

# Fuggiaschi profughi e richiedenti asilo

capitolo scritto da: Valentina Brinis

## Il Punto della situazione

Il 2015 è stato un anno decisivo per quanto riguarda la politica nazionale e internazionale sull'immigrazione. L'approvazione dell'Agenda europea e l'avvio dell'approccio hotspot in Italia e in Grecia hanno mutato drasticamente lo scenario e le prospettive, non solo dei migranti ma anche di tutti gli attori impegnati nell'accoglienza. Con l'entrata in vigore dei due dispositivi appena citati è stato introdotto un sistema di identificazione di tutte le persone giunte sul territorio. Si tratta di un modo per invertire la tendenza degli anni passati per cui chi arrivava sulle coste italiane, tentava a non farsi identificare con l'intenzione di raggiungere altri paesi in cui formalizzare la domanda di asilo. Nonostante il panorama sia completamente diverso, gli obiettivi dei migranti non sono cambiati ma si scontrano con un ostacolo quasi insormontabile: al momento dello sbarco vengono accolti da una task force che punta a un tasso di identificazione pari al cento per cento. In questo modo chi arriva in un paese europeo autonomamente, e qui tenta di avviare la procedura di asilo, viene riportato in Italia, come previsto **dal Regolamento di Dublino**.

Continua a essere assente, nel senso che non è stato attuato, alcun modello di reinsediamento e gli unici tentativi effettuati sono organizzati da privati. Il 6 aprile 2016, però, la Commissione europea ha fissato nuovi obiettivi per completare il piano di asilo comunitario e tra questi ha inserito i canali sicuri e legali per raggiungere l'UE per chi ha bisogno di protezione. Un mese dopo, il 4 maggio 2016 sono state illustrate alcune proposte di riforma, tra cui quelle del sistema Dublino e del **potenziamento del sistema Eurodac**.

Il modello di asilo europeo già attuato prevede, oltre a quanto detto, la procedura di relocation. Sono state individuate alcune nazionalità che possono accedervi e dunque allontanarsi dall'Italia in modo sicuro e legale. A distanza di un anno il bilancio non è positivo, e a fronte di ventiquattromila partenze previste, a settembre del 2016, i viaggi effettuati erano poco più di mille. Nei due mesi successivi, però, quella cifra si è quasi raddoppiata e questo fa immaginare che si stia avviando verso l'obiettivo prefissato.

Rimangono alcuni aspetti critici che hanno delle conseguenze pesanti sulla scena italiana. I tempi per la conclusione della procedura di relocation sono il triplo di quanto è previsto e nel frattempo le persone sono accolte nei centri di accoglienza con un regime diverso dai richiedenti asilo: non conoscono la data della partenza, non ricevono il pocket money e nella maggior parte dei casi non svolgono alcuna attività ricreativa. Questa situazione si sovrappone a quella già drammatica dei centri di accoglienza la cui funzione principale rimane sempre quella di rispondere all'emergenza. E così le risorse principali sono investite per l'allestimento di strutture temporanee e non per il rafforzamento

del sistema Sprar, che prevede un'accoglienza lungimirante e non a breve termine, in cui l'obiettivo basilare è raggiungere l'autonomia degli ospiti. Le persone accolte sono meno di 180mila a fronte di una popolazione di sessanta milioni di unità e dunque si potrebbe immaginare un modello diverso e più sostenibile di quello attuale.

I grafici qui di seguito, riportano la situazione attuale degli sbarchi e dei centri di accoglienza.

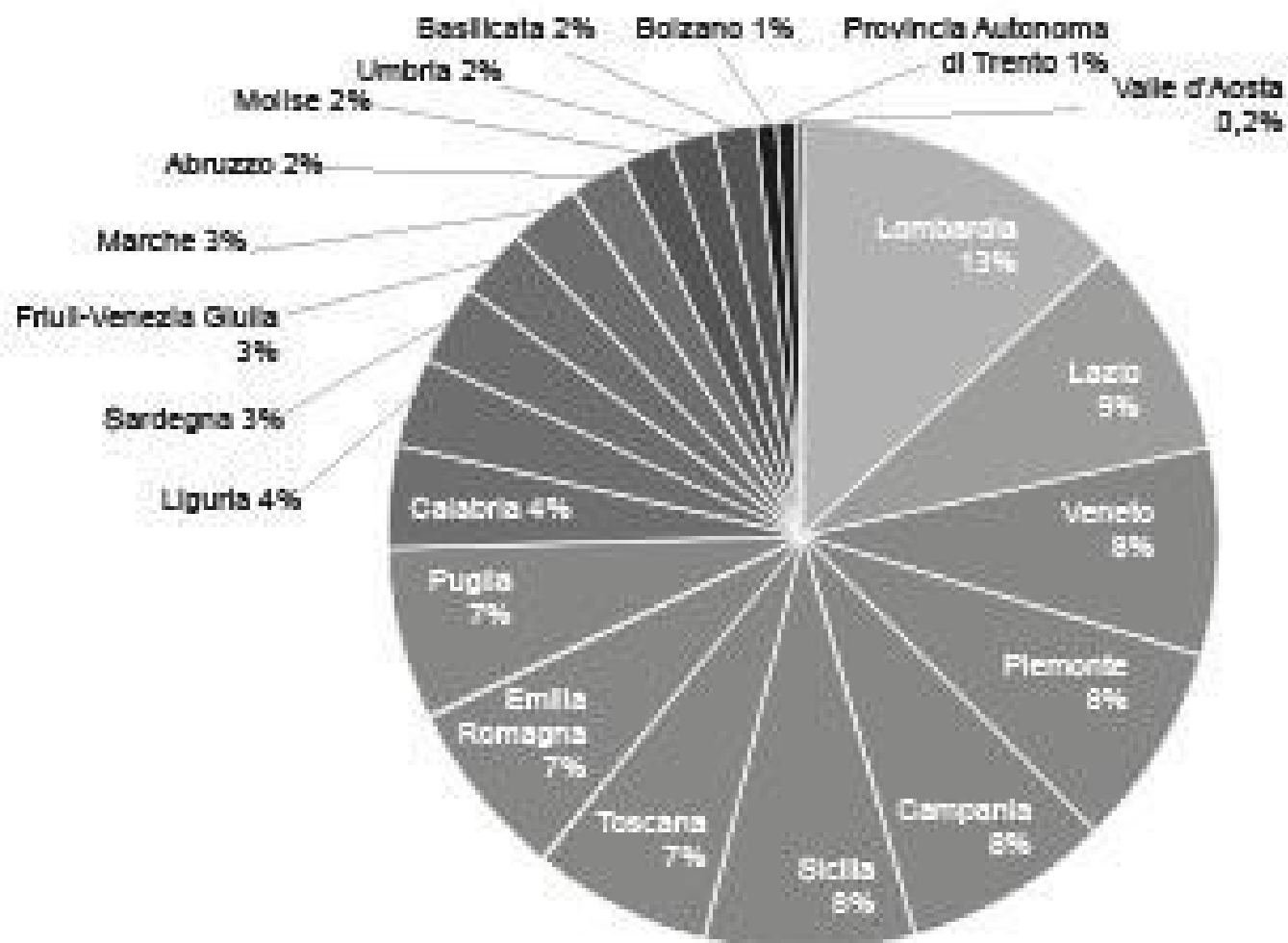
**Il grafico illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 Gennaio 2016 fino al 30 Novembre 2016 comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2014 - 2015**

