

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 OTTOBRE 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **LAURA RAVETTO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del capo dell'Unità Dublino, vice-	
Ravetto Laura, <i>presidente</i>	2	prefetto aggiunto Simona Spinelli (svolgi-	
		mento e conclusione):	
		Ravetto Laura, <i>presidente</i> .	2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GE-		Arrigoni Paolo (LN-Aut)	16, 19
STIONE DEL FENOMENO MIGRA-		Fasiolo Laura (PD)	17
TORIO NELL'AREA SCHENGEN, CON		Mazzoni Riccardo (AL-A)	16
PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE		Orellana Alberto (MISTO)	15, 16
POLITICHE DEI PAESI ADERENTI		Spinelli Simona, <i>viceprefetto aggiunto, capo</i>	
RELATIVE AL CONTROLLO DELLE		<i>dell'Unità Dublino</i>	3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19
FRONTIERE ESTERNE E DEI CONFINI			
INTERNI			

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
LAURA RAVETTO

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del capo dell'Unità Dublino, viceprefetto aggiunto Simona Spinelli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del capo dell'Unità di Dublino, il viceprefetto aggiunto Simona Spinelli, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen. Prefetto, grazie di essere qua con noi. Questo, come sa, è un Comitato bicamerale che vigila sull'attività di Schengen. Abbiamo già condotto una prima parte di indagine sui flussi migratori. La seconda parte di questa indagine è incentrata su Schengen. La convinzione di questo Comitato è che la messa in discussione di Schengen derivi anche dal mancato superamento del Regolamento di Dublino. Mi spiego meglio: questa volontà di chiusura dei confini da parte di certi Stati pare motivata dalla regola dello Stato di primo approdo, che in effetti grava troppo sugli Stati di prima linea. L'Italia ne sa qualcosa. Abbiamo avuto un dibattito ieri in Aula con il Presidente Renzi. Alcuni affermano che Dublino è già superato nei fatti; altri sostengono che, fintanto che non c'è una vera revisione formale di questo

trattato, aldilà delle lamentele della Cancelliera Merkel, la regola di Dublino è ancora lì. Vorremmo che, nei limiti delle sue competenze, ci desse un giudizio su questo tema: come vede la situazione, se ritiene possibile un reale superamento, che cosa è cambiato nei fatti, se crede che ci sarà una consequenzialità anche giuridica.

Inoltre, le chiediamo di riferirci sulla sua attività. Al Comitato risulta che l'unità che lei dirige faccia parte del Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno. È una struttura preposta in rapporto ad altri 24 omologhi uffici dell'Unione europea. Svolge gli adempimenti relativi al Regolamento di Dublino III. Le chiediamo di darci dei dettagliati riferimenti.

Le chiediamo altresì se può fornirci ulteriori dettagli — l'abbiamo chiesto anche ad altri interlocutori — sulle richieste di asilo presentate dall'inizio dell'anno. Noi abbiamo già assunto dei dati e li abbiamo distribuiti ai colleghi, però vorremmo che lei ci confermasse queste informazioni relative ai richiedenti asilo e ai risultati dell'analisi di queste domande. Abbiamo ascoltato anche chi è in prima linea nell'ambito delle commissioni territoriali. Sappiamo che c'è il problema dell'analisi delle richieste di asilo a livello collegiale; sappiamo dell'aumento delle commissioni; sappiamo anche che si è passati dal collegiale ai rapporti *one to one*. Le chiediamo se su questo ha dei dati da darci o se secondo lei ci sono dei miglioramenti da fare.

Risulta al Comitato che le procedure seguite dall'Unità Dublino siano basate prevalentemente sulle informazioni rilevate dalla banca dati Eurodac, che contiene le impronte digitali di tutti i richiedenti asilo. Tale attività verrebbe svolta in

stretta collaborazione col Dipartimento di pubblica sicurezza e con il Ministero degli affari esteri. Le chiediamo di spiegarci come funziona questo trasferimento di dati, le difficoltà relative all'identificazione e se ci sono stati miglioramenti.

Da ultimo, il Comitato ha affrontato il tema degli *hot spots*. Onestamente non so se questo rientri nell'ambito della sua competenza — ce lo spieghi lei — ma crediamo che sia così, perché si parla di un coinvolgimento dell'Unità e anche di funzionari europei. Chiaramente il Comitato è rappresentato da tutte le forze politiche di maggioranza e opposizione. Mi spiace che oggi non ci sia l'onorevole Campana, che è particolarmente preparata su questo punto. C'è chi vede negli *hot spots* una possibilità positiva. È venuto da noi il Ministro degli interni, che ci ha detto che, nei limiti in cui siano associati a rimpatri e a ricollocazione di quote, gli *hot spots* potrebbero essere un metodo per velocizzare l'analisi delle richieste d'asilo o comunque la suddivisione. Invece, nelle opposizioni — onestamente mi ci metto anch'io — c'è chi teme che questi *hot spots* costituiti sulle nostre coste trasformino il nostro Paese in un filtro per tutta l'Europa. Onestamente riteniamo che questo non sarebbe corretto, aldilà dello stanziamento dei fondi europei. Abbiamo visto che ci sono delle dichiarazioni da parte dell'Unione, in base alle quali gli *hot spots* dovrebbero essere istituiti prevalentemente nei Paesi di provenienza. Le chiediamo qual è la situazione attuale. È vero o non è vero che si costituiranno questi *hot spots* in Italia? È vero o non è vero che alcuni sono già parzialmente in funzione? Un commissario mi segnalava che in Sicilia parrebbe esserci già una funzionalità.

Dopo il suo intervento, i senatori e i deputati le porranno delle domande. La seduta è pubblica. Se deve dire qualcosa che ritiene non debba essere resa pubblica, ce lo dica, e noi sospenderemo la pubblicità della seduta.

Do la parola a Simona Spinelli, capo dell'Unità Dublino, per lo svolgimento della sua relazione.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Signora presidente, onorevoli senatori e onorevoli deputati, è un piacere per me essere qui perché ritengo che riferire sugli sviluppi delle procedure, da parte di uffici che si occupano sul campo di come le regole vengono effettivamente applicate, possa essere utile per tutti.

L'Unità Dublino, che ho l'onore e l'onere di dirigere, rappresenta un fulcro. Vorrei precisare alcune cose sin d'ora. Ringrazio in particolare la presidente, perché è fondamentale avere questo tipo di scambi d'informazioni, proprio per chiarire ed evitare *misunderstanding*. Infatti, la stampa spesso riporta delle notizie assolutamente approssimative. Io ogni tanto mi domando perché non leggano le carte prima di scrivere degli articoli, ma probabilmente questo è un problema da burocrate. Io partirei dall'Unità Dublino, perché è quello di cui mi occupo tutti i giorni, anche se non da tanto tempo. Il prefetto Morcone ha tenuto molto a dare un impulso a questa unità.

La premessa fondamentale è come si collega il Regolamento Dublino III allo spazio comune Schengen. Finché esiste uno spazio comune dell'Europa, è evidente che l'Europa ha un confine unico, dove l'Italia è sostanzialmente un ponte sul Mediterraneo. Queste sono condizioni geograficamente date, per cui ineludibili. Finché l'Europa — questa è una scelta politica — non considererà il problema dell'asilo come una materia di diretta competenza europea, la questione della distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio europeo rimarrà ineludibile. Uno dei primi accessi come Stato di confine è sicuramente l'Italia. È ineludibile che ci sia un regolamento — chiamiamolo Dublino o come vogliamo — che disciplini delle procedure tra gli Stati membri. Ricordo che ci sono anche alcuni Stati non di area Schengen, tipo la Svizzera, che aderiscono al regolamento. La Svizzera è uno degli Stati con cui abbiamo la maggiore interlocuzione.

Dublino funziona con la regola base del primo ingresso. Dal gennaio 2014 il nuovo Regolamento Dublino III ha consentito di

prendere in considerazione altre dinamiche. Molto si è parlato di un primo superamento, soprattutto nelle premesse e nell'atteggiamento interpretativo. Si sa che la norma segue sempre la realtà e non potrebbe essere altrimenti. In particolare, nel capo terzo sono individuati dei criteri di gerarchia in base ai quali deve essere determinata la responsabilità dello Stato membro a esaminare la domanda di asilo. Per questo, in premessa, devo dire che tutto sommato l'esame della domanda di asilo non rientra nella competenza dell'Unità Dublino. Noi ci limitiamo a determinare la responsabilità dell'Italia o di un altro Stato membro nell'ambito di queste regole.

