

Dieci proposte a garanzia del rispetto del diritto d'asilo e dei diritti dei migranti negli hotspot

Il cd. approccio *hotspot* rappresenta, a partire dal 2015, il sistema ordinario attraverso il quale le autorità italiane gestiscono il flusso di cittadini stranieri che arrivano via mare in Italia. Com'è noto, con la parola *hotspot* è possibile fare riferimento ai luoghi fisici che ospitano strutture così denominate (definite, nella normativa italiana, *punti di crisi*); d'altro canto, con lo stesso termine si fa riferimento ad un approccio di gestione dei flussi applicato anche nei numerosi luoghi di sbarco non propriamente classificati come *hotspot*, ma che funzionano con modalità similari. Nonostante l'ampiezza di questo sistema e l'ormai strutturata presenza, a distanza di tre anni non è ancora stata predisposta una disciplina organica. Non può dirsi tale la legge 46/2017¹, recante *Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare*, che fa riferimento ai *punti di crisi*, limitandosi tuttavia a richiamare la scarna legge n. 563/1995 (cd. *legge Puglia*), configurata per la gestione di altre strutture predisposte in un'altra fase storica, già designate come centri di *soccorso, prima assistenza e identificazione* dal d.lgs. 142/2015.

Le prassi di funzionamento degli *hotspot*, in assenza di una specifica norma che ne delinei i caratteri fondamentali e le procedure svolte all'interno, sono descritte, in linea di massima, nelle Procedure operative standard² (di seguito, SOP) applicabili agli *hotspot* italiani. Nella prima pagina delle SOP si legge che:

Le SOP per gli HOTSPOTS ITALIANI sono state redatte dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Hanno fornito preziosi contributi per la redazione del documento la Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM. Le procedure indicate in questo documento vanno usate come una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli Hotspots. In caso di discrepanze fra questo documento e la legislazione vigente, si applica quest'ultima.

Le SOP, quindi, allo stato attuale, delineano il funzionamento degli *hotspot*. Si tratta, dal punto di vista della gestione dei flussi migratori, di un documento assolutamente rilevante: alla luce dell'assenza di una fonte primaria che definisca lo status e le procedure applicabili negli *hotspot*, le SOP – ancorché prive di forza di legge – allo stato attuale definiscono il funzionamento degli stessi. D'altra parte, questa strutturale carenza normativa risulta ancor più problematica, alla luce dei riscontri fattuali effettuati da autorevoli organizzazioni nazionali e internazionali attive nella tutela dei diritti umani. L'applicazione dell'approccio *hotspot* ha prodotto, come rilevato da autorevoli osservatori, un netto cambio di paradigma, producendo una crisi generalizzata del diritto d'asilo in Italia e in Europa, compromettendo l'accesso alla tutela e ledendo i diritti di un numero considerevole di cittadini stranieri, configurando anche forme illegittime di trattenimento, in violazione delle garanzie poste dall'articolo 13 della Costituzione a tutela dell'inviolabilità della libertà personale. Le SOP costituiscono, a tutti gli effetti, lo strumento applicativo di questo cambio di paradigma.

Da quanto si apprende dalla lettura Comunicazione della Commissione Europea contenente la *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione* del 16 maggio 2018³, "È in corso un processo di revisione delle procedure operative standard dei punti di crisi". Si tratta di un'opportunità rilevante: le SOP attualmente in vigore, infatti, hanno permesso la configurazione di numerose e rilevanti violazioni. La revisione può essere un'occasione per definire procedure e standard di protezione in linea con le esigenze

¹<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-02-17:13>

²http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf

³https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6321cef8-59db-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

di tutela e coerenti con la normativa italiana e comunitaria. Il presente documento è redatto per porre in evidenza alcune questioni di fondo:

- a) in che termini alcune previsioni contenute nelle SOP attualmente in vigore violano la normativa vigente;
- b) in che termini alcune previsioni contenute nelle SOP sono state disattese nell'ambito dell'applicazione dell'*approccio hotspot*;
- c) un elenco parziale dei *punti irrinunciabili* che, dal punto di vista dei firmatari del presente documento, i redattori della revisione delle SOP dovrebbero prendere in considerazione al fine di predisporre procedure in linea con la normativa vigente e con la necessità di tutela dei cittadini stranieri.