**+19,98 anno 2015**

**+5,58 anno 2014**



**Distribuzione percentuale migranti divisa per regione**  
**Presenze totali 176.671 (30/11/2016)**



Territorio	immigrati presenti nelle strutture temporanee	immigrati presenti negli hotspot	immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 settembre 2016)	immigrati presenti sul territorio Regione	percentuale di distribuzione dei migranti presenti per Regione
Lazio	9917		921	4202	15.040	9%
Veneto	10627		8075	619	14.221	8%
Piemonte	13040			1237	14.877	8%
Campania	12834			1311	14.145	8%
Sicilia	4977	333	4257	4233	14.328	8%
Toscana	11512			657	12.169	7%
Emilia-Romagna	10754		488	1187	12.429	7%
Puglia	6009	260	3377	2223	11.869	7%
Calabria	3607		1189	2365	7.161	4%
Liguria	5733			478	6.211	4%
Sardegna	5345			193	5.538	3%
Friuli-Venezia Giulia	3354		1183	355	4.892	3%
Marche	4121			711	4.832	3%
Abruzzo	3662			257	3.919	2%
Molise	2921			498	3.419	2%
Umbria	2779			400	3.179	2%
Basilicata	2213			439	2.652	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1494			0	1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1284			149	1.433	1%
Valle d'Aosta	284			0	284	0.2%

## Il sistema di asilo europeo

Nel mese di settembre 2015 è entrata in vigore l'Agenda europea in materia di immigrazione presentata il 13 maggio dello stesso anno dalla Commissione [\(1\)](#).

I punti cardine del piano sono quattro: il salvataggio in mare, la lotta ai trafficanti, la relocation e il resettlement.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, saranno aumentati i fondi per le missioni Poseidone e Tritone e verrà ampliato il raggio di azione di Frontex. Per contrastare il fenomeno del traffico dei migranti nel documento viene prevista un'operazione di Common Security and Defence Policy (CSDP) per identificare, catturare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti. Nell'ottica di una politica di asilo europea, la Commissione ha proposto un piano di distribuzione di persone che necessitano di protezione internazionale, anche detto relocation, attuando "il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)". [\(2\)](#)

In seguito al considerevole flusso di migranti giunti in Italia e in Grecia per richiedere asilo, il Consiglio

europeo si è impegnato a organizzare una ricollocazione di emergenza tra tutti gli Stati membri, su base volontaria. La proposta consiste nel trasferimento dall'Italia e dalla Grecia, negli altri Stati membri, di 24 000 e 16 000 richiedenti asilo. Questa ripartizione tra l'Italia e la Grecia coincide con la " percentuale rispettiva del totale delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale che hanno attraversato irregolarmente le frontiere dei due paesi e tiene conto del forte aumento del numero di attraversamenti irregolari delle frontiere greche nel periodo gennaio-aprile 2015 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente"[\(3\)](#) . Da questi due Stati, dunque, dovrebbero essere trasferiti in tutto 40 000 richiedenti, corrispondente al 40% del totale di richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale entrati irregolarmente nei due paesi nel 2014. Solo alcune nazionalità sono contemplate per la procedura di relocation. Esse variano a seconda della percentuale delle domande accolte nei paesi europei per ognuna di quelle provenienze. Ultimamente sono ammessi i cittadini dello Yemen, dell'Eritrea, della Siria, del Bahrain, del Burundi, del Bhutan, del Mozambico e del Qatar.

Per stabilire le quote tra ogni paese la Commissione su alcuni criteri, quali: il numero della popolazione, del PIL, del tasso di disoccupazione, del numero di richiedenti asilo e di quello di rifugiati reinsediati negli ultimi anni.

