

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. **8-ter**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRAT- TENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUB- BLICHE IMPEGNATE

*(Istituita con delibera della Camera dei deputati del 17 novembre 2014,
modificata con delibera del 23 marzo 2016)*

(composta dai deputati: *Gelli, Presidente, Beni, Binetti, Brescia, Vicepresi-
dente, Burtone, Carnevali, Chaouki, Colonnese, Dambruoso, Fontana, Gadda,
Segretaria, Guerini, Locatelli, Lorefice, Moretto, Palazzotto, Segretario, Pa-
triarca, Vicepresidente, Piepoli, Ravetto, Rondini, Totaro*)

RELAZIONE DI MINORANZA

(Relatori: **Gregorio FONTANA, Laura RAVETTO**)

Presentata alla Commissione il 26 ottobre 2016

Comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati il 26 ottobre 2016



Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI
INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA,
DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE,
NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI
TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE
RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE

IL PRESIDENTE



Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi della delibera istitutiva della Commissione che ho l'onore di presiedere, la relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "hotspot", approvata dalla Commissione stessa nella seduta del 26 ottobre 2016, nonché le relazioni di minoranza.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Federico Gelli

Laura BOLDRINI

Presidente della

Camera dei deputati

S E D E

I N D I C E

PREMESSA	Pag.	5
IL SISTEMA DI IDENTIFICAZIONE	»	6
Regolamento Eurodac e Regolamento Dublino III	»	6
L'obbligo di identificazione	»	6
L'Agenda europea sulla migrazione: <i>hotspot</i> e <i>relocation</i> .	»	7
L'identità anagrafica	»	9
L'intervista	»	10
L'identità dattiloscopica	»	11
L'attuazione della <i>Roadmap</i>	»	12
L'attivazione dei primi <i>hotspot</i>	»	13
Le innovazioni procedurali	»	15
I SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE	»	17
<i>Hotspot</i> di Taranto	»	17
<i>Hotspot</i> di Trapani	»	19
<i>Hotspot</i> di Pozzallo	»	22
<i>Hotspot</i> di Lampedusa	»	25
OBIETTIVI DELL'APPROCCIO <i>HOTSPOT</i> . IDENTIFICAZIONE E SELEZIONE DEI MIGRANTI	»	28
Obiettivi di selezione	»	28
L'informativa legale	»	31
Risultati in tema di identificazione	»	31
Il rifiuto di identificarsi e la possibilità di esecuzione coattiva dell'obbligo di fotosegnalamento	»	33
Il trattenimento ai fini identificativi	»	38
La configurazione giuridica. Criticità dell'approccio <i>hotspot</i> e possibili soluzioni	»	44
CONCLUSIONI	»	52

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Forza Italia presenta una relazione di minoranza in netto dissenso con la relazione approvata.

Ciò è dovuto non al fatto che si dissenta sulla metodologia utilizzata o sulla struttura del testo. Tutt'altro. La relazione depositata pare condivisibile dal punto di vista sia metodologico sia della disposizione degli argomenti. Dalla sua lettura si evince chiaramente che trattasi di un lavoro collegiale, nel quale s'è tenuto conto dei vari contributi venuti dai commissari, dalle audizioni e dalle missioni. Quindi non abbiamo problemi a considerare come nostro anche gran parte del suo contenuto.

Tuttavia, il diavolo si nasconde, come suole dirsi, nei dettagli.

In alcuni commenti e in alcune considerazioni, in particolare nella parte conclusiva (ma non solo), abbiamo registrato gravissime forzature di natura ideologica, tendenti, per un verso, a legittimare in sede parlamentare una lettura del tutto acritica e « buonista » del fenomeno migratorio e, dall'altro, a sottacere o, quanto meno, a minimizzare le gravi responsabilità dell'Esecutivo su questo fronte.

Le proposte di modifica da noi presentate avevano, pertanto, un intento migliorativo, in quanto miravano a eliminare alcuni passaggi che rendono del tutto inaccettabile la relazione nel suo complesso.

Forse si pensava che questi dettagli non inficiassero il senso della relazione. O forse si è pensato — ma vogliamo sperare che non sia così — che, complice la complessità del testo, essi passassero inosservati e restassero, così, agli atti del Parlamento.

Noi, come opposizione, abbiamo voluto scongiurare un tale rischio.

Ma le nostre proposte sono state quasi tutte respinte, il che ci impone di presentare un testo alternativo, che resti agli atti del Parlamento e abbia una chiara funzione di controcanto rispetto al testo della maggioranza.