I soggetti firmatari del presente documento ritengono che la previsione di nuove SOP, anche se dovessero contenere misure coerenti con la tutela del diritto d'asilo e con la tutela dell'inviolabilità della libertà personale coerentemente con le previsioni dell'articolo 13 della Costituzione, non possa sanare l'assenza di specifica normativa che definisca il funzionamento degli *hotspot*. Permarrebbe, in ogni caso, un'illegittimità di fondo, sanabile soltanto con un puntuale intervento di una fonte primaria, coerente con la normativa italiana ed europea.

Tantomeno la mera eventuale previsione di SOP redatte in coerenza con gli obiettivi di tutela e rispetto della normativa, senza la previsione di meccanismi indipendenti di controllo del rispetto degli stessi e, più in generale, del funzionamento degli *hotspot*, può di per sé garantire l'effettivo rispetto dei diritti.

Si evidenzia, inoltre, che quanto specificato in seguito, sia in relazione all'analisi dei profili problematici contenuti nelle SOP attualmente in vigore sia con riferimento a quanto auspicato in relazione all'annunciata revisione delle stesse, non è esaustivo. Molti temi pur rilevanti, per necessità di sintesi, non sono trattati nel presente documento. Non di meno, le criticità segnalate e l'elenco dei *punti irrinunciabili* costituiscono una buona base di partenza per comprendere la portata della sfida che, in questa delicata fase, investe la società civile.

I riscontri fattuali in relazione alle criticità che caratterizzano l'approccio *hotspot* attengono a più fonti: report di organizzazioni nazionali e internazionale, report di istituzioni, attività di monitoraggio, testimonianze raccolte nell'ambito di interviste effettuate con i cittadini stranieri in transito per gli *hotspot* (a Lampedusa, Taranto, Trapani, Messina, Palermo, in altri luoghi di sbarco siciliani e nelle località di frontiera di Como e Ventimiglia). Anche per ciò che attiene a questo profilo, il presente documento non punta a fornire una ricognizione puntuale e dettagliata di tutte le criticità e violazioni che caratterizzano il funzionamento dei vari *hotspot* e dei luoghi di sbarco. Si rimanda, a tal fine, ai numerosi e qualificati report, inchieste e testimonianze prodotte, negli ultimi tre anni, da autorevoli organizzazioni e attori della società civile⁴. I rilievi qui contenuti puntano a fornire una panoramica generale sulle tensioni che, a partire dal dispiegamento dell'approccio *hotspot* in Italia, attraversano il diritto d'asilo e la condizione giuridica dei cittadini stranieri che arrivano nel nostro paese.

In ultimo, si segnala che il presente documento è indirizzato al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza e alla Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM, in quanto hanno partecipato alla redazione dell'attuale versione delle SOP. È necessario modificare le SOP attualmente in vigore nel rispetto della normativa vigente e ciascuna delle

⁴<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/57b1e146ccbbf7c68c2a2536fab6fbe4.pdf>,
<https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf>,
<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050042016ITALIAN.PDF>,
<https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto-Hotspots-II-diritto-negato-Oxfam-DEF.pdf>

istituzioni e delle organizzazioni coinvolte può, alla luce del proprio specifico mandato, contribuire in tal senso.

A) Sulle violazioni della normativa vigente contenute nelle SOP

Con riferimento alle previsioni contenute nelle SOP che disattendono la normativa vigente, si farà riferimento a due profili differenti: alla normativa sopraggiunta dopo la pubblicazione delle SOP e, viceversa, alle previsioni delle SOP che appaiono in contrasto con la normativa vigente fin dal momento della loro pubblicazione.