		Monitoraggio al 09/09/2016 ore 15.00 RICHIESTE AL 31/12/2015 : 424			362	21	383		
		Totali (C3/TC)	MS	adulti/pratiche	bambini	tot adulti	tot bambini	tot persone	
<b>PARTITI</b>		1000	FINLANDIA	172	8	1000	63	1063	
			SVEZIA	33	6				
			FRANCIA	221	10				
			GERMANIA	17	3				
			SPAGNA	50					
			BELGIO	29					
			PORTOGALLO	157	14				
			MALTA	25	1				
			OLANDA	168	10				
			LATVIA	8					
			SVIZZERA	66	5				
			CYPRO	9	1				
			SLOVENIA	14					
			LUSSEMBURGO	15	5				
			CROAZIA	4					
		ROMANIA	12						
<b>RICHIESTE INVIATE</b> (non ancora approvate)	564	SI	1			564	85	649	<b>3</b>
		HR	0	0					
		PT	178	0					
		LT	9	0					
		NL	88	14					

		RO	74	7				
		CH	105	19				
		LU	34	7				
		NO	16	4				
		FR	25	26				
		FI	34	8				
<b>RICHIESTE GIÀ APPROVATE</b>	214	FI	142	13	214	19	233	<b>15</b>
		SI	1	0				
		LT	2	0				
		HR	6	0				
		PT	10	2				
		MT	6	0				
		CH	47	4				
<b>RIGETTATE</b>	6	3FI/1NL/2PT	6		6			<b>1</b>
<b>PRONTE NON INVIATE</b>	964	da definire	964	24	964	24		
<b>ABSCONDED</b>	109	19PT/2CH/3CY/8FI/13FR/2HR/1LU/6LV/5NL/2RO/34ND/3BE/10DE/1ES	109		109	0		
<b>RINUNCIATARI /comp ita</b>	66		66		66	0		<b>6</b>
<b>IN LAVORAZIONE</b>	1721	doc checked e vuote	1721	12	1721	12		
<b>POTENZIALI DUBLINO</b>	38		38		38			
<b>TOTALI</b>	<b>4682</b>		<b>4682</b>	<b>203</b>	<b>4682</b>	<b>203</b>		

Fonte: ministero dell'Interno, Unità Dublino 2016.

	Totali (C3/TC)	SM	ADULTI/ pratiche	BAMBINI	tot adulti	tot bambini	tot persone	Nazionalità	N.
<b>RICOLLOCATI</b>	<b>1683</b>	FINLANDIA	303	19	<b>1683</b>	<b>120</b>	<b>1803</b>	CENTRAFRICA	7
		SVEZIA	33	6				ERITREA	1699
		FRANCIA	221	10				ETHIOPIA*	3
		GERMANIA	199	8				IRAQ	7
		SPAGNA	50	0				APOLIDE	11
		BELGIO	29	0				SUDAN*	2
		PORTOGALLO	245	16				SYRIA	73
		MALTA	45	2				TUNISIA*	1
		OLANDA	299	32				<b>Totale</b>	<b>1803</b>
		LATVIA	8	0					
		SVIZZERA	122	11				*Ricollocato per mantenimento unità familiare	
		CYPRO	9	1					
		SLOVENIA	23	0					
		LUSSEMBURG	30	10					
		NORVEGIA	16	4					

CROAZIA	9	0
ROMANIA	42	1

## RICHIESTE INVIATE IN ATTESA DI APPROVAZIONE da parte dello Stato membro individuato

SM	ADULTI/ pratiche	BAMBINI
ES	97	2
PT	51	0
LV	15	0
NL	54	2
RO	2	0
CH	208	16
NO	112	11
DE	578	23
FR	26	27
CY	24	1
BE	97	3
FI	8	4
<b>1272</b>	<b>89</b>	<b>1361</b>

Persone totali **1361**

## RICHIESTE APPROVATE in attesa di TRANSFER

SM	ADULTI/ pratiche	BAMBINI
FI	166	7
SI	1	0
RO	81	0
NO	154	7
NL	1	0
CY	4	0
PT	11	0
DE	256	5
LU	19	1
CH	111	20
	<b>804</b>	<b>40</b>

**totale persone 844**

## RICHIESTE RIGETTATE

SM	ADULTI/ pratiche	BAMBINI
----	---------------------	---------

## RICHIESTE IN LAVORAZIONE

Stato	Adulti	Bambini
doc checked e vuote	1887	
PRONTE da inviare	482	
<b>TOTALE</b>	<b>2369</b>	

## ABSCONDED

Stato	Adulti	Bambini
ABSCONDED	186	

## DA ESCLUDERE DA RELOCATION

Stato	Adulti	Bambini
RINUNCIATARI/COMP.ITA/DUBLINO	65	65

## TOTALE PERSONE COINVOLTE NEL PROGRAMMA

Adulti	Bambini	Totale
6391	249	6575

## Procedura

I migranti delle nazionalità prima indicate, possono accedere alla relocation rivolgendosi direttamente alla Questura. Qui saranno invitati a compilare il modello chiamato C3 in cui, oltre alle informazioni di carattere anagrafico, vengono inserite le informazioni relative al paese di provenienza, lo stato psico fisico attuale e la presenza di familiari che vivono in Europa. Se gli ufficiali di collegamento – ovvero i membri di ogni Stato incaricati di mantenere i rapporti con gli altri paesi che aderiscono al programma di relocation, oltre che con l'Easo (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) – valutano che sussistano le condizioni di vulnerabilità, allora la persona avrà la precedenza rispetto alle altre. Rientrano nella categoria di “vulnerabili”, i minori, gli anziani e le persone vittime di violenza. E sono ancora gli ufficiali di collegamento a stabilire il possibile paese di destinazione, tenendo conto degli elementi culturali, linguistici e familiari, che potrebbero favorire un percorso di integrazione. È infatti nel paese di destinazione che la persona richiederà asilo e compirà l'intero iter.