Mi preme ricordare che è fondamentale l'attenzione per i minori e i nuclei familiari. Sin dall'origine esistono due elementi fondamentali, che dal gennaio 2014 sono stati finalmente codificati: il rispetto dell'unità familiare, sul quale in seguito spenderò due parole più specifiche, e la tutela dei minori non accompagnati. Ovviamente, se il minore è accompagnato da genitori o da familiari più stretti – approfondiremo questo aspetto quando parlerò della tutela dei nuclei familiari – ha una sua tutela, anche affettiva ed emotiva.

Tengo a precisare che il Regolamento di Dublino è servente la Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati. Noi ci occupiamo dei migranti che fuggono tendenzialmente da situazioni di guerra (sono profughi e rifugiati). Dico «tendenzialmente» perché è ovvio che ci sono domande pretestuose e che è tutto in divenire. Le situazioni geopolitiche e contingenti non rientrano nella mia competenza. Su questo diremo qualcosa quando parleremo degli *hot spots*.

Ritornando alla tutela dei minori non accompagnati, è stata prevista una specifica unità di missione, con la quale collaboro in stretto contatto, proprio perché il Regolamento di Dublino prevede una sorta di ricongiungimento familiare semplificato in caso di minori non accompagnati richiedenti asilo. La criticità per queste domande è data principalmente dal fatto che, per formalizzare la richiesta di

asilo, il minore ha bisogno di un tutore legale. Normalmente questo dipende direttamente dalla nomina del giudice tutelare competente per territorio. Pertanto, noi lavoriamo anche in stretto contatto con l'autorità giudiziaria, che ci aiuta a garantire, nei tempi più rapidi possibili, a tutela dei minori, il perfezionamento di questo tipo di domande.

D'altro canto, il Regolamento di Dublino funziona con due grandi flussi di *incoming* e *outgoing*. Semplificando, ci sono una serie di persone che per competenza noi rimandiamo agli altri Stati membri, e richiedenti asilo che gli altri Stati membri rimandano in Italia in ragione della responsabilità italiana, prevalentemente in base alla regola del primo ingresso. Io dico sempre alle Agenzie internazionali, come UNHCR e OIM, che noi come ufficio poniamo la massima attenzione a questo tema, perché per noi banalmente la tutela dei minori e dei nuclei familiari corrisponde ad accrescere il flusso di *outgoing*, cioè di persone che vengono mandate per competenza in altri Stati membri per ricongiungimenti.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo. A questo proposito, il Comitato ha fatto una vera e propria risoluzione, che è stata approvata dal Parlamento, in cui si chiedeva l'applicazione del Regolamento di Dublino nella sua interezza e, quindi, anche nella deroga del ricongiungimento familiare e nella volontà dello Stato in cui c'è la famiglia di chiamare a sé il minore piuttosto che il familiare, indipendentemente dalla regola del primo ingresso.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vorrei tranquillizzare tutti i senatori e i deputati: questa deroga è assolutamente applicata. Vorrei sottolineare qualche criticità. Queste regole sono codificate al capo terzo, articoli 8 e seguenti del regolamento di Dublino III. L'Italia richiede sempre questo tipo di accertamenti. In Europa chiaramente c'è un atteggiamento un po' rigido su tanti casi, perché non stiamo parlando di bambini di sei, dieci o dodici anni, ma

parliamo sempre di adolescenti semi-adulti. Il requisito della maggiore età, che si deve verificare al momento della domanda di asilo, essendo giuridicamente normato, comincia a essere un bilancino per il quale spesso è difficile trovare l'accordo con gli Stati membri. Per questo, noi lavoriamo tutti i giorni a stretto contatto con i *liaison officers*, per cercare di fluidificare questo tipo di aspetti. La minore età si determina con un'indagine ossea, che a livello di tecnica medica ha un margine di errore. L'approccio dell'Unità Dublino, che dirigo — lo è da sempre, per cui non mi prendo meriti non miei — è che il dubbio sia sempre a tutela dei minori. Se dall'indagine ossea risulta una persona che verosimilmente potrebbe avere diciannove anni, ma potrebbe anche essere un minore con un'ossatura grossa, noi facciamo valere queste cose con gli Stati membri in un bilancino. Considerate che noi abbiamo una mole di domande complessive nell'ordine di oltre 20.000 pratiche all'anno — in seguito parleremo anche della dotazione organica — per cui è veramente complicato svolgere questo tipo di attività sui singoli casi. Tuttavia, almeno per quanto mi riguarda, cerco di stabilire una sorta di priorità, e chiaramente i minori sono una priorità.

Quanto alle famiglie, anche il concetto di famiglia è molto preso in considerazione e codificato dal regolamento, che estende il concetto di familiare. Tuttavia, il vero ricongiungimento avviene nei casi in cui ci sia, non solo un rapporto di stretta consanguineità, ma anche la necessità economica della presenza del familiare non minore. Questo è un passo in avanti: si cerca di ricongiungere nuclei familiari anche non composti da minori, per esempio nel caso di figli maggiorenni che debbano prendersi cura di genitori richiedenti asilo o riconosciuti rifugiati, che già risiedono in un altro Stato membro. Anche in caso di fratelli o sorelle è applicato sin d'ora il regolamento di Dublino, che è già codificato.

Anche in questo caso, la criticità è proprio sul piano pratico. Noi cerchiamo di risolverla con l'aiuto dell'Agenzia euro-

pea di supporto all'asilo (EASO) e delle organizzazioni che si occupano di questo. L'UNHCR, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, e l'OIM, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, sono sempre al nostro fianco per aiutarci a dirimere questi nodi. Come dimostrare che si tratta veramente di fratelli? Non voglio entrare nei dettagli, ma vorrei solo far capire che la criticità è sul piano pratico della determinazione di questi legami. Peraltro, in altre culture, ad esempio, i cugini sono come fratelli, per cui il legame familiare esiste effettivamente, ma anche questo è oggetto di discussione.

Queste sono le considerazioni basilari già codificate. In seguito, bisogna dare una piccola spiegazione sulla cosiddetta « clausola discrezionale », di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 17, che prevedono due ipotesi alternative, che permettono di costituire una deroga alla regola del primo ingresso. Anche l'Unità Dublino in prima battuta afferma che non si debba applicare questa regola *tout court*. Il punto è che, per come è rubricato l'articolo, la clausola è discrezionale e la volontà dello Stato non è coercibile in alcun modo. Per chiunque si occupi di attività amministrativa è evidente che la discrezionalità rimane nella piena potestà degli Stati membri.

PRESIDENTE. Dottoressa, a parte questa disamina giuridica, di cui la ringraziamo, tenuto conto che i commissari sono tutti molto preparati, ci può dare qualche dato, per esempio, su quante volte viene esercitata questa clausola e da quali Stati? Anche sulla questione relativa a minori e famiglie a noi interessa avere dei dati.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino.* I dati sono tutti disponibili, ma mi riservo di farveli avere rapidamente in seguito. Per quanto concerne la volontà dello Stato e l'articolo 17, posso essere più precisa sin d'ora: si tratta veramente di un'eccezione. Il problema è che la procedura è molto dettagliata, per cui le condizioni obiettive della persona che dovrebbe essere soggetta alla

regola di Dublino possono cambiare nel corso degli anni. C'è tutta una casistica anche per l'impugnabilità reciproca dei trasferimenti e degli atti da parte di tutti i Paesi. Il problema è che l'applicazione dell'articolo 17 viene invocata dall'Italia, ma questo non viene molto recepito. Devo dire, per correttezza, che anche da parte nostra evidentemente l'articolo 17 è applicato secondo l'interpretazione comune. È un dovere anche dell'Italia applicare nel modo più compiutamente e giuridicamente rilevante l'articolo 17. Non vi nascondo che a volte questo è un tema di incontro con gli altri Paesi, ma rimane un'ipotesi del tutto residuale.

Quanto ai numeri sulla dotazione organica, come diceva il presidente, siamo incardinati all'interno del Dipartimento libertà civili e immigrazione, nell'ambito della Direzione centrale per i servizi civili all'immigrazione, e abbiamo una dotazione di venti unità più un rappresentante della Polizia di Stato in distacco quasi permanente.

PRESIDENTE. Gli altri Stati europei hanno la nostra stessa dotazione?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. No, hanno un organico molto più dotato. In Germania sono una novantina; in Olanda, dove siamo stati recentemente in visita per scambiarsi *best practices*, sono almeno 60 e sappiamo bene quanti abitanti ha l'Olanda.

Bisogna dire che lavoriamo in affanno, però la scelta è di puntare su tutte quelle richieste che possono essere rifiutate. Come ci mostrano le statistiche, noi lavoriamo molto bene perché abbiamo un alto tasso di rifiuti. Infatti, è vero che esiste la regola del primo ingresso, ma noi applichiamo molto bene tutte le deroghe.