A.1 Per ciò che attiene ai profili della limitazione della libertà personale, si segnala che negli *hotspot* non possono essere attuate forme di trattenimento, in quanto non esiste alcuna normativa che dia disposizioni in tal senso. Da questo punto di vista, appare del tutto illegittima la previsione, contenuta a pagina 8 delle SOP secondo la quale *salvo il verificarsi di afflussi eccezionali che impongono l'adozione di iniziative diverse, la persona può uscire dall'Hotspot solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono stati completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia*. Viene nei fatti previsto che, prima del foto-segnalamento, i cittadini stranieri non abbiano la possibilità di uscire dagli *hotspot*, in aperto contrasto con la normativa vigente. In aggiunta, la previsione delle possibilità di adottare non meglio citate *iniziative diverse* in ragione del *verificarsi di afflussi eccezionali* appare del tutto incongrua, in quanto non è definito in che termini, a quali condizioni, con quali conseguenze e quali tipologie di *iniziative diverse* in tema di trattenimento possano essere attuate dalle autorità, né cosa sia da intendersi per *afflussi eccezionali*.

Anche a pagina 15 delle SOP, nella misura in cui è disposto che *fatto salvo quanto previsto dall'art. 495 ter c.p. (fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali), nel caso in cui una persona ha leso o alterato le proprie impronte o risulta comunque impossibile la rilevazione delle impronte (a causa per esempio dell'uso di colla) o laddove vi sia la ragionevole prospettiva che nell'arco di un breve periodo di tempo sia possibile raccogliere le impronte, la persona sarà trasferita in un'area dedicata all'interno dell'Hotspot così che le impronte possano essere raccolte in un momento successivo*, desta preoccupazione la previsione della possibilità di trasferire in un'area dedicata dell'*hotspot* in caso di impossibilità nella rilevazione delle impronte, senza che venga fornita ulteriore indicazione con riferimento alla natura, alla durata e alle modalità di tale *trasferimento*. La previsione risulta altresì evidentemente incoerente con quanto disposto dalla l. 46/2017 che, nella nuova formulazione dell'articolo 10 del Testo Unico Immigrazione (di seguito, TUI) ha previsto che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio. Il trattenimento è disposto con provvedimento del Questore e conserva la sua efficacia per 30 giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le ragioni per le quali è stato adottato.

In ogni caso, nessuna forma di trattenimento, a nessun titolo, può essere disposta o attuata informalmente all'interno degli *hotspot*, a prescindere dallo status giuridico delle persone che si trovano all'interno. A tal fine è particolarmente rilevante quanto riferito dal Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale a pagina 232 del citato *Rapporto al Parlamento 2018*: "Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale".

A.2 Con riferimento alla previsione, *ove si renda necessario, del doveroso uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto* (al rilevamento delle impronte, per i soggetti che rifiutano di sottoporsi ai rilievi

foto-dattiloscopici, SOP pag. 15), si specifica che, come argomentato in altra sede⁵, in assenza di una esplicita norma che lo autorizzi, ogni uso della forza ai fini dell'effettuazione dei rilievi foto-dattiloscopici deve ritenersi vietato (così come sostenuto, ad esempio, dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale a pagina 231 della *Relazione al Parlamento 2018*)⁶. Appare del tutto incongruo, quindi, che nelle procedure che definiscono il funzionamento degli *hotspot* sia riportata una dicitura in aperta violazione con la normativa vigente e potenzialmente in grado di configurare gravi pregiudizi nei confronti dei cittadini stranieri.

A.3 Per quanto riguarda l'informativa in merito alla posizione dei cittadini stranieri e alla possibilità di richiedere protezione, si segnala che la previsione secondo la quale le persone in transito dagli *hotspot*, dopo essere sottoposti ad accertamenti medici, ricevono una prima informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo (SOP, pagina 4), sembra disattendere quanto previsto dalla l. 46/2017 che, per mezzo dell'art. 17, ha disposto che *lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi (...). Presso i medesimi punti di crisi (...) è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.*

La natura *cartacea* dell'informativa prevista dalle SOP sembra configurare una sotto categoria che potrebbe delineare un trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti che a vario titolo non hanno la possibilità di comprendere le informazioni trasmesse per iscritto. In tal senso rileva anche la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale che, all'articolo 8, 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.*

