accertare se emergono o sono stati adottati, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera a), il Presidente della Commissione procede anche all'audizione del richiedente sui motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda nel suo caso specifico. Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera b), la Commissione, prima di adottare la decisione di inadmissibilità comunica al richiedente che ha facoltà di presentare, entro tre giorni dalla comunicazione, osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda e che, in mancanza di tali osservazioni, la Commissione adotta la decisione.”*

96 Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

97 La modifica viene apportata anche al DLGS 25/2008, articolo 1 nella parte relativa alle definizioni, introducendo la lettera h-bis) e provvedendo all'elencazione delle categorie di persone definite vulnerabili.

98 D.lgs. 142/2015, art. 17 comma 3

99 D.lgs. 142/2015, art. 9 comma 5

100 D.lgs. 142/2015, art. 17 comma 7: *“la sussistenza di esigenze particolari è comunicata dal gestore del centro alla prefettura presso cui è insediata la commissione territoriale competente, per l'eventuale apprestamento di garanzie procedurali particolari ai sensi dell'art. 13 comma 2 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25”*.

## “Adotta un’aiuola”, a Canicattini Bagni le donne rifugiate riqualificano un’area della città

**“Adotta un’aiuola” è il titolo del progetto promosso dallo SPRAR di Canicattini Bagni (Siracusa) per la cura e la manutenzione del verde urbano.**

Protagonisti della rigenerazione degli spazi verdi della città sono le donne rifugiate vittime di tratta ospiti dello Sprar di Canicattini Bagni e i ragazzi di “Casa Aylan”, la struttura di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. L’iniziativa, lanciata lo scorso giugno da Passwork, l’ente gestore dello SPRAR, punta al coinvolgimento della cittadinanza e dei rifugiati nella valorizzazione di uno spazio comune: la piazzetta San Giovanni, cuore della vita cittadina. Pulizia del verde urbano, ripristino della piazzetta e realizzazione di un laboratorio di giardinaggio, che ha fornito ai circa venti partecipanti le nozioni base su come curare le piante (lantane, ro-

smarino, salvia e timo) messe a dimora. Queste sono state le fasi in cui si sono articolati i lavori di riqualificazione dell’area sotto la guida di Michele Gionfriddo, giovane agronomo canicattinese. L’iniziativa ha permesso così di recuperare uno spazio pubblico grazie anche alla collaborazione di alcuni ragazzi del gruppo scout di Canicattini Bagni e del presidio locale di Libera “Salvatore Raiti”.

“Per gli ospiti dello SPRAR - si legge nel comunicato stampa del Comune - l’avvio del laboratorio e la successiva cura del verde di piazzetta San Giovanni, rappresentano il potenziamento e lo sviluppo di quelle attività finalizzate al recupero e al miglioramento del territorio che li ospita e con il quale si confrontano quotidianamente nel percorso di integrazione”.

In occasione della Giornata mondiale del rifugiato, che si celebra il 20 giugno di ogni anno, la piazzetta è stata resti-

tuita alla cittadinanza e ad oggi due volte a settimane le donne rifugiate assieme agli abitanti del quartiere e ai minori stranieri non accompagnati si prendono cura di questo spazio verde.

“Per noi accoglienza vuol dire ridare speranza a chi meno fortunato di noi fugge dalla morte, dalle violenze, dalle guerre e dalla disperazione. Per questo abbiamo voluto e ci siamo impegnati come amministrazione nella nascita di strutture di accoglienza, gli SPRAR, con le quali costruire percorsi di integrazione. E di questo siamo orgogliosi”. Con queste parole il primo cittadino Paolo Amenta, nel corso dell’inaugurazione della piazzetta che si è tenuta nell’ambito delle celebrazioni per la Giornata mondiale del rifugiato, ha spiegato il significato del progetto sottolineando l’importanza dell’accoglienza e della collaborazione tra la comunità locale e i rifugiati per una città coesa ed inclusiva.