Per ogni migrante accolto, lo stato membro riceve 6000 euro, mentre l'Italia e la Grecia, ovvero i paesi di partenza, vengono rimborsate dei costi sostenuti per il viaggio.

I tempi previsti per l'intera procedura sono di due mesi da quando lo Stato di destinazione ha dato la disponibilità ad accogliere.



## Criticità

Non si può fare a meno di notare, dopo quasi un anno dall'avvio della procedura di relocation, la disparità tra il numero di viaggi previsti e quelli effettuati. Anche se, come si vede dalla seconda tabella, nel mese di novembre quella stessa cifra è quasi raddoppiata. E le persone partite sono più di 1800.

In ogni caso, i lunghi tempi di attesa, mettono in evidenza la criticità principale del sistema di relocation a cui l'Unione europea dovrà porre rimedio: si tratta delle quote concesse dai paesi membri, evidentemente insufficienti a coprire il numero delle domande presentate in Italia e in Grecia. La conseguenza principale viene subito dai migranti che attendono per mesi e mesi una risposta, in una condizione di totale inattività dal momento che si trovano in una fase transitoria. Nei centri in cui sono temporaneamente accolti viene loro garantita la fornitura di servizi quali il vitto e l'alloggio. Dal momento che i tempi si rivelano lunghi e l'attesa estenuante, per occupare le giornate, sarebbe opportuno provvedere all'insegnamento di una lingua straniera, per esempio l'inglese, e la divulgazione di nozioni sull'Europa. Chi è in lista per la partenza ha infatti ricevuto solo l'informativa di carattere legale e giuridico sul funzionamento di quella precisa procedura. Ma in molti casi i migranti non sono a conoscenza di quali siano le condizioni politiche, sociali ed economiche dei paesi europei in cui potrebbero essere trasferiti.

## L'approccio hotspot

L'Agenda europea approvata a maggio del 2015 prevedeva tra gli interventi il controllo dei Flussi migratori in ingresso. Uno dei metodi adottati è quello dell'approccio Hotspot che viene descritto nella Roadmap del ministero dell'Interno, il documento dell'attivazione dell'Agenda. La procedura prevista consiste nell'indirizzare le navi sulle quali viaggiano i migranti salvati in mare, in alcuni porti, in cui verranno effettuate le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici. A Catania, invece, si trova l'ufficio Task Force Regionale (EURTF) dell'UE, da cui le Agenzie Europee supportano le operazioni eseguite nelle aree hotspot.

Da subito sono stati individuati quattro porti in cui far partire la procedura "hotspots": Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa. In questi luoghi sono presenti delle strutture di accoglienza che rientrano nella categoria dei Cpsa, centri di primo soccorso e accoglienza, in cui possono essere ospitate fino a 1.500 persone che dovranno essere sottoposte alle attività di preidentificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici.

Nei mesi successivi sono state inaugurate le strutture di Taranto e di Augusta aree hotspots chiuse, atte a ricevere i cittadini di Paesi terzi, saranno pronte nei porti di Augusta e Taranto entro la fine del 2015, aumentando la capacità delle aree hotspot fino a oltre 2500 posti.

Di seguito una scheda sull'approccio hotspot tratta dalla Roadmap 2015.

*Nelle strutture individuate come "hotspot" verranno attuate le seguenti procedure:*

a) Tutte le persone sbarcate saranno sottoposte a screening medico al fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari di ogni singolo individuo.

b) Successivamente saranno intervistate da funzionari degli uffici immigrazione, i quali compileranno il cd. foglio-notizie contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. Le persone suscettibili di aderire alla cd. procedura di ricollocazione (relocation) verranno informate circa le modalità e gli effetti della procedura. In questa fase è previsto il supporto dei funzionari dell'EASO (la preposta Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo). Pertanto, avrà luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziabili ricollocabili e quelle in posizione irregolare.

c) Sulla base degli esiti delle menzionate attività/interviste di pre-identificazione le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence. L'individuazione delle persone da sottoporre ad interviste di approfondimento in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni può aver luogo anche prima del loro arrivo nelle aree hotspots (ad es. quando di trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure non appena arrivano nel porto di sbarco). Questo schema operativo viene praticato da diverso tempo ed è basato su una stretta collaborazione tra i funzionari di Frontex preposti all'individuazione dei soggetti e ai relativi interrogatori e le autorità italiane. Questo approccio è stato ulteriormente consolidato avvalendosi del supporto di Europol. A tale riguardo, il "nuovo" EURTF (Ufficio Task Force Regionale) dell'UE a Catania riveste in questa fase un importante ruolo di coordinamento.

d) Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno fotosegnalate come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrate in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili che saranno registrate come CAT 1). Saranno foto-segnalati come CAT 1 (richiedenti asilo) anche coloro che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale e pertanto, successivamente, formalizzeranno la propria intenzione compilando il modello "C3" nelle strutture per richiedenti asilo (cioè i cd. regional hubs presenti sul territorio nazionale) dove verranno trasferiti dopo la conclusione delle menzionate attività di registrazione.