Né la citata normativa italiana né la Direttiva Procedure, quindi, fanno menzione della possibilità di predisporre un'informativa meramente cartacea. Questa modalità di erogazione dell'informativa risulta ancor più preoccupante quando rappresenta l'unica occasione per il cittadino straniero di conoscere la normativa, ricevere informazioni sulla sua condizione giuridica e sulla possibilità di richiedere protezione internazionale prima del colloquio con le autorità, nell'ambito della compilazione del cd. *foglio notizie*, attraverso il quale viene preliminarmente definita la posizione dello stesso. Non si tratta soltanto di una violazione astratta: con queste modalità di attuazione, è ragionevole pensare che non tutti i cittadini stranieri possano avere la possibilità ricevere le informazioni così come previsto dalla normativa vigente.

A.4 Per ciò che attiene l'emissione nei confronti delle persone che non hanno *manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale e non hanno diritto di rimanere sul territorio nazionale*, e la fase esecutiva dei provvedimenti di respingimento del Questore o espulsione del Prefetto, a pagina 8 delle SOP si apprende che tali provvedimenti *potranno essere eseguiti, ove ne ricorrano le condizioni, immediatamente, oppure mediante il trasferimento in un CIE o, nel caso di indisponibilità dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale in 7 giorni. Ove ne ricorrano i presupposti i provvedimenti di espulsione o di respingimento verranno eseguiti anche mediante il rimpatrio volontario o l'emissione di misure alternative al trattenimento.*

Com'è noto, la normativa vigente (art. 13, co. 5, TUI) prevede, in relazione alla fase esecutiva dei provvedimenti di espulsione, la possibilità di concessione di un termine per la partenza volontaria *qualora*

⁵ <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>

⁶ <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/57b1e146ccbbf7c68c2a2536fab6f6e4.pdf>

non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera di cui al comma 4. Appare del tutto incongruo e illegittimo che le SOP, nell'elenco delle differenti modalità con le quali gestire la fase esecutiva dei provvedimenti di espulsione, non richiami la possibilità di richiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, che rappresenta una misura diversa dalla citata possibilità di aderire al *rimpatrio volontario*. Inoltre, si evidenzia che, dal punto di vista dell'ordine di applicabilità dei provvedimenti ablativi, la possibilità di richiedere la concessione di un termine per la partenza volontaria dovrebbe rappresentare la prima opzione. Per contro, nell'elenco fornito dalle SOP tale opzione non è prevista. Si sottolinea, inoltre, che le previsioni contenute nelle SOP risultano in contrasto anche con la Direttiva 2008/115/CE, nello specifico con riferimento agli articoli 7 e 8 che definiscono la partenza volontaria come modalità primaria di attuazione del rimpatrio e le misure coercitive di esecuzione applicabili soltanto come *extrema ratio*.

Si tratta di un'illegittimità che ha significative conseguenze. Nei casi in cui venga predisposta la partenza volontaria, l'espulsione non può essere eseguita coattivamente nelle more del termine concordato. In aggiunta, ex art. 13 co. 14 TUI, il divieto di reingresso può essere revocato quando lo straniero dimostri l'avvenuto allontanamento volontario nel periodo concordato. Per contro, quando l'espulsione è eseguita forzatamente il divieto di reingresso opera di diritto per tutto il termine previsto. La mancata previsione di questa misura all'interno dell'elenco fornito dalle SOP costituisce una violazione della normativa italiana e comunitaria, ed espone i cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione a una prassi che comporta conseguenze significative, rese ancora più rilevanti in ragione del carattere premiale conseguente all'adesione a tale opzione consistente, come evidenziato, nella possibilità di revoca del divieto di reingresso e della conseguente possibilità di poter tornare legalmente in Italia e nell'area Schengen ove ricorrano i presupposti.

In aggiunta, si segnala che dovrebbe essere valutata, in via preliminare, l'applicabilità di misure alternative al trattenimento, prima di disporre le altre misure di esecuzione coatta dell'espulsione. Nell'elenco fornito in sede di SOP la previsione di misure alternative è citata in coda all'elenco, in maniera impropria rispetto alla citata normativa vigente.