GIANLUCA FILIPPI



figure riconducibili alla categoria delle persone portatrici di esigenze particolari ma, indipendentemente dalla presentazione della domanda di protezione che gli attribuisce la qualifica di richiedente asilo, il decreto 142 dispone ugualmente una pronta e celere accoglienza tanto nella fase iniziale quanto in quella successiva. All'arrivo nel territorio nazionale del MSNA, secondo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto, deve essere disposta l'accoglienza nelle strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e protezione. Contrariamente a quanto previsto per gli adulti, l'accoglienza deve essere attivata per un tempo massimo non superiore a sessanta giorni, ritenuti strettamente necessari per l'identificazione, l'eventuale accertamento dell'età, per fornire loro le informazioni sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio dei diritti, nonché sulle modalità di accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Durante la permanenza deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, eventualmente alla presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi dell'abbandono della famiglia, il viaggio effettuato e le aspettative future. La presentazione della domanda di protezione internazionale consente al MSNA di essere trasferito nelle strutture di accoglienza dello SPRAR. Il trasferimento peraltro è previsto anche per i minori non accompagnati che non chiedono protezione ma, in questo caso, l'accesso alle misure di accoglienza nello SPRAR è limitato a quanto disposto dall'art. 1 comma 183 della legge 23 dicembre 2014 n. 190. L'eventuale temporanea indisponibilità di accoglienza nei centri del Sistema di Protezione comporta la predisposizione dell'accoglienza temporanea presso il Comune in cui il minore si trova, visto che la durata massima di accoglienza nei centri governativi è di sessanta giorni, come anticipato. Dal punto di vista degli obblighi di legge in materia di tutela, rimane invariato l'assetto che vede in capo all'autorità di pubblica sicurezza l'onere di dare immediata comunicazione della presenza di un MSNA al giudice tutelare, perché si provveda all'apertura della tutela ed alla nomina del tutore ai sensi degli articoli 343 e ss. del codice civile. Gli altri organi giudiziari che devono essere investiti della notizia sono la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni nonché lo stesso Tribunale per i minorenni, perché vengano ratificate le misure di accoglienza predisposte. Si aggiungono inoltre gli organi amministrativi quali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per assicurare il censimento ed il monitoraggio della presenza dei MSNA, ed il Ministero dell'interno, che ha il compito di sti-

mulare convenzioni con organizzazioni intergovernative e associazioni umanitarie<sup>101</sup> per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei MSNA, da svolgere nell'interesse superiore del minore con l'obbligo di riservatezza ed in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

## Il trattenimento del richiedente asilo

**La previsione** che si possa far luogo al trattenimento del richiedente asilo viene confermata anche dal decreto 142. Come anticipato, il decreto abroga l'articolo 21 del d.lgs. 25/2008 che prevedeva le ipotesi di trattenimento del richiedente e le modalità, introducendo una procedura in parte simile, in parte caratterizzata da alcune novità. La premessa rimane l'assunto per cui il richiedente asilo non possa essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda ma che comunque sussistano condizioni per cui debba farsi luogo al trattenimento. Ricordiamo che il trattenimento è un istituto giuridico previsto dal TUI all'articolo 14 *“quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento”*. Il trattenimento ha luogo in strutture governative denominate CIE, Centro di Identificazione ed Espulsione. Nel caso particolare del richiedente asilo, seppure la valutazione sull'opportunità di provvedere a disporre il trattenimento debba essere operata caso per caso, può essere trattenuto nelle seguenti ipotesi: qualora si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra ovvero abbia commesso crimini contro la pace, l'umanità, crimini gravi di diritto comune, atti contrari agli scopi delle Nazioni Unite; qualora abbia ricevuto un provvedimento di espulsione di diretta emanazione del Ministro dell'interno; qualora costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, tenendo conto di eventuali condanne, anche con sentenze non definitive comprese quelle adottate con applicazione dell'articolo 444 del cpp, per i delitti ex art. 380 commi 1 e 2 del cpp e per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati di reclutamento di personale da destinare alla prostituzione ed allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare nelle attività illecite<sup>102</sup>; qualora sussista un rischio di fuga del richiedente. Mentre per i primi due casi il decreto 142 conferma quanto già previsto dalla precedente legislazione, seppure introducendo il criterio dell'ordine

<sup>101</sup> D.lgs. 142/2015, art. 19 comma 7: *“(...) Gli accordi vengono stipulati tenendo conto delle risorse disponibili del fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.”*

<sup>102</sup> Sono chiaramente individuabili i motivi ostativi all'ingresso del cittadino straniero enunciati nell'articolo 4 comma 3 del TUI.