Le persone richiedenti asilo e suscettibili di rientrare nella procedura di ricollocazione formalizzeranno la propria domanda di protezione internazionale compilando uno specifico modello "C3" in lingua inglese con il supporto di esperti degli Stati membri selezionati dall'EASO. Per le persone richiedenti asilo ma non rientranti nella procedura di ricollocazione, l'attività di foto-segnalamento come CAT 1 e la compilazione del modello "C3" sarà effettuata soltanto da funzionari della polizia scientifica e personale degli uffici immigrazione dell'Italia. Questi ultimi e gli esperti dell'EASO saranno supportati da 15/20 mediatori culturali da ingaggiare con utilizzo dei fondi dell'Unione europea.

E' in corso di valutazione tecnico-giuridica da parte dei funzionari italiani di polizia scientifica la possibilità di trasformare tecnicamente il cartellino dattiloscopico CAT 2 in cartellino CAT 1 (opzione che non riguarderà le persone suscettibili di essere ricollocate), evitando quindi la duplicazione dell'operazione con risparmio di tempo e risorse umane.

e) Successivamente all'espletamento delle attività di screening sanitario, preidentificazione, di quelle investigative/intelligence, e sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione (C.I.E.). Tali trasferimenti interni saranno effettuati tramite

*autobus o aeroplani con l'ausilio delle scorte di polizia. Si possono effettuare anche trasferimenti via mare (nel caso di persone che debbano essere trasferite dall'isola di Lampedusa). I costi inerenti tali trasferimenti dovrebbero essere co-finanziati dall'Unione europea. A tale riguardo si potrebbe valutare la possibilità di avvalersi anche dei Fondi europei della DG Echo. Nello specifico al fine di garantire la velocità dei trasferimenti soprattutto da Lampedusa, l'Italia sta prendendo in considerazione il potenziamento dei voli charter. Ciò richiederà un nuovo accordo quadro con l'indizione di una gara ad evidenza pubblica. Al fine di assicurare la capacità logistica nei prossimi mesi, l'Italia sta valutando la richiesta di attivare il meccanismo di protezione civile europeo concernente i voli charter.*

*f) Il personale richiesto per espletare le summenzionate attività in ciascuna area "hotspot" è il seguente:*

- 6 operatori dell'ufficio immigrazione (Italia);*
- 2 addetti di polizia investigativa (Italia);*
- 2 addetti della polizia scientifica preposti alle fotografie degli stranieri per il foglio notizie (Italia);*
- un team di 3 rappresentanti Frontex addetti agli interrogatori;*
- 6 mediatori culturali;*
- 4 esperti EASO;*
- 10 addetti della polizia scientifica (Italia) preposti al foto-segnalamento e rilevamento impronte;*
- 10 esperti degli Stati membri scelti da Frontex o EASO per supportare il personale italiano nelle attività di foto-segnalamento e rilevamento impronte;*
- in ciascuna area "hotspot" sono richieste anche 5 unità mobili per le attività di foto-segnalamento e rilevamento impronte.*

### **Conseguenze dell'approccio hotspot.**

L'approccio hotspot ha inciso in maniera rilevante sul sistema di accoglienza italiano e, in generale, sulla gestione dei flussi migratori in arrivo in Europa. L'identificazione alla frontiera realizzata nella quasi totalità dei casi (99%) impedisce ai migranti di varcare regolarmente la frontiera italiana per andare in altri paesi europei. A causa del Regolamento di Dublino, infatti, le persone dovranno accedere alla procedura di asilo o a quella di relocation dall'Italia, essendo questo il paese europeo di primo ingresso. In caso contrario, se il migrante tentasse di allontanarsi dall'Italia, è qui che verrebbe rimandato una volta intercettato. Questa è la ragione per cui attualmente non si può parlare di migranti in transito essendo in atto la procedura hotspot. L'Italia ha ampliato la propria rete di accoglienza che attualmente prevede ..posti e ha incrementato la capienza dei centri di identificazione e di espulsione. Essendo il primo paese di arrivo in Europa, insieme alla Grecia, si è dovuta attrezzare per rispondere alle esigenze imposte dall'Agenda europea: identificazione, rimpatri e avvio della procedura di relocation. Di conseguenza i Cie che fino a ottobre del 2015 erano cinque (Torino, Roma, Bari, Caltanissetta e Trapani), sono diventati sette con l'apertura di Brindisi Restinco e Crotone Sant'Anna, e poi sei, con la conversione del centro di Trapani in una struttura in cui attuare