A.5 Per ciò che riguarda la durata della permanenza negli *hotspot*, si segnala che la previsione contenuta nelle SOP a pag. 9 riferisce che *il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il quadro normativo vigente*. Si tratta di una previsione che risulta vaga e inefficace. È una disposizione che andrebbe rivista, in mancanza di una specifica disciplina, alla luce dell'articolo 26 del decreto 25/2008, che dispone che *la Questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli (...) entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti*.

La previsione di un generico termine *il più breve possibile*, alla luce dell'impossibilità di procedere negli *hotspot* alla formalizzazione della domanda di protezione mediante la compilazione del cd. modello C3, non rappresenta una garanzia e può configurare prassi che violano i termini previsti nella normativa vigente.

A.6 Per ciò che concerne la presenza dei minori e le procedure applicate agli stessi, appare inappropriata, alla luce delle novità introdotte dalla l. 47/2017, la definizione delle procedure volte all'accertamento dell'età, così come definite a pagina 15 delle SOP. Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che secondaria: com'è noto, la l. 47/2017 ha predisposto un'articolata procedura da applicare in caso di accertamento dell'età dei minori. Tali procedure, nel dettaglio, prevedono garanzie sia in ordine ai soggetti legittimati ad avviare la procedura, che in termini di autorità competenti ad attuare l'accertamento e a emettere il conseguente provvedimento di attribuzione dell'età. Inoltre, le specifiche attività da predisporre ai fini dell'accertamento

dell'età e i contenuti del provvedimento di attribuzione sono ora definiti dalla legge. È necessario che le SOP si allineino alle previsioni della normativa.

B) Sulle previsioni contenute nelle SOP disattese dall'applicazione delle stesse

Oltre a quanto evidenziato in relazione ai contenuti delle SOP che contraddicono la legislazione vigente, vengono ora posti in evidenza i contenuti delle SOP che sono o sono stati disattesi nell'ambito dell'applicazione dell'approccio *hotspot*. Si segnala che non tutti gli *hotspot* sono caratterizzati dalle stesse prassi. Al contrario, le procedure applicate variano, anche in maniera significativa, da luogo a luogo. In più ciascun *hotspot* – o zona di sbarco non ufficialmente classificata - sembra subire, nel corso del tempo, variazioni nelle prassi dispiegate. Quanto proposto di seguito rappresenta una panoramica non esaustiva, redatta alla luce delle attività di monitoraggio effettuate, dei report di organizzazioni e istituzioni nazionali e internazionali sopra richiamati, e delle testimonianze dei migranti in transito.

B.1 Per quanto attiene alla tendenziale classificazione dei migranti all'interno degli *hotspot*, si segnala che, al fine di definire la posizione dei cittadini stranieri condotti negli stessi, in un numero significativo dei casi lo status giuridico di *richiedente asilo* o di persona destinataria di provvedimento ablativo sarebbe definito, contrariamente a quanto previsto nella normativa italiana e comunitaria, unicamente in ragione del paese di origine. Da questo punto di vista i cittadini provenienti da paesi considerati a vario titolo *non sicuri* sembrerebbero essere incanalati in maniera tendenzialmente automatica nelle procedure volte al riconoscimento del titolo di protezione. Al contrario, i cittadini che provengono da paesi considerati *sicuri* dalla retorica dominante sarebbero, in numerose circostanze, destinatari di provvedimenti ablativi, nella maggior parte dei casi sotto forma di respingimento differito. In questo modo gli *hotspot* funzionerebbero come strumento di differenziazione tra richiedenti asilo e cd. *migranti economici*, attuata attraverso l'arbitraria valutazione delle autorità preposte, spesso orientata a produrre tale classificazione soltanto in ragione della nazionalità dei cittadini stranieri. Com'è noto, non sarebbe applicabile, in ragione della normativa italiana e comunitaria, alcuna attribuzione automatica degli *status giuridici* in ragione della mera provenienza geografica dei cittadini stranieri. Al contrario, è in ogni caso obbligatoria una valutazione caso per caso del bisogno di protezione, coerentemente con quanto definito dalla legge.