PRESIDENTE. Ci può spiegare bene fattivamente cosa succede? Arrivano tutte le richieste a un'unità di venti persone? Ci spieghi bene anche il passaggio alle commissioni territoriali.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Le commissioni territoriali in questa fase non c'entrano minimamente, perché sono due procedimenti diversi. Come dicevo in premessa, il diritto d'asilo all'Unità Dublino non interessa. Noi ci soffermiamo sulla regola della competenza e della responsabilità, non sul merito del riconoscimento dello status.

PRESIDENTE. Questo è chiaro, però le richieste prima arrivano a voi; dopo la disamina, quelle di competenza italiana vanno alle commissioni territoriali?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Esattamente. Per questo c'è un procedimento informatizzato. Credo che noi abbiamo — questo è il dato positivo — il migliore sistema informatico tra i Paesi europei, che ci consente di gestire informaticamente l'intera procedura. Sono due i sistemi che si connettono: uno si occupa del lato commissioni territoriali e l'altro si occupa esattamente del dialogo tra i Paesi europei. Quando la competenza dirimente è italiana, noi la determiniamo, e in automatico il procedimento è caricato nella competenza delle commissioni territoriali. Come sappiamo, ci sono due flussi: l'*incoming* e l'*outgoing*. Nel caso dell'*incoming*, sono gli altri Paesi europei che chiedono a noi di farci carico di persone che hanno richiesto l'asilo per la prima volta in un altro Paese. Questo si collega alla questione Eurodac, perché chiaramente il metodo è quello. Il regolamento sull'Eurodac è il n. 603 del 2014, che è servente — vorrei chiarirlo — il diritto d'asilo. Eurodac è una banca dati di identificazione, che prescinde, pur essendo collegata, dalla banca dati *Automated fingerprint identification system* (AFIS), che semplificando è la banca dati normale di polizia. La banca dati Eurodac determina in prima battuta l'identificazione della persona, di cui noi dobbiamo essere certi in tutta Europa, per evitare l'*asylum shopping* e il fatto che queste persone decidano effettivamente dove andare e dove richiedere asilo...

PRESIDENTE. Poiché non siamo tutti avvocati, preciso che l'*asylum shopping* consiste — mi corregga se sbaglio — nel verificare in quale Stato è più facile l'accesso all'asilo.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Esattamente. Mi scuso se l'ho dato per scontato. In caso di dubbi, interrompetemi pure.

Come funziona il meccanismo Eurodac? Ci sono tre categorie di codici Eurodac, ovviamente comuni a tutti, perché la banca dati è europea. Il 20 luglio scorso è entrata in vigore una modifica del tutto tecnica — pertanto, è inutile che mi soffermi su questo — per velocizzare questo scambio di informazioni. L'Eurodac funziona come un normale fotosegnalamento, ovvero *foto fingerprinting*. C'è un'immagine fotografica dell'impronta digitale, che in Italia viene presa in maniera informatizzata, e a ogni impronta corrisponde un codice al quale è associata una categoria. La categoria 1 rappresenta la richiesta di asilo. Questo è d'immediata sensibilità, perché è servente l'asilo. Dunque, la prima categoria rilevante è la richiesta di asilo, ovvero la formalizzazione della volontà. La categoria 2 indica l'ingresso illegale, mentre la categoria 3 è la presenza illegale della persona sul territorio. Mi soffermo su alcuni aspetti solo per spiegare il funzionamento. C'è una sorta di partita con regole molto chiare, perché la data dell'Eurodac determina la responsabilità. Ovviamente questa non è l'unica regola, perché c'è anche la regola dei visti, ma questo è il *core business* dell'Unità. Quando c'è una trafila di Eurodac, chiaramente la regola del primo ingresso comporta che, indipendentemente dall'aver formalizzato la richiesta di asilo e, quindi, un fotosegnalamento con Eurodac a categoria 1, la categoria 2 dell'ingresso illegale prevale. Questa è una sorta di aporia del sistema, che ovviamente faccio rilevare. Anche se un soggetto in Italia non ha mai formalizzato la volontà di richiedere asilo, si ritiene comunque responsabile di valutare la domanda l'Italia non appena questa viene presentata in Svezia, in Norvegia, in

Finlandia o in Inghilterra, che è uno dei Paesi importanti non di spazio Schengen, che però aderiscono al trattato di Dublino.

PRESIDENTE. Sostanzialmente, se la Svizzera ritiene che un soggetto sia approdato per la prima volta in Italia, ancorché non abbia formalizzato la richiesta nel nostro Paese, in automatico tale richiesta rientra nella categoria dei richiedenti asilo in Italia?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. C'è un dettaglio: se il soggetto è stato fotosegnalato con Eurodac in Italia, questa è la prova che lui ha fatto il primo ingresso in Italia — ovviamente c'è la data che lo determina — per cui viene respedito.

PRESIDENTE. Vale anche viceversa?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vale anche viceversa evidentemente, però questo determina che solo gli Stati di frontiera hanno un codice 2, a meno che gli altri Stati non ricevano persone in aeroporto. Questo è il meccanismo pratico che mette gli Stati di frontiera, tra cui ovviamente l'Italia, in una situazione di maggior impatto. Bisogna dire che questo regolamento è anche direttamente collegato al contenuto della domanda di asilo, perché la normativa stabilisce che entro 72 ore la domanda deve essere formalizzata.

PRESIDENTE. Vorrei capire meglio per potervi aiutare, perché effettivamente questo Comitato ha delle idee. Scusate se interrompo tanto, ma poi apriremo un dibattito. Ci sta dicendo che gli Stati non di prima frontiera formale (quelli dove magari i migranti arrivano, però non si sa che sono arrivati lì), se non hanno esercitato la funzione di fotosegnalamento, di fatto sono esonerati da un caricamento nel *database*, che invece noi facciamo? Ci sta dicendo che ci sono degli Stati che in realtà sarebbero di primo approdo, però, visto che non fanno questo fotosegnalamento, in qualche modo...

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. No, si presume una lealtà degli Stati membri, per cui tutti fotosegnalano. Tuttavia, a livello numerico alcuni Stati non conoscono quasi per nulla la categoria 2, perché non sono una frontiera esterna.

PRESIDENTE. Questo non è un problema di Eurodac, ma è un problema legato al regolamento di Dublino, che costringe tutti gli Stati di primo approdo a fare il fotosegnalamento. Questo è il tema.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Sì, sono due temi strettamente correlati. Noi che dirigiamo l'Unità Dublino facciamo uno sforzo concreto e quotidiano come ufficio, perché molta dell'attività chiaramente è dedicata all'esame delle pratiche. Tuttavia, devo dire che io, come direttore dell'Unità, mi occupo principalmente di questi aspetti di studio e di queste tematiche, per farli presenti in tutti i piani europei. Lei mi chiedeva quali sono le rigidità del Regolamento di Dublino in quanto a modifiche normative in corso. Attualmente ci sono due...

PRESIDENTE. Lei ha detto che arrivano le richieste e incaricate le commissioni territoriali di quelle che verificate essere di competenza italiana. Che cosa avviene di quelle che verificate non essere di competenza italiana?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Le rimaniamo al Paese...

PRESIDENTE. Sì, ma materialmente cosa fate? Scrivete al Paese? Qual è la dinamica? C'è lealtà tra Paesi anche in questo?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Credevo non interessasse questo aspetto così tecnico. Il meccanismo funziona con delle richieste: esiste uno *standard form* euro-

peo, che è un sistema europeo fornito a tutti i Paesi; c'è un meccanismo di richiesta di presa in carico e di accettazione da parte del Paese. L'Italia può non ritenersi competente, per via dell'applicazione di tutti gli altri criteri (unitarietà miliare, minore età eccetera). Devo dire che sono bravissimi in questo. Peraltro, ci sono dei termini di decadenza.

C'è un dato di prassi: i più bravi ed edotti di questi migranti fanno benissimo che, volendo evitare di rimanere nel Paese di primo ingresso, che sia l'Ungheria o la Bulgaria, devono cercare di non farsi fotosegnalare, neanche come categoria 3, in nessuno dei Paesi membri e, quindi, essere del tutto invisibili. In quel caso, si perfeziona la competenza nel Paese desiderato. È fondamentale capire come si evolvono in pratica le situazioni, perché probabilmente le norme arriveranno a normare lo stato di fatto.

PRESIDENTE. Dunque, viene negato?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Viene negato e il Paese di provenienza accetta.