l'approccio hotspot. Si tratta di un 'azione che contrasta con la tendenza fino a quel momento registrata, più tesa all'inutilizzo dei Cie che al loro ampliamento. Tornando alla procedura hotspot, ancor prima dell'identificazione ai migranti appena approdati viene fatto compilare un modulo detto "foglio notizie" in cui oltre ai dati anagrafici deve essere inserito il motivo dell'arrivo in Europa. È a questo punto che le strade si dividono: chi ha contrassegnato la casella della richiesta di protezione verrà avviato a quella procedura, mentre chi ha contrassegnato la casella "povertà", lasciando così intravedere una ragione di carattere economico a sostegno del viaggio, fino a qualche mese fa era destinatario di un provvedimento di respingimento differito. Ciò significa che doveva essere rimpatriato attraverso i centri di identificazione e di espulsione. Nella Roadmap italiana del 2015 viene fatto esplicito riferimento al sistema di accoglienza, alla sua articolazione e alla sua capienza, oltre che alla sua funzione dopo l'entrata in vigore della procedura. Ma nonostante non si siano verificate criticità legate alla capienza, i migranti accolti nei centri non vogliono rimanere all'interno di quelle strutture per il timore di non accedere alla procedura di relocation e, dunque, di rimanere in Italia. È così che da gennaio 2016 ha avuto avvio un processo di allontanamento dai centri e di avvicinamento in maniera autonoma e autogestita alle frontiere con la Francia e con la Svizzera. A Ventimiglia, ad esempio, dall'inizio dell'estate 2016 – come era già accaduto nello stesso periodo dell'anno precedente – migliaia di migranti hanno sostato per un lungo periodo in attesa di riuscire a superare il confine con la Francia e da lì raggiungere poi l'Inghilterra. Un progetto quasi impossibile da realizzare se si tiene presente che quel confine risulta chiuso in seguito ad attentati terroristici avvenuti nei mesi precedenti. Il permanere delle persone in quell'area ha portato all'apertura di una struttura provvisoria gestita dalla Croce Rossa e alla pubblicazione di un provvedimento da parte del Capo della Polizia, prefetto Franco Gabrielli, di "alleggerimento delle frontiere", trasferendo i migranti in un'altra zona del paese. Il 4 agosto 2016 inoltre era stato firmato un "memorandum of understanding" con il Sudan, tra il capo della Polizia, Franco Gabrielli, e il suo omologo sudanese, generale Hashim Osman Al Hussein, alla presenza di funzionari del Ministero dell'interno e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Le due linee di azione appena citate sono all'origine di alcuni trasferimenti e rimpatri avvenuti secondo modalità del tutto insolite. Il 24 agosto 2016, ad esempio, quaranta migranti sudanesi sono stati fermati a Ventimiglia il 19 agosto, identificati e fotosegnalati per poi essere trasferiti, il giorno seguente o il 21 agosto, con dei pullman presso l'hotspot di Taranto; "qui, il 22 agosto, è stato loro notificato un decreto di espulsione adottato dal prefetto di Taranto, con accompagnamento alla frontiera convalidato dal giudice di pace della stessa città. Tutti i cittadini sudanesi risultano essere stati trasferiti, sempre a bordo di pullman, a Torino il 24 agosto, ma di questi 48 risultano essere stati rimpatriati mentre 7 sono stati trattenuti presso il centro di identificazione ed espulsione di corso Brunelleschi; il 26 agosto alle persone trattenute è stato convalidato il trattenimento al centro di identificazione ed espulsione di Torino(4)". E tutto ciò avviene in una situazione, quella del Sudan, caratterizzata da una forte instabilità politica e da una fragilità dell'intero sistema di tutela dei diritti umani.

Questa vicenda pone alcuni interrogativi. Il primo riguarda l'informativa al momento dell'arrivo al porto, in cui dovevano essere fornite indicazioni su come accedere alla domanda di asilo in Italia e in Europa da parte degli enti preposti, come previsto sia nella Roadmap 2015 che nelle Procedure Operative Standard 2016.

Il secondo quesito riguarda il centro Cpsa di Taranto come luogo di trattenimento. Come è possibile infatti che venga utilizzato anche in una fase successiva a quella dell'identificazione? Se l'intento del viaggio era quello dell'allontanamento dalla frontiera, non è chiaro il motivo per cui i rimpatri siano stati fatti dall'aeroporto di Torino, distante più di mille chilometri.

L'allontanamento dai centri di accoglienza, per quanto volontario, si ripercuote dunque su alcuni circuiti locali, come per esempio quello di Ventimiglia o di Roma. Qui nel corso dell'ultimo anno si sono riversate migliaia di persone che si auto definivano "in transito" e che vivevano la città come luogo di passaggio in cui reperire informazioni utili a proseguire il viaggio. In seguito alla chiusura delle frontiere alcuni degli insediamenti informali in cui sostavano i migranti è diventato un vero e proprio luogo di accoglienza a lungo termine dove sono state ospitate anche persone che avevano inutilmente provato più volte ad attraversare il confine, e decidendo di procedere con la domanda di asilo in Italia. A questo punto, però, come previsto dal decreto 142/2015, non è per loro possibile presentare una nuova domanda per un centro di accoglienza se si sono allontanati senza avvisare e senza un giustificato motivo. Comincia dunque una fase di stallo da cui è molto difficile uscire poiché riscontrano numerose difficoltà ad avere accesso alla procedura in una Questura diversa da quella che inizialmente li aveva presi in carico. Ciò si sta verificando in alcune città, come ad esempio Roma, dove è davvero complicato presentare la domanda di asilo o quella di relocation se non si proviene da un centro di accoglienza. Gli Uffici idonei non accettano più di un preciso numero di domande ogni giorno e così fino a che la procedura non è avviata non è possibile essere inseriti in un centro di accoglienza. La soluzione più adeguata per ovviare all'assenza di un posto in accoglienza e per dare avvio a un percorso di inserimento e integrazione, è quella di tornare verso le città italiane da cui si sono allontanati. Una procedura, questa, disposta anche dall'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma attraverso provvedimenti notificati ad hoc.

## **Il Decreto 142/2015**

Con il decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15.9.2015) l'Italia ha attuato la direttiva 2013/33/UE, sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, completando così il recepimento delle principali norme di revisione del Sistema europeo comune di asilo.