Inoltre, si segnala che in alcuni casi le procedure differenziate per la gestione dei cittadini stranieri di una specifica provenienza (ad es. tunisini) sarebbero attuate fin dalle banchine dei porti e sarebbero finalizzate, anche attraverso la separazione fisica di alcuni gruppi nazionali dagli altri, alla limitazione dell'accesso all'informativa legale e alla tutela come presupposto per l'emissione di provvedimenti di respingimento differito.

B.2 Per ciò che concerne la delicata fase della somministrazione delle informazioni inerenti lo status giuridico delle persone in transito e la possibilità per le stesse di presentare domanda di asilo, si evidenzia che tale operazione sarebbe svolta in maniera collettiva in un numero rilevante di casi senza la possibilità, nelle fasi precedenti alla compilazione del cd. *foglio notizie* - che contribuisce in maniera significativa a definire la condizione giuridica dei cittadini stranieri - di comprendere la rilevanza di tali procedure e di ricevere informazioni comprensibili ed efficaci in merito alla possibilità di chiedere protezione. Si segnala che, alla luce di quanto riferito da cittadini ad es. di origine tunisina, in alcune circostanze l'informativa sarebbe effettuata con modalità e/o con la somministrazione di informazioni differenziate in ragione della nazionalità di provenienza degli stessi.

B.3 Con riferimento alla fase della cd. pre-identificazione, si segnala che il momento della compilazione del cd. *foglio notizie* sarebbe caratterizzato da illegittimità, così come riferito da un numero significativo di cittadini stranieri incontrati a Lampedusa, Taranto, Como, Ventimiglia e in altre località *di transito* italiane. Ad es. in diverse circostanze il cd. *foglio notizie* sarebbe fatto firmare ai cittadini stranieri prima dell'avvenuta compilazione, che sarebbe poi effettuata in assenza degli stessi. Inoltre, in diverse circostanze le domande volte a rilevare la natura della migrazione sarebbero effettuate in maniera tendenziosa, con

conseguente classificazione dei migranti come *economici* e, quindi, *irregolari*. In altre circostanze tale domanda non verrebbe posta e l'opzione verrebbe indicata d'ufficio dai funzionari di polizia. Inoltre, non verrebbe consegnata copia del cd. *foglio notizie*, né ne verrebbe consegnata una ricevuta, così come previsto a pagina 8 delle SOP. Anche in questa delicata fase, nell'ambito della quale viene definito lo status dei cittadini stranieri, avverrebbero prassi differenziate in ragione dei paesi di origine degli stessi.

Si segnala, inoltre, che rispetto a quanto previsto a pagina 7 delle SOP - *l'attività di pre-identificazione, inclusa l'attribuzione della nazionalità, non è in nessun caso idonea a determinare l'attribuzione, in capo all'individuo, di uno status giuridico definitivo e non preclude comunque l'esercizio del diritto di richiedere, anche successivamente a tale fase, la protezione internazionale* - tale diritto in un numero significativo di casi sarebbe disatteso in quanto i cittadini stranieri non riceverebbero adeguate informazioni in tal senso e/o la manifestazione di volontà prodotta successivamente alla pre-identificazione sarebbe in molti casi di fatto ignorata dalle autorità.

B.4 Con riferimento alla manifestazione di volontà di richiedere protezione, si segnala che in diverse circostanze i cittadini provenienti da paesi considerati informalmente come *sicuri* (ad es. Tunisia, Egitto), anche quando manifestano esplicitamente la volontà di chiedere protezione, questa non verrebbe presa in carico. Alcuni di questi cittadini sarebbero illegittimamente destinatari di provvedimenti ablativi e, in alcune circostanze, sarebbero rimpatriati nei paesi di origine, nonostante l'esplicita volontà di presentare domanda di asilo. Si segnala, inoltre, che a tal fine rileva anche il mancato rilascio della ricevuta attestante la manifestazione della volontà, laddove formulata. Tale prassi non consente ai cittadini stranieri di verificare e certificare che la domanda di asilo è stata presa in carico dalle autorità.