pubblico e della sicurezza e rimarcando il legame stretto tra il trattenimento, la domanda di protezione ed un comportamento che il richiedente asilo avrebbe assunto durante la sua permanenza nel territorio, la novità viene costituita dalla possibilità che si dia luogo al trattenimento del richiedente in caso di rischio di fuga. Il criterio non è applicabile automaticamente ma la sussistenza del rischio di fuga deve essere verificata caso per caso. Il criterio di valutazione è costituito dalla circostanza che il richiedente abbia dichiarato in più occasioni generalità diverse al fine di evitare l'adozione di un provvedimento di espulsione e, pur essendone stato destinatario, non abbia ottemperato all'ordine di lasciare il territorio nazionale italiano come disposto. L'organo a cui è demandata la valutazione non è specificatamente indicato ma si desume essere il Questore in quanto deputato a disporre il trattenimento ai sensi dell'art. 14 del TUI. Per completezza si sottolinea come nel DPR 21/2015, veniva utilizzata una formula più incisiva nella parte in cui si fa riferimento all'applicazione delle disposizioni sul trattenimento del richiedente asilo<sup>103</sup>: in questo caso infatti la valutazione viene effettuata caso per caso, ma la discrezionalità del questore è ulteriormente rafforzata nella parte in cui si dice che *“il questore può disporre il trattenimento”* piuttosto che adoperare termini come *“disporre”* o *“deve disporre”* adoperati nell'attuale procedura<sup>104</sup>. Il trattenimento viene confermato anche qualora lo straniero già trattenuto nel CIE ai sensi dell'art. 14 del TUI si trovi in attesa di esecuzione del provvedimento di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13 del TUI e dichiarati di voler presentare domanda di protezione, riconoscendo *“fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione”*. Spetta ancora una volta alle autorità di pubblica sicurezza la valutazione della fondatezza della strumentalità della domanda seppure questo aspetto possa risultare controverso. Già con il DPR 303/2004<sup>105</sup> l'ordinamento giuridico italiano aveva provveduto a sottrarre alla PS ogni forma di valutazione sul merito della domanda, limitandone i compiti alla gestione ed al coordinamento amministrativo (rilascio di documenti, notifiche, etc). Anche successivamente le nuove disposizioni normative hanno confermato l'esclusione dell'intervento della PS dalla fase strettamente collegata alla valutazione del merito della domanda di protezione non attribuendogli compiti in tal senso. Occorre evitare che la procedura possa dare luogo alla presentazione di domande strumentali ma senza interferire con i diritti del richiedente e senza violare norme prestabilite, coordinando piuttosto alcune disposizioni con quelle che pre-

vedono l'intervento degli organi deputati alla valutazione della domanda ovvero la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo e le competenti Commissioni territoriali.

Rispetto alla durata del trattenimento, pur sottolineando come in alcuni casi specifici è mantenuto fino a quando sussistono alcuni motivi<sup>106</sup>, si legge nel comma 7 dell'articolo 6 del decreto 142 che la durata massima, seppure prorogabile di volta in volta previo accoglimento del tribunale ordinario competente, non possa superare i 12 mesi<sup>107</sup>, a meno che le condizioni di salute del richiedente non ne comportino la revoca. Si sottolinea come il TUI dispone che il trattenimento del cittadino straniero irregolare che debba essere espulso può avere una durata massima di 90 giorni. Il paragone e le considerazioni che questo produce sono inevitabili.

## La procedura di riconoscimento della protezione internazionale

La procedura di riconoscimento della protezione deve avere una durata compresa tra i trentasei ed i trentanove giorni così ripartiti: la redazione del verbale delle dichiarazioni rese dal richiedente va effettuata entro tre giorni dalla presentazione della domanda o entro sei giorni dalla presentazione della domanda<sup>108</sup>; la Commissione Territoriale competente alla disamina della domanda provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento e decide entro tre giorni.