PRESIDENTE. Cosa avviene se non accetta?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. In questo senso c'è massima collaborazione. L'accettazione esiste. Non si tratta di una clausola discrezionale, se ci sono degli elementi concreti. C'è anche la possibilità di effettuare uno scambio di informazioni ex articolo 34 del regolamento. Peraltro, ci sono termini molto stringenti. Tutto questo procedimento dura molto poco. In presenza di Eurodac, io posso richiedere la competenza allo Stato membro entro due mesi, altrimenti è come se io mi assumessi la competenza.

Mi chiedevate alcuni dati rispetto all'articolo 17. È difficile determinarlo, perché in ciascuno Stato membro la politica migratoria ha un fattore determinante nell'opinione pubblica, per cui moltissimi Paesi — noi ce ne accorgiamo dall'esame

della documentazione — tendono a non fare le richieste di presa in carico all'Italia in determinati casi dubbi, invece di applicare l'articolo 17. È una sorta di anticipazione della discrezionalità nella distribuzione. Per esempio, la Svizzera lo fa. Questo dato è di difficile quantificazione, perché noi ne abbiamo una percezione in base all'andamento dei flussi. Sembra un lavoro meccanico, ma in realtà è molto ragionato, proprio per ricostruire, da una cosa che sembra molto matematica (Eurodac 1, 2 e 3), la situazione concreta con cui si esplica questa volontà.

Passo alle modifiche normative. Attualmente, ai sensi dell'articolo 46 del regolamento, in Europa c'è la necessità di fare una valutazione dell'effettività del regolamento. A questo punto, per rigore intellettuale, devo citare un altro dato fondamentale. La criticità di tutto questo sistema, anche nel caso di Paesi molto efficienti, come la Germania o la Norvegia, risiede nel numero degli effettivi trasferimenti nello Stato membro che sarebbe competente, anche qualora la competenza sia stata determinata. La media europea di effettivo trasferimento non è mai superiore al 20 per cento delle responsabilità accertate.

Su questo potrei fornirvi qualche dato esatto. Nel 2014 è stata accertata la competenza dell'Italia a giudicare la domanda di asilo di quasi 10.000 persone in più, ma gli effettivi trasferiti sono stati 900. Uno su dieci. I dati sono difficili da verificare. Ovviamente il discorso vale anche viceversa. Devo dire che i flussi di *incoming* e *outgoing* non sono paragonabili in Italia: io ho quattro quinti di *incoming* e un quinto di *outgoing*, ovvero di potenziali competenze estere. Mi fa gioco che la media sia per tutti del 10 per cento, perché il mio 10 per cento è numericamente inferiore. Questo rappresenta — perciò parlavo di onestà intellettuale — il problema di Dublino in sé. E questo cerchiamo di farlo passare. Non è che l'Italia o i Paesi di frontiera vogliano semplicemente scaricare una responsabilità. Noi crediamo veramente

nella divisione della responsabilità e degli oneri. Credo di poterlo dire da burocrate, da *civil servant*.

È difficilissimo coartare la volontà del richiedente asilo. Ricordiamoci in questo caso che ci sono molti migranti irregolari che possono presentare la richiesta di asilo, però, sia nel 2014 sia nel 2015, il grosso dei migranti erano siriani ed eritrei. Quest'anno abbiamo un numero di iracheni che ha superato quello dei somali. La percentuale di richieste Dublino in Italia rappresenta di fatto quello che nella decisione sulla *relocation* l'Europa indica come oltre il 75 per cento di domande di asilo accolte. Ciò significa che si tratta di veri richiedenti asilo, aventi il diritto del riconoscimento della protezione internazionale. Sono numeri che statisticamente contano.

In quest'ottica, il regolamento di Dublino è soggetto a un'*evaluation* su tutti gli aspetti relativi alle procedure, che sono molto tecnici, proprio per l'effettività dei termini. Infatti, l'eccessiva rigidità e frammentarietà dei termini per le singole procedure determina una difficoltà applicativa per tutti gli Stati membri. Se un termine viene prolungato ai fini dell'*incoming*, automaticamente viene ridotto nell'*outgoing*, quindi la bilancia deve rimanere tendenzialmente in equilibrio, anche come proposte di modifica.

Attualmente, quindi, noi stiamo procedendo con i rilievi più o meno in questo senso. Ci sono dei rilievi macro sulla regola base, che noi continuamente facciamo, ma che evidentemente riguardano un profilo politico più alto. Tuttavia, in via di premessa, lo ribadiamo ogni volta, perché a volte la goccia scava la roccia. L'Europa si avvale di una società esterna, che raccoglie gli elementi da tutti gli *stakeholders*, ovvero da tutti i soggetti, istituzionali e non, che devono prendere parte al procedimento regolato dal regolamento di Dublino III, per verificare l'efficienza complessiva del sistema. È noto che recentemente è stata pubblicata una proposta di modifica della Commissione, che vorrebbe inserire gli articoli 33-*bis*, -*ter* e -*quater* nel regolamento, portando a

sistema il meccanismo di *relocation*. In seguito vi parlerò degli *hot spots*, che in questo senso sono legati alla mia specifica competenza, mentre dovrò sottrarmi alle domande più specifiche sull'asilo. La *relocation* rappresenta effettivamente un primo concreto superamento della regola di primo ingresso. Le due decisioni ben note, la n. 1523 e la n. 1.601, che il Consiglio dell'Unione europea ha adottato nel mese di settembre, consentono effettivamente di ricollocare in deroga alla regola di Dublino i richiedenti asilo in Italia, in Grecia o in Ungheria. Nel caso dell'Italia, parliamo di 24.000 richiedenti asilo per la prima decisione e di 16.500 per la seconda, con l'eventuale ampiamente rispetto alla quota dell'Ungheria, che però verrà deciso entro fine anno. Questo meccanismo effettivamente costituisce una deroga. I cittadini richiedenti asilo — lo ribadisco — che abbiano una nazionalità per la quale la percentuale quadrimestrale Eurostat rappresenta oltre il 75 per cento di accoglimento della richiesta di riconoscimento dello status sono potenziali ricollocandi, nelle quote che ciascuno Stato ha offerto nella prima decisione e sta offrendo nella seconda. Infatti, non sono ancora arrivati a 15.000. Questa rappresenta effettivamente una deroga al regolamento di Dublino, che però — questa è un'altra criticità — viene inserita secondo le normali regole procedurali del regolamento. In altre parole, si deroga al capo terzo, però la formalizzazione avviene tramite il normale canale di intercomunicabilità degli Stati, denominato DubliNet.

Per quanto concerne l'Italia, sapete bene che c'è stato già un primo *pilot*. Voglio sottolineare che abbiamo già fatto la prima *relocation* in Svezia di 19 richiedenti asilo. Questo numero stupisce ed è soggetto a molte critiche, però da parte di chi deve materialmente gestire c'è una cautela, perché si tratta di un procedimento completamente nuovo a livello amministrativo-burocratico. Ci sono ventiquattro Stati membri che devono assolutamente cercare di omogeneizzare le rispettive procedure nei confronti di altri

due Stati membri, che determinano dei termini di decadenza, degli specifici incombenti in capo a ciascuno e soprattutto la garanzia dei diritti fondamentali di queste persone. In questo senso, servono dei *pilot*, che vengono richiesti dagli altri Paesi. Anche per quanto riguarda la Svezia, non è vero che, siccome sono andati bene i primi venti, possiamo andare a regime con le quote. Nella sola Svezia hanno offerto una quota di 50. Dunque, è molto importante che l'Italia continui a mostrare uno spirito di leale collaborazione con tutti gli altri Paesi. Questa offerta determina per loro un incremento dell'accoglienza. Dal punto di vista del Paese di *relocation*, il problema dei migranti è solo una questione di accoglienza, mentre per noi è una questione di rivisitazione dei sistemi. Per questo, nella decisione sulla *relocation* c'era il presupposto dell'attuazione di una *road map* dell'Italia e della Grecia, che segnalasse gli *step* successivi in materia di diritto d'asilo e immigrazione.

Il primo ottobre scorso è stato presentato ufficialmente in Europa a tutti gli Stati membri, nella sede dedicata, il meccanismo dell'*hot spot approach*...

PRESIDENTE. Prima di passare agli *hot spots*, mi spieghi una cosa: la ricollocazione significa che Dublino fa l'esame del *file* su questo soggetto e fa una ricollocazione, oppure che anche parte delle pratiche amministrative vengono svolte nello Stato dove il richiedente viene ricollocato?

Per essere chiari, questa ricollocazione esonera l'Italia esclusivamente dall'accoglienza oppure la esonera anche dal carico importante che ha il nostro Stato...