B.5 Quanto al trattenimento indebito, si segnala che la previsione contenuta a pagina 8 delle SOP, secondo la quale *la persona può uscire dall'Hotspot solo dopo essere stata foto-segnalata*, oltre che illegittima sembrerebbe anche essere in alcune circostanze disattesa, in quanto in alcuni casi i cittadini stranieri verrebbero trattenuti anche nelle fasi successive al fotosegnalamento, in ragione delle testimonianze raccolte nell'ambito delle interviste effettuate nelle citate località.

B.6 Quanto ai provvedimenti ablativi emessi nei confronti dei cittadini classificati come *irregolari*, si segnala che, oltre quanto già evidenziato, l'utilizzo dei provvedimenti di respingimento differito in luogo dei decreti di espulsione sarebbe in molti casi illegittimo, in quanto attuato nei confronti di cittadini presenti sul territorio nazionale da molto tempo, in alcune circostanze da più di un mese. Tale incongruità ha conseguenze rilevanti: com'è noto, è nei fatti una modalità che aggira l'obbligo di convalida ai fini dell'attuazione del rimpatrio forzato. Inoltre, tale modalità risulta ancora più incongrua in ragione della nota sentenza 275/2017 della Corte Costituzionale in tema di *legittimità costituzionale del decreto di respingimento differito*.

B.7 Con riferimento al tempo di permanenza negli *hotspot*, che dovrebbe essere il *più breve possibile* come riportato a pagina 9 delle SOP, si evidenzia che tale termine è ampiamente disatteso in quanto in alcuni casi il tempo di permanenza risulterebbe protratto anche per diverse settimane (a Lampedusa, in alcune circostanze riscontrate nei primi mesi del 2018, la permanenza dell'*hotspot* si è protratta anche per alcuni mesi), anche per ciò che riguarda i minori stranieri non accompagnati⁷.

B.8 Per ciò che concerne la condizione dei minori, la previsione riportata a pag. 17 delle SOP, secondo la quale *in attesa del trasferimento (nei centri adibiti all'accoglienza dei msna) i minori non accompagnati dovranno essere inseriti in strutture di accoglienza apposite e ricevere specifica assistenza*, risulterebbe in alcune circostanze disattesa (si faccia riferimento ad esempio, per questa e ulteriori circostanze riguardante la condizione dei minori all'interno degli *hotspot*, a quanto sostenuto dagli avvocati ASGI Maria Cesarea Angiuli e Dario Belluccio nel ricorso alla Corte Edu in ragione del trattamento riservato a msna transitanti per l'*hotspot* di Taranto), sia con riferimento alla condizione di promiscuità di fatto che in diverse

⁷<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/hotspot-minori-stranieri-cedu-taranto/>

circostanze si configurerebbe all'interno degli *hotspot*, sia per ciò che concerne l'*assistenza specifica*. Per quanto attiene a questo secondo profilo, si segnala che all'interno degli *hotspot* non verrebbero applicate o verrebbero applicate solo parzialmente le garanzie previste dalla normativa al fine di tutelare la minore età, anche per ciò che concerne, a titolo di esempio, il diritto all'unità familiare e al ricongiungimento, la nomina di un tutore che svolga un ruolo effettivo, il diritto ad essere collocati in una struttura idonea ad accogliere e tutelare i minori.