Il decreto procedure così come modificato dal decreto 142 prevede delle deroghe al termine sopra indicato qualora, per acquisire nuovi elementi, la Commissione territoriale non possa adottare per tempo il provvedimento. La procedura di esame può così arrivare ad avere una durata complessiva di sei mesi, prorogabile di ulteriore nove mesi, quando: *“l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto ed in diritto; in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente; un ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione.”* La procedura prevede un'ulteriore proroga qualora la necessità di effettuare un esame adeguato e completo della domanda imponga alla Commissione un altro prolungamento di ulteriori tre mesi. La procedura deve essere comunicata tanto al questore quanto al richiedente. La domanda può essere sottoposta ad un esame prioritario qualora si verificano le condizioni previste dall'articolo 28 del decreto procedure ovvero: quando la domanda è stata presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili ed in particolare ai

<sup>103</sup> D.P.R. 21/2015, art. 4 comma 2: *“nei casi di cui all'art. 21 del decreto, il questore può disporre, previa valutazione del caso concreto, il trattenimento (...)”*. In questo caso il riferimento normativo era l'articolo 21 del D.lgs. 25/2008 ora abrogato dal decreto 142/2015.

<sup>104</sup> D.lgs. 142/2015, art. 6 comma 2: *“il richiedente è trattenuto (...) sulla base di una valutazione caso per caso (...)”*.

<sup>105</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

<sup>106</sup> D.lgs. 142/2015, art. 6, comma 9.

<sup>107</sup> Un'eccezione è costituita nel caso di presentazione del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale. In questo caso infatti il richiedente /ricorrente *“rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di cui agli articoli 5 e 19 comma 5 del medesimo decreto legislativo, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale”*.

<sup>108</sup> Questo ultimo termine decorre quando la domanda è stata presentata presso l'ufficio di polizia di frontiera.

MSNA; quando la domanda è stata presentata da un richiedente proveniente da uno dei Paesi individuati dalla Commissione nazionale asilo come particolarmente critici, e la Commissione territoriale ritenga per questo di avere sufficienti motivi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria; quando la domanda è stata presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento presso un CIE. L'esame prioritario consente la riduzione dei termini entro i quali concludere la procedura solo per i casi rientranti in quest'ultima ipotesi prevedendo che la commissione territoriale esamini la domanda entro 7 giorni dalla tempestiva comunicazione della questura, ed emetta la decisione entro due. Negli altri casi non sono previsti termini brevi, anche se merita una puntualizzazione ulteriore il caso in cui il richiedente provenga da uno dei Paesi indicati come critici dalla commissione nazionale asilo. In questo caso, infatti, la Commissione territoriale può decidere di adottare la decisione sulla base degli elementi già in suo possesso. Prima di adottare la decisione ne dà comunicazione al richiedente il quale può decidere, entro tre giorni dalla notifica della comunicazione, di essere ugualmente ammesso al colloquio. Scaduti i termini ed in mancanza della richiesta del richiedente, la Commissione territoriale procederà ad adottare la decisione presa ed il riconoscimento della protezione sussidiaria.

La Commissione territoriale è chiamata ad accertare in primo luogo se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e successivamente se sussistono le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Durante la fase istruttoria compiuta dalla Commissione territoriale è possibile consultare esperti su aspetti particolari di carattere sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti i minori. Il decreto 142 introduce anche la possibilità che sia la stessa Commissione territoriale a disporre previo consenso del richiedente che questi venga sottoposto ad una visita medica diretta a verificare l'esistenza di esiti di persecuzioni e violenze dichiarate dal richiedente asilo.

Il richiedente è autorizzato a depositare documentazione inerente la propria storia personale anche in lingua ed è prevista la possibilità che venga tradotta se necessario. Il colloquio peraltro può essere registrato con mezzi meccanici e la registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale. In ogni caso dell'audizione viene redatto un verbale letto e sottoscritto dal richiedente che può richiedere di far riportare in calce allo stesso osservazioni varie, anche relative ad errori nella traduzione o nella trascrizione.

## Il ricorso avverso il diniego della protezione internazionale

In tema di rimedi giurisdizionali sono significative le modifiche apportate al D.lgs. 150/2011 che all'articolo 19 affronta il tema del ricorso presentato dal richiedente asilo nel caso in cui la decisione sia stata negativa. Ricordiamo infatti che la Commissione territoriale può adottare una delle seguenti decisioni:

a) *riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251; b) rigetta la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo, ovvero il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro e non abbia addotto i gravi motivi di cui al comma 2; b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento”*.