SIMONA SPINELLI, viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino. La esonera anche dall'esame della domanda di asilo. I requisiti sono che il migrante abbia fatto domanda di asilo in Italia e che abbia una delle nazionalità di cui alle percentuali. Dopodiché, la competenza passa allo Stato membro di *relocation*. Non viene meno soltanto il profilo dell'accoglienza, ma an-

che l'onere per le commissioni territoriali di valutare questa domanda. In questo, è sicuramente un passo avanti.

Prima di venire agli *hot spots*, concludo il discorso sulle modifiche normative. Il meccanismo di *relocation* non è stato introdotto a regime come regola base, ma come elemento sussidiario. Si è codificato che, in condizioni di emergenza, c'è sempre la possibilità di ricollocare. Permettete questa semplificazione, che è utile per capire. Il problema è che in questo modo non si risolve a monte la criticità del sistema Dublino. Questo è stato rappresentato nelle sedi di modifica, che ovviamente ci sono. L'unica differenza sarebbe che le quote, in questo caso a sistema, introducendo questi articoli nel regolamento, sarebbero obbligatorie e sarebbero determinate in base alla percentuale di PIL, alla popolazione e agli altri criteri che conoscete. Vorrei sottolineare che si potrebbe fare un vero passo avanti se questo sistema diventasse la regola base e se la regola di primo ingresso diventasse l'elemento sussidiario. Probabilmente per le Unità Dublino di tutta Europa non cambierà molto in termini di numeri, perché quelli sono i richiedenti asilo e quelli vanno distribuiti. Verosimilmente, mi aspetto che in Italia questa sproporzione tra *incoming* e *outgoing* venga meno. Se cambia la regola, noi avremo lo stesso numero di domande relative ai richiedenti asilo, però cambia la prospettiva di gestione.

Venendo agli *hot spots*, questi erano inseriti nell'ambito della *road map* necessaria alla *relocation*. Io vorrei dare qualche notizia su come effettivamente si attueranno questi *hot spots*, una volta che sarà stata presa la decisione politica su questi meccanismi. L'Italia ha sempre parlato di *hot spot approach*, che è un approccio di prima accoglienza. La presidente mi chiedeva se gli *hot spots* sono già operativi. È già operativa Lampedusa...

PRESIDENTE. Questo non è stato formalizzato? Non c'è stato un passaggio? È

importante che ci dia questo dato, perché noi l'abbiamo chiesto, e lei è la prima che ce lo dice in modo chiaro.

Dunque, Lampedusa attualmente è un *hot spot*. Le chiedo di spiegarci bene che cosa è cambiato. Ci sono funzionari europei?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vorrei sottolineare che per chi lavorava già lì il cambiamento è molto graduale. Per questo parliamo di un *approach*. È stata formalizzata una situazione che già esisteva. Già da Mare nostrum e successivi accordi europei su alcuni temi si sta lavorando insieme. Infatti, ci sono dei *team* tecnici formati da Frontex, che è l'agenzia europea che si occupa di polizia di frontiera, Europol e UNHCR, con cui abbiamo uno specifico accordo per la campagna informativa. Gli *hot spots* devono essere necessariamente un porto, perché le dinamiche migratorie interessano il mare. Per questo, è stata resa operativa per prima Lampedusa, che pure ha delle criticità particolari. Banalmente, a Lampedusa gli arrivi avvengono di notte, a causa delle condizioni geografiche. Le navi che pattugliano il Mediterraneo per andare incontro ai migranti, che sono anche europee (inglesi e norvegesi), arrivano a tarda serata. Questa è una caratteristica determinante di Lampedusa, che verosimilmente non si ripeterà negli altri *hot spots*. Altri tre dovrebbero essere operativi per fine novembre e i cinque della *road map*...

PRESIDENTE. Noi l'abbiamo chiesto a tanti interlocutori del Governo, ed è interessante che ce lo dica lei. Dunque, non è un *rumor* di stampa la notizia secondo cui c'è una *road map* per costituire cinque *hot spots* nel nostro Paese entro l'anno.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Tuttavia, voglio rassicurare tutti. Gli *hot spots*, come dicevo, sono dei porti. In questo senso, è bene chiarire a tutti gli interlocutori, anche di questo livello, che i porti ci sono

sempre stati e accolgono sempre migranti. In questo caso, sono solo più organizzati.

PRESIDENTE. Credo che la differenza — mi corregga se sbaglio — è che avremo degli organismi europei che parteciperanno al processo qui in Italia. Invece di farlo nei Paesi di provenienza, si decide che i Paesi di primo approdo, Grecia e Italia, hanno dei centri dove, con la partecipazione degli europei, c'è questo meccanismo.

SIMONA SPINELLI, viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino. Parliamo di Agenzie europee. Non sono i singoli Paesi che autonomamente dispiegano risorse. Si opera sempre ed esclusivamente per il tramite di Agenzie. Io ho spiegato a livello tecnico che non ci sarà nessun *liaison officer* o personale di ambasciata dispiegato né negli *hot spots* — ci tengo a sottolinearlo — né negli *hub* dedicati alla procedura di *relocation*.

Io su questo sono veramente molto tranquilla e vorrei tranquillizzare. È un aiuto che si chiede all'Europa, non un commissariamento da parte di polizie di altri Paesi. Su questo bisogna veramente essere chiari, perché su tutti i tavoli è stato ribadito. Ci siamo imposti su questo. Vorrei spiegarmi molto bene su questi aspetti.

Ovviamente in questi porti la prima fase è lo sbarco. Anche l'Europa finalmente si è resa conto della situazione. Per questo, è stata utile la presenza di elementi di Frontex. Chi va a lavorare in quei posti si rende conto che l'esercizio emergenziale è principalmente in termini di affluenza. Si opera in posti piccoli e in tempi talmente rapidi che è veramente molto difficile far sempre fronte in modo compiuto a tutte le esigenze. Dopo lo sbarco, il primo *screening* è quello sanitario, principalmente sulla tubercolosi, che ovviamente diventa una priorità. Gli eventuali malati vengono portati in quarantena. Ci sono organismi dedicati. A Lampedusa c'è la Croce Rossa, con cui abbiamo un accordo su questo.

Il momento immediatamente successivo comprende la preidentificazione e il foto-

fingerprinting. La preidentificazione è una fase fondamentale, perché è in quel momento che avviene il cosiddetto *screening* di *briefing*, che — anch'io l'ho appreso dai canali normali — avviene con gli operatori di polizia italiana. Si tratta di una prima indagine di contrasto agli scafisti e alla tratta di esseri umani, per individuare i responsabili. Devo dire che questo porta i suoi frutti. Anche questa fase c'era già a Lampedusa. Non è cambiato molto.

Per quanto riguarda gli *hot spots*, noi abbiamo richiesto una presenza delle Agenzie europee. Per questo, voglio rassicurare tutti. Frontex è un'agenzia di polizia. Noi abbiamo chiesto anche la presenza di membri esperti di EASO, che è l'Agenzia di supporto all'asilo, proprio per garantire che ci sia, non solo il rispetto dei diritti fondamentali, ma anche un'adeguata informazione specifica sui procedimenti di *relocation*. Infatti, queste persone devono essere rese edotte per partecipare volontariamente al nuovo meccanismo, perché non si tratta minimamente di deportazioni in massa. Trattandosi di richiedenti asilo, in generale hanno molta paura che si tratti di riammissioni nel proprio Paese. C'è una scarsa fiducia organizzativa. Per un elemento di polizia o interno chiaramente è più difficile conquistare la fiducia di queste persone, per proporre loro una ricollocazione. Dopodiché, c'è il foto-*fingerprinting*. A quel punto, è già stata determinata la preidentificazione, perché questi canali sono tutti dotati di un identificativo con fotografia, nome, cognome e nazionalità. Questo è molto importante, perché c'è una sorta di corsia preferenziale per attuare la procedura di *relocation*. Gli altri migranti sono tutti fotosegnalati in categoria Eurodac 2, cioè ingresso illegale. Ovviamente si tratta di un ingresso illegale sul territorio, perché non hanno alcun titolo. Questi migranti verranno trasportati negli *hub* che verranno attivati. Attualmente è attivo l'*hub* di Villa Sikanìa per le procedure di *relocation*.

PRESIDENTE. Non si tratta di *relocation*, ma di rimpatrio.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. No, parlavo di un'altra fase; per la *relocation*, è attivo l'*hub* di Villa Sikania.

PRESIDENTE. Dove vanno messi?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vanno messi nei normali centri che già ci sono.

PRESIDENTE. I CIE, i Centri di Identificazione ed Espulsione?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. I CIE sono soltanto per coloro che non esprimono la volontà di richiedere asilo.

PRESIDENTE. Dunque, dove vanno questi?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. C'è una tripartizione.