C) In ultimo, in ragione di quanto esposto, si propone un elenco di *punti irrinunciabili* che è necessario inserire nella nuova versione delle SOP a garanzia del rispetto del diritto d'asilo e dei diritti dei migranti negli *hotspot*. Qualora tali previsioni siano effettivamente acquisite dalle autorità, evidentemente non sarebbe in ogni caso sanata l'illegittimità strutturale degli *hotspot*, né sarebbe di per sé assicurato, con la mera presenza di questi *punti irrinunciabili* all'interno delle SOP, il rispetto dei diritti, in assenza di specifici meccanismi di monitoraggio indipendente per la salvaguardia degli stessi. In ogni caso, appare irrinunciabile che, nella nuova configurazione delle *procedure operative standard* applicate agli *hotspot*, sia riportato quanto segue:

1. Tutti i cittadini stranieri, a prescindere dal paese di origine, devono avere accesso a informazioni chiare, dettagliate e circoscritte, acquisite nell'ambito di colloqui individuali che prevedano meccanismi per verificare se le informazioni sono state adeguatamente comprese dai destinatari. È necessario che tali colloqui siano svolti con la presenza di mediatori culturali in grado, dal punto di vista delle competenze linguistiche, di interloquire agevolmente con i destinatari delle informazioni. Le informazioni devono riguardare la condizione giuridica dei cittadini stranieri che arrivano in Italia, la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale e i rischi connessi alla mancata manifestazione di volontà in tal senso. La fase dell'informativa legale va svolta soltanto quando i cittadini stranieri sono stati adeguatamente rifocillati e sono nelle condizioni psicofisiche di comprendere le informazioni ricevute. Ogni procedura finalizzata alla determinazione dello status giuridico dei cittadini stranieri, con riferimento ad esempio alla compilazione del cd. foglio notizie, può essere effettuata soltanto dopo che i cittadini stranieri sono stati orientati ai loro diritti in maniera completa, con modalità e in una lingua a loro comprensibili.
2. Tutti i cittadini stranieri, a prescindere dal paese di origine, devono avere la possibilità di manifestare volontà di richiedere protezione internazionale. Chi manifesta tale volontà deve ricevere copia della registrazione della domanda e deve essere tempestivamente trasferito in un centro per richiedenti asilo.
3. Tutti i cittadini stranieri, a prescindere dal paese di origine, devono ricevere copia dei documenti amministrativi che contribuiscono a definire la posizione giuridica sul territorio italiano (ad es. il *foglio notizie*).
4. Nessuno, a nessun titolo e in nessuna fase della procedura, può essere trattenuto negli *hotspot*.
5. L'eventuale emissione di decreti di respingimento differito o di espulsione deve rispettare il dettato normativo e, in ogni caso, tutti i cittadini stranieri destinatari di tali provvedimenti devono avere l'effettiva possibilità di incontrare un legale e di presentare ricorso all'autorità giudiziaria. Per ciò che concerne la fase esecutiva dei provvedimenti ablativi, come prima ipotesi va verificata, coerentemente con la normativa italiana e comunitaria, la possibilità di predisporre un termine per la partenza volontaria. Le modalità coercitive di esecuzione dei decreti di respingimento differito o di espulsione devono rappresentare l'*extrema ratio*.
6. Il transito dagli *hotspot* deve essere il più rapido possibile e, in ogni caso, non può superare il termine indicato dalla normativa ai fini della formalizzazione della domanda di asilo (*tre giorni lavorativi dalla*

manifestazione della volontà prorogati a dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti).

7. In nessun caso la polizia può utilizzare la forza ai fini del rilevamento delle impronte, né in altre circostanze.
8. Devono essere svolti colloqui individuali approfonditi per verificare che chi non manifesta volontà di richiedere protezione internazionale non sia a vario titolo *inespellibile*.
9. Per ciò che concerne l'arrivo di minori non accompagnati negli *hotspot*, va predisposto il loro tempestivo trasferimento in una delle strutture previste dalla legislazione vigente. Nelle more del trasferimento, il minore deve ricevere adeguata assistenza e deve alloggiare in zone dedicate. Deve essere tempestivamente nominato il tutore, che deve avere un ruolo effettivo e non meramente proforma. In caso di accertamento dell'età, la procedura è attivabile e deve essere condotta con le garanzie e i limiti previsti dall'ordinamento.
10. Gli *hotspot* sono accessibili alle organizzazioni della società civile attive a tutela dei diritti dei migranti e agli avvocati nominati dalle persone presenti all'interno delle strutture.

CILD, ASGI, Indiewatch, ActionAid, CLEDU Palermo, ARCI