La durata del permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari è stata portata da un anno a due anni in seguito all'entrata in vigore del DPR 21/2015.

In caso di decisione negativa e quindi di rigetto della domanda di protezione, il richiedente può presentare ricorso e, solo alla scadenza del termine previsto, si provvede all'espulsione con accompagnamento ai sensi dell'articolo 13, commi 4 o alla richiesta di differimento ai sensi del comma 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La presentazione del ricorso può produrre immediatamente l'effetto sospensivo, oppure può essere emessa un'ordinanza di sospensione su richiesta dell'interessato, adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza. Più in particolare, il nuovo testo dell'art. 19 prevede che, in via generale, la proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Per alcuni casi specificatamente enunciati al comma 4 l'impugnazione del provvedimento non ha un'efficacia immediata ma la sospensione può essere concessa<sup>109</sup>. Si tratta delle ipotesi in cui: il ricorso è stato proposto da parte di un soggetto nei cui confronti è già stato adottato un provvedimento di trattenimento ex art. 14 del D.lgs. 286/98; il ricorso è stato proposto

<sup>109</sup> D.lgs. 150/2011 art. 19 comma 4 “La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale; c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni.”

quando, a seguito di domanda reiterata, la Commissione territoriale ha emesso un provvedimento ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 25/2008, che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale reiterata<sup>110</sup>; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni<sup>111</sup>; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni ovvero *“quando il richiedente presenta la domanda dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento”*.

La sospensione degli effetti della decisione negativa viene concessa quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione. Il giudice vi provvederà sentite le parti e con ordinanza non impugnabile adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione.

Peraltro, in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, e quindi in via eccezionale, la sospensione può essere disposta anche con decreto pronunciato fuori udienza ma diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con l'ordinanza prevista in via generale.

Per completezza, occorre sottolineare come sussistano due importanti eccezioni riguardano l'applicazione delle disposizioni sulla sospensione degli effetti del provvedimento impugnato. In tutti i casi precedentemente citati, infatti, l'ordinanza del giudice sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ed al ricorrente è rilasciato anche un permesso di soggiorno per richiesta asilo tranne nell'ipotesi in cui il cittadino straniero abbia presentato ricorso durante il trattenimento disposto ex art. 14 del D.lgs. 286/98.

L'altra eccezione riguarda coloro che abbiano reiterato una seconda volta la domanda di protezione ai sensi dell'articolo 29 del D.lgs. 25/2008, ma questa sia stata dichiarata nuovamente inammissibile: qualora proponessero il ricorso o l'istanza cautelare non potrebbero ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento che aveva dichiarato inammissibile per la seconda volta la domanda di protezione.

Rispetto all'iter processuale, entro sei mesi dalla

presentazione, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. In caso di rigetto, la Corte d'appello decide sulla impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Entro lo stesso termine, la Corte di cassazione decide sulla impugnazione del provvedimento di rigetto pronunciato dalla Corte d'appello. I termini previsti per la presentazione del ricorso sono ridotti della metà nei confronti del ricorrente per cui è stato adottato un provvedimento di trattenimento nei CIE ed anche centri e nei casi per i quali è prevista la procedura accelerata<sup>112</sup>.

Il ricorrente può essere assistito da un difensore iscritto all'albo dei patrocinanti gratuiti. Nel corso di questi ultimi anni l'accesso alla procedura è stato fortemente contestato poiché le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 prevedono condizioni che impediscono l'ammissione del richiedente asilo che dovrebbe altrimenti rivolgersi alle Autorità Consolari del Proprio Paese per ricevere la documentazione inerenti la disponibilità economica nel Paese di origine. La norma prevede delle eccezioni ma per via della difficoltà di applicazione nel DPR 21/2015 è stata introdotta all'articolo 8 la disposizione secondo cui *“Ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 16 del decreto, la documentazione prevista dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è sostituita da una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato”*.

Il decreto 142 non interviene sulle procedure di revoca o cessazione dello status ma il DPR 21/2015 riserva attenzione a questa delicata procedura introducendo la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di due anni qualora la Commissione nazionale asilo ritenga non dover procedere alla revoca o alla cessazione di uno status di protezione precedentemente riconosciuto ad un cittadino straniero.