Il decreto legislativo n. 142/2015 contiene al Capo I (artt. 1-24) le nuove norme in materia di accoglienza, mentre nel Capo II (artt. 25 e 26) sono contenute le disposizioni di attuazione della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Le più importanti novità introdotte dal decreto riguardano il sistema di accoglienza e il trattenimento dei richiedenti asilo. Il primo, è stato articolato in due fasi e prevedono complessivamente quattro tipi di centri: "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".

I centri che afferiscono alla fase emergenziale sono i cpsa (centri di primo soccorso e accoglienza), gli hub regionali e i Cas. Rientra nella seconda il sistema Sprar, ovvero sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati. La così detta filiera dell'accoglienza prevede dunque delle strutture in cui l'ospitalità è da intendersi come finalizzata all'espletamento delle procedure iniziali. Nei cpsa, ad esempio, si

svolgono le prassi inerenti all'approccio hotspot e cioè l'identificazione e gli accertamenti sanitari. Da qui avviene il trasferimento verso gli hub regionali da dove si avvia la procedura della richiesta di asilo e si attende lo spostamento verso i centri di accoglienza presenti sul territorio. Per via della funzione che svolgono, gli hub possono raggiungere una capienza molto ampia. E proprio per questo hanno attirato da subito molte critiche. La loro introduzione in una regione avviene di pari passo all'eliminazione dei Cara (centri di accoglienza richiedenti asilo) che avevano un ruolo simile, ovvero di avviamento della procedura di asilo. Ma l'iter non si concludeva – e si conclude – mai nel corso della permanenza lì dentro e dunque la durata complessiva è stata anche di due anni.

## **I Cas – Centri di accoglienza straordinaria.**

L'apertura di questi centri deriva da accordi presi nel Tavolo Stato-Regioni del 10 luglio 2014 Per far fronte all'alto numero di persone in arrivo sulle coste italiane. Il sistema delineato prevede che le Prefetture, in assenza di posti disponibili nelle strutture di accoglienza già esistenti, provvedano a reperirne altri attraverso la pubblicazione di bandi ad hoc. Il decreto 142 ha regolarizzato questo meccanismo negli articoli 9 e 11, in questo modo: "Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza....Le strutture soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza e sono individuate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici". È inoltre consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, ovvero secondo la così detta "Legge Puglia".

## **Lo Sprar**

*Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.*

*Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono:*

*\* il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello;*

*\* la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;*

*\* il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata";*

*\* le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;*

*\* la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.*

*I progetti territoriali dello SPRAR sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di progetti SPRAR di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari.*

Il 10 agosto 2016 è stato approvato da parte del ministero dell'Interno, il nuovo decreto sullo Sprar. Si tratta di un provvedimento che, a differenza di quelli precedenti, offre la possibilità all'ente locale e all'ente gestore, di partecipare al bando in qualsiasi momento dell'anno e non solo in seguito alla pubblicazione del decreto. In questo modo si punta a incentivare la partecipazione che, ad oggi, rimane volontaria e non obbligatoria, come invece avviene per i centri della Prefettura. Proprio per questo, nel nuovo bando, è previsto che gli enti locali aderenti al sistema Sprar non saranno più tra quelli disponibili all'apertura dei Cas. Nel piano nazionale accoglienza, inoltre, è stata immaginata la possibilità da parte dei comuni di ricevere un contributo economico di 500 euro per ogni persona accolta tramite lo Sprar.

La grande criticità del nuovo sistema riguarda la sproporzione del numero di posti disponibili nelle due fasi immaginate. Attualmente, infatti, nella prima sono accolte 137 mila persone, mentre nella seconda poco meno di venticinque mila. Nonostante ci siano stato un notevole aumento nel corso degli ultimi tre anni.

L'altro aspetto critico del decreto 142/2015 è poi quello dell'articolo 6 che disciplina il trattenimento dei richiedenti asilo. Nonostante venga chiarito fin da subito che il trattenimento non deve essere finalizzato esclusivamente all'esamina della domanda, si specifica che esso deve avere luogo in "appositi spazi" e "sulla base di una valutazione caso per caso" e fino a un massimo di dodici mesi. La reclusione verrà convalidata se sussisteranno due requisiti: il pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica e il rischio di fuga del richiedente. Il primo si verifica quando ci sono condanne precedenti alla richiesta di asilo "per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite". Il secondo, invece, sussiste quando il richiedente "ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione".

Si tratta di un articolo molto contestato, già prima della pubblicazione. Quest'ultima ha coinciso con l'introduzione dell'Agenda Europea e della Roadmap italiana in cui era previsto un aumento dei posti disponibili nei centri di identificazione e di espulsione proprio per far fronte al trattenimento di chi non vuole formalizzare la domanda di asilo al momento dello sbarco. E dunque era alta la probabilità che quel tipo di centri sarebbe stato sempre più utilizzato sia per i rimpatri che per la valutazione delle domande. I dati più recenti sulla situazione di quel tipo di centri delineano una realtà diversa da quella

immaginata. L'aumento della capienza non ha coinciso con l'aumento dei trattenuti che sono sempre rimasti un numero inferiore a 500.

## **Nuove disposizioni in materia di protezione internazionale**

L'8 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato un provvedimento contenente nuove disposizioni in materia di protezione internazionale. Tra queste vi è l'aumento del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale – organi competenti ad esaminare le richieste d'asilo – dalle dieci attuali fino a venti. Qui di seguito alcuni passaggi del decreto del ministero dell'Interno.

“Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono istituite, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, le seguenti Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di seguito Commissioni territoriali, ciascuna delle quali ha competenza a conoscere delle domande presentate nei territori rispettivamente indicati:

- Ancona, Regioni Marche, Abruzzo;
- Bari, province di Bari, Matera;
- Bologna, Regione Emilia-Romagna;
- Brescia, province di Brescia, Cremona, Mantova, Bergamo;
- Cagliari, Regione Sardegna;
- Caserta, province di Caserta, Benevento, Avellino;
- Catania, province di Catania, Enna;
- Crotone, Regione Calabria;
- Firenze, Regioni Toscana, Umbria;
- Foggia, province di Foggia, Barletta-Andria-Trani;
- Gorizia, Regione Friuli-Venezia Giulia;
- Lecce, province di Lecce, Brindisi, Taranto;
- Milano, province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza;
- Palermo, province di Palermo, Messina;
- Roma, Regione Lazio;



- Salerno, Regione Molise, province di Salerno, Napoli, Potenza;
- Siracusa, province di Siracusa, Caltanissetta, Ragusa;
- Torino, Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria;
- Trapani, province di Trapani, Agrigento;
- Verona, Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige.

L'articolo 2, inoltre, prevede l'istituzione di alcune sezioni delle Commissioni territoriali.

- commissione territoriale di Bari, sezione di Bari, con competenza nelle province di Bari e Matera;
- commissione territoriale di Bologna, sezione di Forlì, con competenza prioritaria nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini;
- commissione territoriale di Catania, sezione di Catania con competenza nella provincia di Catania, e
- sezione di Enna con competenza prioritaria nella provincia di Enna;
- commissione territoriale di Crotone, sezione di Crotone con competenza prioritaria nelle province di Crotone, Catanzaro, e sezione di Reggio Calabria con competenza prioritaria nelle province di Reggio Calabria, Cosenza, Vibo-Valentia;
- commissione territoriale di Firenze, sezione di Perugia con competenza prioritaria nella Regione Umbria e nella provincia di Arezzo;
- commissione territoriale di Milano, sezione di Milano con competenza nelle province di Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Lecco, Como, Lodi, Monza-Brianza;
- commissione territoriale di Roma, sezione di Roma I, sezione di Roma II, sezione di Roma III, con competenza nella Regione Lazio, e con competenza prioritaria nelle province di Roma, Viterbo, Rieti, e sezione di Frosinone con competenza prioritaria nelle province di Frosinone, Latina;
- commissione territoriale di Salerno, sezione di Campobasso con competenza prioritaria nella Regione Molise;
- commissione territoriale di Siracusa, sezione di Caltanissetta con competenza prioritaria nella provincia di Caltanissetta, e sezione di Ragusa con competenza prioritaria nella provincia di Ragusa;
- commissione territoriale di Torino, sezione di Torino con competenza prioritaria nella nella Regione Valle d'Aosta e nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Verbania, Biella, Vercelli, Novara, e sezione di Genova con competenza prioritaria nella Regione Liguria e nella provincia di Alessandria;
- commissione territoriale di Trapani, sezione di Trapani con competenza prioritaria nella provincia di Trapani, e sezione di Agrigento con competenza prioritaria nella provincia di Agrigento;
- commissione territoriale di Verona, sezione di Padova con competenza prioritaria nelle province di Padova, Venezia, Rovigo.

L'aumento del numero delle Commissioni ha indubbiamente prodotto una velocizzazione del lavoro e una riduzione dei tempi di attesa per l'ottenimento della risposta definitiva. Ma l'intera procedura di asilo continua ad essere molto lunga e a non rispettare i tempi previsti. La prima fase, quella della verbalizzazione negli Uffici della Questura, può durare anche due mesi e non è sempre di facile accesso. In alcune città italiane sono in vigore prassi che rendono complicato l'iter perché vengono richiesti documenti non previsti da alcun decreto. Il tutto ha delle conseguenze negative sul sistema di accoglienza non solo sulla durata ma anche sulle condizioni. Lo status di richiedente asilo è caratterizzato dal fatto di essere indeterminato, in attesa della risposta da parte della Commissione Territoriale, e non prevede programmi e piani a lungo termine.

C'è un altro dato da citare quando si tratta questo argomento, e cioè l'incremento del numero dei dinieghi delle domande di asilo presentate. Nei primi mesi del 2016 (da gennaio a luglio) il tasso ha raggiunto il 65%. Nella quasi totalità dei casi è stato presentato il ricorso in via giudiziaria nella speranza di ottenere un parere positivo. Tale procedura si rivela lenta e ha ricadute significative sul sistema di accoglienza dal momento che essa deve essere garantita fino al termine del primo grado di giudizio. In questo modo, però, vengono occupati i posti che potrebbero essere disponibili per i migranti appena giunti. Il caso della Sardegna è emblematico per rendere l'idea di come sia complicato l'intero sistema: qui i tempi di attesa per la prima udienza superano addirittura i tre anni. Se al termine di quel periodo non verrà il risultato sarà negativo la persona sarà destinataria di un provvedimento di espulsione e, dunque, dovrà lasciare il Paese. Tempi più brevi di definizione della posizione giuridica, permetterebbero di avviare percorsi di integrazione certi e a lungo termine. Attualmente, invece, è molto frequente che i mesi trascorsi in attesa del colloquio con la Commissione Territoriale e, poi, della conclusione dell'iter giudiziario, sono contrassegnati da uno stato di incertezza tale per cui è difficile garantire la costanza e la perseveranza in qualunque attività svolta.

## Note

(1) - [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.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_en.pdf)

(2) - <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-286-IT-F1-1.PDF>

(3) - <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-286-IT-F1-1.PDF>

(4) - Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-06333.