PRESIDENTE. Visto che i CARA, i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo, non erano necessariamente per coloro che hanno una presenza illegale sul nostro territorio, io vorrei capire dove vanno questi soggetti che non sono legalmente presenti sul nostro territorio. I CARA non sarebbero destinati a questi soggetti.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Infatti, vanno nei CARA soltanto le persone che hanno manifestato la volontà di richiedere asilo...

PRESIDENTE. Se questi non vanno nei CIE, dove vanno?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vanno nei CIE.

PRESIDENTE. Le ho chiesto se vanno nei CIE e lei mi ha risposto che ci vanno solo quelli che non formalizzano una

richiesta di asilo. Questi sono soggetti che hanno formalizzato richiesta di asilo; tuttavia, non avendo superato i tre *step*, non vengono ritenuti meritevoli e vengono inseriti in Eurodac 2, cioè presenza illegale. Dove vanno questi?

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Forse non sono stata abbastanza chiara. Ha fatto bene il presidente a chiedere un chiarimento sul punto. Siamo ancora nell'*hot spot*, cioè in un unico porto di primo sbarco, nelle primissime ore. Noi abbiamo calcolato che la presenza negli *hot spots*, nella fattispecie in quello di Lampedusa, non dovrebbe superare a regime le 48-72 ore. A Lampedusa abbiamo il problema delle condizioni meteo, che spesso rendono più difficile la situazione, però a regime dovrebbe essere questa la tempistica. Il *foto-finger printing* c'è solo per i soggetti potenzialmente ricollocabili in una corsia preferenziale. Per tutti gli altri, il fotosegnalamento è in Eurodac 2, a tutela di tutti. Dopodiché, chi esprime la volontà di richiedere asilo...

PRESIDENTE. Lei lo ha chiamato « ingresso illegale ».

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Ingresso illegale per tutti. Tuttavia, chi successivamente manifesta la volontà di chiedere asilo va nei CARA, mentre gli altri andranno nei CIE. Io credo che questi aspetti siano stati ampiamente descritti nella *road map*, che è stata presentata in Europa. Speravo di non dover essere io a presentarla al Parlamento italiano.

PRESIDENTE. Infatti, le siamo grati, però le assicuriamo che lei è il primo interlocutore che ce lo spiega così nel dettaglio. Peraltro, non sono dettagli, perché, come può immaginare, ci sono persone umane e ci sono numeri. Infatti, noi le chiederemmo un po' di dati. Visto che lei ci ha parlato di tre categorie, al Comitato interessa sapere annualmente quanti vanno in categoria 1 e quanti in

categoria 2, e come si sviluppa la situazione, ovvero quanti di quelli che successivamente richiedono asilo rimangono presenze legali e quanti diventano richiedenti. Ci farà avere questi dati.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Vorrei chiarire che questi dati purtroppo non sono in possesso dell'Unità Dublino. In generale, c'è un mix di competenze. Il *foto-fingerprinting* è una competenza di polizia. L'Unità Dublino non ha accesso diretto alla banca dati Eurodac, ma abbiamo una relazione con il Dipartimento per la pubblica sicurezza, nella fattispecie con la Polizia di frontiera. In realtà, c'è una compartecipazione di competenze per la migliore soluzione del fenomeno. Mi preme spiegare che, per esempio, in questa fase c'è tutta la parte delle riammissioni e del ritorno volontario, che però esula dalla mia specifica competenza. Il ministro, anche nell'ultima audizione che ha svolto in questa sede, ha spiegato molto bene che anche il progressivo avvio è volto a testare la volontà evidente dei Paesi europei di distribuire responsabilità e solidarietà e di verificare l'incremento dei rimpatri volontari, che noi gestiamo con organizzazioni umanitarie. È un piano che non si muove da solo o come sudditanza, ma con le Agenzie europee.

Io spiegherei soltanto come avviene formalmente la *relocation*, in modo da rimanere nel mio stretto ambito. Per queste persone potenzialmente ricollocabili ci sono delle strutture dedicate. Siccome la procedura ha termini di conclusione molto ristretti, io non posso permettere che le persone in due mesi si disperdano sul territorio. Queste persone non si disperdono incontrollate, perché chiaramente dopo il fotosegnalamento nessuno ha interesse a rendersi invisibile sul territorio. Tuttavia, gli operatori hanno la necessità di sapere dove sono per poterli movimentare in tempi rapidi, a seconda delle quote offerte dai Paesi.

L'altro requisito è che i migranti abbiano formalizzato in Italia la richiesta di asilo, che in Italia avviene nella forma con

la categoria Eurodac 1. Nella sostanza, avviene con una sorta di pre-intervista, servente anche al lavoro delle commissioni, che è la compilazione del cosiddetto « modello C3 ». Nel modello C3, dedicato alla *relocation*, ci saranno le informazioni rilevanti, perché la *relocation* consente di estendere i principi di unitarietà familiare anche a relativi meno stretti, oltre ai fratelli e alle sorelle che hanno bisogno dell'aiuto della persona da ricollocare. Per esempio, basta la presenza di familiari in Germania o in Svezia per dare una corsia preferenziale alla persona sulla Germania o sulla Svezia, anche per garantire che i Paesi di *relocation* possano semplificare le procedure di inserimento e di accoglienza. Anche qui ci sono delle difficoltà procedurali, perché bisogna creare un procedimento amministrativo del tutto nuovo. Lo facciamo in collaborazione con la Commissione europea, che ha dispiegato due funzionari — è una cosa un po' straordinaria — per garantire che tutte le procedure siano condivise. Infatti, l'opera di mediazione dell'Europa in questo senso consente che non sia più una richiesta del Paese aiutato — permettetemi la semplificazione — ma un'esigenza dell'intera Europa, in un'ottica — lo ribadisco — di solidarietà e responsabilità. Dopodiché, ci sarà una « normale » procedura Dublino, cioè una richiesta di presa in carico, ai sensi della decisione, al Paese di *relocation*, il quale dovrà fare soltanto una *security check*. Ciò significa che il Paese può rifiutare di ricollocare l'individuo soltanto per ragioni comprovate di sicurezza nazionale e di reati gravi. Nella sostanza, questo dovrebbe consentire una sorta di automatismo. A questo proposito, è fondamentale la presenza sul nostro territorio delle Agenzie europee. Il fatto che nelle procedure di *debriefing*, quindi di verifica della situazione, ci siano anche agenzie europee è una sorta di bollino di garanzia che siano state effettuate compiutamente tutte le procedure di controllo sulla sicurezza. Devo dire che in questo c'è leale collaborazione.

Il sistema Eurodac non fa circolare nei Paesi europei, per un problema di garan-

zia dei dati personali, l'immagine dell'impronta, che è associata a un codice. Pertanto, se si vuole estendere l'esame sulle singole impronte, bisogna attivare negli Stati membri i normali canali di collaborazione di polizia giudiziaria. Anche su questo c'è una garanzia duplice. Il ruolo delle Agenzie europee è fondamentale. Abbiamo chiesto il supporto dell'Agenzia europea per l'asilo anche per il modello C3, perché anche in quel caso l'intervista non venga effettuata soltanto dal funzionario di polizia italiana. Infatti, normalmente questo primo aspetto è di competenza delle questure. In questi CARA dedicati alla procedura c'è la presenza di esperti EASO, che garantiscono un'intervista resa correttamente, secondo tutti i criteri determinati dalla decisione. Anche questa è una prova che l'Europa si fa carico della problematica e che i Paesi membri fanno una sorta di passo indietro rispetto alla fiducia reciproca sull'esame di queste richieste di ricollocazione.

Dopodiché, a livello centrale nell'Unità Dublino, con i *liaison officer*, che avranno gli unici contatti a livello centrale con me o con i miei collaboratori, avverrà quello che la decisione richiede, ovvero il processo di *matchmaking*, che consiste nel far incontrare le preferenze degli Stati membri con le domande dei ricollocabili. In questo l'Italia sarà molto ferma su ciò che abbiamo concordato in altri sedi e che io ho spiegato personalmente. Infatti, io sono anche il *contact point* per questa procedura, e i *contact point* degli altri Paesi europei fanno riferimento grosso modo a me. Abbiamo spiegato che questa fase deve essere il più fluida possibile e che quelle espresse dagli Stati membri sono mere preferenze. Se la Germania preferisce siriani e famiglie e io ho delle famiglie siriane che vogliono andare in quel Paese per ragioni familiari, si fa in questo modo, altrimenti decide lo Stato. In questo senso, vi rassicuro che è stato detto molto chiaramente agli Stati che loro esprimono le preferenze, ma poi decidiamo noi, e loro possono rifiutare solo per ragioni di sicurezza nazionale, che io accetterò solo se non sono apodittiche, per un normale

ragionamento di motivazione dell'atto amministrativo del Paese europeo. La procedura aiuta a chiedere delle garanzie motivazionali, perché noi applichiamo sempre il diritto interno. Questa fase è molto veloce e molto fluida. Questa prima fase di sperimentazione con gli altri Paesi si estrinseca principalmente nella correttezza formale di tutto l'apparato documentale, perché evidentemente ci sono delle necessità che prima nelle normali procedure non c'erano...