Analogamente dispone che in caso di disposizioni sulla revoca e la cessazione di uno status il migrante possa richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo se sussistono le condizioni previste dal TUI 286/98. Quest'ultimo passaggio è importante perché apre la possibilità di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per protezione internazionale in altro titolo, anche se non chiarisce in maniera esaustiva questo aspetto.

<sup>110</sup> D.lgs. 25/2008, Art. 29. *“Casi di inammissibilità della domanda - 1. La Commissione territoriale dichiara inammissibile la domanda e non procede all'esame, nei seguenti casi: a) il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione; b) il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.”*

<sup>111</sup> D.lgs. 2572008 art. 32 comma 1, lettera b-bis) *“rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28 bis, comma 2, lettera a)”*; art. 28 bis comma 2 lettera a) *“I termini di cui al comma 1 [procedura accelerata], sono raddoppiati quando: a) la domanda è manifestamente infondata in quanto il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251”*.

<sup>112</sup> Art. 28 bis, “1. Nel caso previsto dall'articolo 28, comma 1, lettera c), appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi due giorni.”

## Reggio Emilia, quando l'accoglienza è "un'opera d'arte". La storia di Sadiq Alizada

**Sadiq racconta la sua vita e la sua esperienza di vita attraverso l'arte. Sculture in pietra e in coccio che rappresentano le storie del suo Paese d'origine: l'Afghanistan.**

A SOLI 17 ANNI Sadiq si trasferisce in Iran dove comincia a scolpire il marmo e a realizzare bassorilievi per privati. Dopo circa dodici anni però è costretto a lasciare il Paese. Comincia così il suo viaggio verso l'Italia: viene accolto prima nel Cara di Foggia e poi nel 2014 nel centro SPRAR di Reggio Emilia dove, grazie all'aiuto di una équipe specializzata, rinasce la sua passione per la scultura. Sadiq comincia a frequentare il corso di italiano previsto dal progetto ma la lingua rappresenta, inizialmente, una barriera che per il giovane sembra difficile da superare. Grazie però alla sua passione per l'arte e alla voglia di entrare in contatto con la comu-

nità che lo ha accolto, Sadiq comincia a fare progressi nell'apprendimento dell'italiano, impegnandosi anche in attività di volontariato. Comincia a frequentare anche un corso di scultura nell'ambito delle attività del laboratorio artistico di Reggio Emilia dimostrando sin da subito le sue grandi capacità artistiche. E così, nel gennaio 2016, viene selezionato nell'ambito del progetto *Inside* di Italia Lavoro per un tirocinio di sei mesi nel laboratorio artistico "Ars Vivendi" di Reggio Emilia.

"Sadiq è sempre stato puntuale e impegnato nel lavoro, produce opere considerate dal suo referente interno al laboratorio, il Signor Meglioli, di buon livello artistico, ha una manualità raffinata e minuziosa specie nella lavorazione dei particolari.

Nell'ultimo periodo ha utilizzato la sua creatività facendo emergere esperienze di vita e storie del suo Paese d'origine che rendono ancor più interessante e

unico il suo lavoro", sottolinea il responsabile SPRAR.

Sadiq ha voluto ringraziare la comunità che lo ha ospitato realizzando per la città un'opera d'arte dal titolo "Esodo" (*vedi foto*) che rappresenta le migrazioni cicliche dei popoli. L'opera è stata ufficialmente presentata e donata alla cittadinanza il 14 luglio nel corso di un evento pubblico realizzato in collaborazione con il Laboratorio "Ars Vivendi" e la Cooperativa Dimora d'Abramo (ente gestore dello SPRAR) nell'ambito delle iniziative promosse dal Comune di Reggio Emilia per il Mandela Day.

L'evento è stato un'importante occasione per "raccontare una esperienza migratoria attraverso il linguaggio dell'arte e ha favorito la conoscenza dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati nonché la modalità di lavoro costruito con il beneficiario e le realtà del territorio", precisa il responsabile SPRAR.



**Descrizione dell'opera.** Il colore viola che domina l'opera è segno di lutto e dolore dei popoli in fuga dalla propria terra. Sulle teste portano il fardello della sofferenza, solo uno squarcio d'oro nel muro d'acciaio riesce ad accendere la speranza di un futuro migliore.