PRESIDENTE. È tutto in una fase pilota. Mi scuso, ma tra poco ci sarà il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, in Aula e voglio lasciare la parola ai colleghi. Se ha ancora dei punti...

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Ho praticamente finito. Dopo la fase di *matchmaking*, si manda una richiesta di presa in carico, c'è l'*approval* e avviene il trasferimento. Per quanto concerne i trasferimenti, vorremmo tentare di partire con l'aiuto dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), che ci supporta materialmente in questo aspetto.

PRESIDENTE. Grazie, dottoressa. L'abbiamo incalzata, perché lei materialmente vede delle cose che i commissari non possono vedere. Sono punti delicati, su cui lei ci ha confortato.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALBERTO ORELLANA. Grazie, viceprefetto. Mi ero preparato un po' di domande, che lei ha già anticipato. Io avevo letto notizie di stampa sulla possibilità che ci siano funzionari di altri Paesi che vengono a « scegliere » i richiedenti asilo. Dunque, lei lo smentisce completamente.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Assolutamente no. Per rassicurarla ulteriormente, le dico che noi tendiamo a limitare la presenza di delegazioni di altri Paesi alle

reciproche visite nei sistemi di accoglienza. Noi non li facciamo entrare in contatto. Il contatto è stato utile, per esempio, nel *pilot* con la Svezia. Una volta che era stato formalizzato tutto e, quindi, c'era l'*approval*, immediatamente prima della partenza, la Svezia ha incontrato i richiedenti asilo, come in una sorta di adozione internazionale. In quel momento, il Paese ha rappresentato il suo sistema d'accoglienza, anche per far capire a queste persone a cosa andavano incontro.

ALBERTO ORELLANA. Lei ha parlato di Frontex, Europol e UNHCR, e ha detto che avete richiesto anche la presenza di EASO. Vorrei sapere se questa richiesta ha avuto un esito positivo. Per ciò che concerne l'ipotesi di *opt-in* da parte irlandese, le chiedo se ci può confermare che l'Irlanda sta volontariamente entrando nel sistema Schengen. Anche questa è una notizia di stampa.

C'è un tema più generale, che lei ha toccato un po' di sfuggita. Mi riferisco alla possibilità di coartare la volontà delle persone. Se non appartengono agli Stati che lei ha citato, come l'Eritrea, non hanno diritto alla *relocation* e non richiedono asilo, queste persone vanno incontro a un rimpatrio. Ci sarà la ferma volontà dell'Europa e dell'Italia stessa di riportarle nei Paesi d'origine. A questo punto, occorrerà coartare la volontà delle persone. Mi domando se in questo senso questi *hot spots* non diventeranno limitativi della libertà personale, ritornando a una logica di CIE, che io sinceramente non avevo condiviso all'epoca e non vorrei che si ripetesse in qualche modo, per altri motivi.

RICCARDO MAZZONI. Grazie per la documentata relazione che ci ha fatto. Lei ha detto una cosa molto giusta all'inizio della sua esposizione: con Schengen i confini meridionali dovrebbero essere confini europei e non italiani. Pertanto, l'asilo dovrebbe diventare una materia di competenza europea. Tuttavia, mi sembra che all'Italia siano state tirate le orecchie, perché per troppo tempo il fotosegnalamento non è stato fatto. Quello che ci

hanno imputato è che troppi hanno varcato i nostri confini (Ventimiglia, Brennero eccetera), senza che fossero stati attuati il fotosegnalamento e la presa delle impronte digitali.

Per questo, io conservo la preoccupazione che la *road map* stringente che ci hanno imposto e la presenza di funzionari di supporto dell'EASO e di collegamento con gli altri Paesi indichino una volontà di instaurare un meccanismo di verifica esterna sull'attività dello Stato italiano. Mi sembra che questo emerga dai fatti, anche se ovviamente non sta a lei confermarlo.

Da quello che ho capito, l'Unità Dublino, che è fondamentale, si occupa prevalentemente dei cosiddetti « dublinati », cioè dei richiedenti asilo che hanno tentato di stabilirsi in un Paese diverso da quello di primo ingresso competente per l'esame della domanda. Il vostro è un continuo contenzioso con le Unità Dublino degli altri Paesi. Non sarebbe più utile creare un'Unità Dublino centrale a livello europeo, che coordini tutte le unità? A quel punto, saremmo tutti sullo stesso piano, e non ci sarebbero problemi di presunto commissariamento.

Infine, chi è richiedente asilo va nei CARA e gli altri vanno nei CIE. Tuttavia, la metà dei CIE italiani sono chiusi da anni. Quanti vanno nei CIE in percentuale rispetto a quelli che arrivano? C'è un'incorreggibilità in questo senso, perché i CIE sono quasi tutti dismessi.

PRESIDENTE. Questo era poi l'oggetto della mia domanda. Io mi chiedevo dove vanno queste categorie 2, visto che i CIE non ci sono più. Vanno tutti nei CARA?

PAOLO ARRIGONI. Innanzitutto, ho una domanda in premessa per capire la collocazione dell'unità che lei dirige. Dottoressa, lei dirige l'Unità di Dublino all'interno dell'Ufficio 3 oppure dirige l'Ufficio 3 della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo?

Lei prima si lamentava di certa stampa, che fa delle considerazioni o riporta dei dati inaffidabili e poco collimanti tra loro. Tuttavia, devo dire che anche sul sito del

Ministero dell'interno c'è poca chiarezza in ordine alle attività dei vari servizi e dipartimenti. L'ho detto anche ieri al premier Renzi durante le comunicazioni in previsione del Consiglio europeo. Anche sui dati il Ministero dell'interno latita totalmente. Negli ultimi mesi, ci avviciniamo veramente allo zero in ordine agli ingressi, alle uscite, ai richiedenti asilo e agli esiti delle domande di asilo. Mi permetta questo sfogo.

Non ho ancora capito la sua attività. L'Unità di Dublino ha anche il compito di indirizzare nelle 40 commissioni/sedi la competenza in ordine alle domande di asilo, oppure chi è il soggetto all'interno del dipartimento che si occupa di questo smistamento?

Per ciò che concerne il ricollocamento, su alcuni documenti, anche di fonte europea, si parla di nazionalità con evidente bisogno di protezione internazionale. In alcuni documenti si parla di siriani e di eritrei, mentre in altri si parla anche di iracheni. Mi faccia capire se si parla solo di queste due o tre nazionalità, oppure, in base all'aggiornamento quadrimestrale del riscontro delle domande di asilo che ottengono un successo del 75 per cento, le nazionalità che hanno diritto al ricollocamento fra quattro mesi possono diventare quattro, perché si aggiungono i moduli. Per me è fondamentale capire questo aspetto. Posto che nel 2014 oltre 1.800 tra siriani, eritrei e iracheni hanno presentato la richiesta d'asilo in Italia e che, nella prima *tranche* del pacchetto di ricollocamento, di 40.000 persone all'Italia ne competono 24.000 nei prossimi due anni, lei ritiene che questa quota possa essere raggiunta? Raggiungeremo la quota di 24.000 secondo lei, oppure, stante la conferma dei numeri, quella quota non sarà mai raggiunta?

Sempre in tema di ricollocamento, questa procedura di ricollocamento è attivabile solo laddove ci sono gli *hot spots*? Da quel che ho capito, quelli che sono partiti per la Svezia arrivavano da Lampedusa, dove lei conferma che è attivato l'*hot spot*. Se un siriano entra, per esempio, attraverso il confine terrestre del Friuli-Vene-

zia Giulia, dove non c'è e non ci sarà a breve l'*hot spot*, avrà la possibilità di essere ricollocato?

Infine, l'esame delle ossa sui minori non accompagnati è eseguito da voi in maniera *random* oppure su ciascuno dei minori che presumibilmente sono sulla soglia della maggiore età?

LAURA FASIOLO. Una sua considerazione mi ha colpita. Diversi di noi hanno fatto più volte alcune osservazioni rispetto al numero dei componenti dell'Unità Dublino. Io ho particolarmente a cuore questo tema, perché credo che sia un elemento assolutamente da risolvere e da affrontare, come ho detto al ministro. Lei ha sottolineato in questa sede che entro due mesi bisognerà assumere una serie di decisioni nell'ambito delle competenze. Pertanto, c'è la certezza che, superati questi due mesi, noi invocheremo la clausola di salvaguardia e, quindi, la situazione sarà a carico nostro. Qual è la percentuale delle domande che vengono esaminate in modo tardivo? Quanto ci ingolfiamo da questo punto di vista? Sarebbe possibile dare alcune attribuzioni di Dublino alle commissioni territoriali, perché vengano in aiuto, oppure arricchire l'organico dell'Unità Dublino?

Per ciò che concerne gli *hot spots*, lei ha parlato di cinque realtà. Sarebbe interessante sapere quali sono nella *road map*, oltre a Lampedusa.

PRESIDENTE. Grazie infinite, prefetto. Lei ci ha già detto fin troppe cose, quindi non so se al suo posto mi esporrei anche sulle cinque realtà. Purtroppo, abbiamo solo dieci minuti, perché poi tutti devono garantire la presenza per l'audizione del Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon in Aula. Mi perdoni, ma comunque la reinviteremo.

Do la parola al viceprefetto aggiunto Simona Spinelli per la replica.

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. Sarò molto breve nelle risposte. Procedo per ordine, iniziando dal ruolo di EASO. Noi abbiamo

richiesto la loro presenza e ci stanno già fornendo personale. Rispondo in parte anche alla domanda della senatrice. Il supporto di EASO è stato richiesto anche al centro per l'Unità Dublino per la gestione di queste procedure, in termini di dieci unità. Sta per partire un interpellato per aumentare l'organico. Non si può assolutamente commissionare, perché le commissioni giudicano nel merito, mentre l'Unità Dublino deve valorizzare esclusivamente gli aspetti relativi al regolamento di competenza sull'esame delle domande.

Sinceramente non mi risulta nulla riguardo all'Irlanda, mentre posso dire che la Svizzera ha manifestato la volontà di associarsi alla *relocation*, perché è già parte del sistema.

Sui rimpatri CIE, mi permetto di alzare le mani, perché questo non rientra nel nostro ambito. Mi dispiace non poter dare una risposta. Vorrei soltanto dire che la presenza delle Agenzie, aldilà della quantità di persone fotosegnalate, è a garanzia del lavoro che sta svolgendo l'Europa.

Mi collego alla domanda del senatore Arrigoni rispetto ai numeri. Parliamo delle nazionalità che hanno il 75 per cento di esiti positivi nella valutazione delle domande. Questo 75 per cento è calcolato su base quadrimestrale, quindi è soggetto a cambiamenti. Attualmente, sono interessati siriani, eritrei, iracheni, centroafricani e apolidi. L'apolidia è un meccanismo in base al quale sarebbero ricollocabili astrattamente anche i palestinesi, perché risultano formalmente apolidi.

Per ciò che concerne il mio incardimento, la mia è un'unità a parte rispetto all'Area terza, che principalmente coordina la rete dello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) ed è guidata dalla mia collega Marta Matscher.

Sui dati e sul sito evidentemente devo alzare le mani come per i CIE, perché non è una mia competenza. Ovviamente anche per me sarebbe utile avere più dati e più chiarezza rispetto al sito del mio Ministero.

A un certo punto si parlava di volontà coartata sui fotosegnalamenti. Devo dire

che il problema del mancato fotosegnalamento e il problema delle mancate richieste di asilo sono strettamente interconnessi. Da alcuni richiedenti asilo l'Italia è vista soltanto come un momento di passaggio. Loro non vogliono fisicamente restare qui, ma vogliono andare altrove. Pertanto, c'è questo problema. In questo senso, la *relocation* aiuta a capire come dovrebbero funzionare le cose.

L'Unità Dublino si occupa di dublinati, che nella sostanza sono tutti coloro che hanno evidenze Dublino. Se un richiedente asilo ha un passaggio in Bulgaria, è chiaro che io lo richiedo alla Bulgaria. Nella stesura della sua domanda, sono i colleghi della polizia che mi comunicano questa evidenza Dublino, e io riesco a richiederne la presa in carico.

Vorrei ricordare che il Friuli non è una frontiera esterna dell'UE, a meno che non arrivino via mare. In questo caso, il siriano non sarebbe soggetto a *relocation*, perché avrebbe un'evidenza Dublino, in quanto dovrebbe essere necessariamente passato dalla Slovenia o dall'Austria. Dunque, non è possibile.

PRESIDENTE. Sull'Unità Dublino le è stato chiesto anche se ritiene possibile un'Agenzia europea...

SIMONA SPINELLI, *viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino*. L'Agenzia europea potrebbe essere una soluzione, ma di lungo periodo, perché la politica generale dell'asilo è determinante. Un'Unità Dublino europea presuppone commissioni europee che valutino il diritto d'asilo. È un pacchetto unitario. C'è una divisione di competenza, perché non tutti possono fare tutto. Io spero che lo raggiungeremo, perché personalmente — su questo posso dare la mia opinione personale — ritengo che sarebbe un traguardo per l'Europa. Forse lo vedranno i nostri figli. Tenete conto che la prima Convenzione di Dublino è del 1990 ed è entrata in vigore sette anni dopo. Questi sono tempi necessari, perché bisogna coinvolgere la politica seria e tutti gli Stati. Tecnicamente sarebbe utile. Per quanto

riguarda il problema del superamento, come dicevo, secondo me si sta superando la regola del primo ingresso. Quello che dicevo in apertura è che ci sarà sempre una regola di determinazione della distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio europeo. La si può chiamare Dublino o in un altro modo, però gli Stati membri si devono dare una regola, finché non si arriverà a quello che diceva lei. Tuttavia, questo è un problema che non rientra nella mia competenza, ancor meno dei CIE.

PRESIDENTE. Stava rispondendo al senatore Arrigoni sulla questione del Friuli.

SIMONA SPINELLI, viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino. Se alla questura di Roma arriva un siriano che presenta la richiesta di asilo, quest'ultimo potrebbe essere un potenziale ricollocando. Si tratta di un problema di diritto interno, che riguarda la parità di trattamento. Non ci può essere disparità di trattamento tra il siriano che richiede asilo a Roma e il siriano che lo richiede in un *hot spot*. C'è un problema di chiarificazione su questo. Ci stiamo domandando queste cose, perché è un procedimento nuovo, però l'approccio è in coordinamento col diritto nazionale. Se la Costituzione e le varie leggi interne prevedono la parità di trattamento in un procedimento amministrativo, non posso escludere dalla *relocation* un potenziale ricollocando solo perché non ha formalizzato la domanda in un *hot spot*.

PRESIDENTE. Alle 10,45 dobbiamo essere in Aula.

PAOLO ARRIGONI. Avevo posto una domanda sul raggiungimento della quota dei 24.000.

PRESIDENTE. Ha risposto. Non so se è nelle sue competenze. Valuti lei.

SIMONA SPINELLI, viceprefetto aggiunto, capo dell'Unità Dublino. Non rien-

tra strettamente nelle mie competenze, ma posso assicurare che l'ufficio si pone degli obiettivi.

PRESIDENTE. La ringraziamo. Chiaramente lei è stata incalzata, perché abbiamo capito che è il primo anello che dobbiamo ascoltare di tutta la catena. Voi siete una sorte di corte, che decide le competenze dei cosiddetti « giudici » a livello internazionale. Mi riservo quindi di individuare con gli uffici quel soggetto che materialmente, dopo la vostra analisi sulle competenze degli Stati, prende in carico i soggetti dublinati e li trasferisce ai CARA piuttosto che alle commissioni territoriali.

Inoltre, noi siamo a caccia di dati. Il Ministro degli interni Alfano l'ultima volta ci ha comunicato alcuni dati, però lei oggi ci ha spiegato che ci sono delle categorie, e io desidero sapere l'esito di queste categorie. Non credo sia un tabù dirci annualmente quali sono le percentuali delle categorie 1, 2 e 3. Capisco che c'è Eurodac, questa sorta di banca dati. Anche in questo senso, mi riservo di individuare con gli uffici qualcuno che possa dare un po' di dati.

Vi confermo – sono contenta di questo – che il Ministro Pinotti sarà da noi mercoledì 28 alle ore 14,30. Mi rivolgo soprattutto all'onorevole Fasiolo: questa data e questo orario dipendono dalle disponibilità del ministro, per cui non possiamo anticipare alle 7,30 o alle 8,00 del mattino. Sarò grata della presenza, perché naturalmente siamo molto contenti che il ministro venga da noi.

Ringrazio il viceprefetto Spinelli e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 29 dicembre 2015.

€ 2,00



17STC0014130