IL SISTEMA DI IDENTIFICAZIONE

IL SISTEMA DI IDENTIFICAZIONE

Regolamento Eurodac e Regolamento Dublino III

L'indagine sul sistema italiano di identificazione dei migranti costituisce un filone particolare significativo dell'attività della Commissione, in quanto in tale indagine vengono alla luce, in un intreccio spesso inestricabile, le principali criticità del sistema italiano di gestione del fenomeno migratorio.

Il preliminare inquadramento giuridico della questione non può che fare riferimento al regolamento (UE) n. 603 del 2013 (c.d. Regolamento Eurodac) e al regolamento (UE) n. 604 del 2013 (c.d. Regolamento Dublino III). In particolare, il regolamento (UE) n. 604 del 2013 stabilisce, all'articolo 13 che « quando è accertato (...) che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera ». L'individuazione dello Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale può dirsi, dunque, determinata dal fotosegnalamento del richiedente asilo.

L'obbligo di identificazione

Il fotosegnalamento si configura, così, come uno specifico obbligo per ciascuno Stato membro, in forza di un principio da tempo consolidato nel quadro normativo europeo (cfr. articoli 4 e 8 del Regolamento CE dell'11 dicembre 2000, n. 2725, istitutivo di EURODAC).

Gli articoli 9 e 14 del nuovo Regolamento EURODAC (26 giugno 2013, n. 603), ricalcando nella sostanza le disposizioni sopra richiamate, prevedono che ciascuno Stato membro proceda tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita dei richiedenti protezione internazionale e dei cittadini di paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni, che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti o che rimangano fisicamente nel territorio degli Stati membri e che non siano in stato di custodia, reclusione o trattenimento per tutto il periodo che va dal fermo all'allontanamento sulla base di una decisione di respingimento, con susseguente obbligo di trasmettere i rilevamenti unitamente ad altri dati

identificativi al Sistema Centrale quanto prima e in ogni caso entro 72 ore. È previsto, altresì, che: a) il decorso del termine sia sospeso nell'ipotesi di prioritarie esigenze di cura e soccorso del cittadino straniero; b) l'inosservanza di tale termine non dispensi lo Stato membro, comunque, dall'ottemperare all'obbligo; c) nell'ipotesi di rilievo tecnicamente non valido, il fotosegnalamento debba essere ripetuto quanto prima; d) nell'ipotesi di difficoltà tecniche, il termine di 72 ore possa essere prorogato di ulteriori 48 ore.

Il puntuale adempimento dell'obbligo del fotosegnalamento e della trasmissione dei dati al Sistema Centrale EURODAC è, insomma, essenziale ai fini del controllo incrociato delle impronte digitali e alla conseguente individuazione, in base al Regolamento Dublino III, dello Stato membro di primo ingresso del richiedente asilo competente ad esaminare la domanda di protezione e a prendere in carico il cittadino straniero.

Nell'ordinamento interno, il Testo unico per l'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), all'articolo 5 prevede espressamente l'obbligo di sottoporsi a rilievi foto dattiloscopici dello straniero che richiede il permesso di soggiorno o il relativo rinnovo.

Il successivo articolo 6, comma 4, del T.U. prevede, altresì, che « qualora vi sia motivo di dubitare dell'identità personale dello straniero, questi è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici ». A fugare ogni dubbio circa la natura obbligatoria e non di mera facoltà dei rilievi, è intervenuto l'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge 30 luglio 2002, n. 189 che ha sostituito le originarie parole « può essere sottoposto... » con le attuali « è sottoposto... ».

Come emerso nel corso delle attività di indagine svolte nel corso della seconda metà del 2015, una porzione di migranti — principalmente siriani ed eritrei — per proseguire il percorso migratorio e raggiungere il paese europeo dove si immagina di potersi stabilire, presumibilmente in ragione di rapporti parentali o dei contatti con la propria comunità etnica, tende a sottrarsi all'obbligo di identificazione.

Il combinato disposto delle regole europee volte alla responsabilizzazione dei Paesi di frontiera — tra cui principalmente l'Italia, la Grecia e l'Ungheria — ha reso la pratica dell'identificazione dei migranti un tema caldo e perfino di scontro tra le Autorità nazionali e le Istituzioni europee. Ad esempio, il 9 dicembre 2015, la Commissione Europea ha attivato un procedimento di infrazione verso l'Italia e altri quattro paesi (Grecia, Croazia, Malta, Ungheria) per il mancato rispetto di norme relative al sistema europeo di asilo, in particolare per quel che riguarda il regolamento che dispone le comunicazioni dei dati al sistema centrale entro 72 ore. La mancata identificazione, infatti, consente, come rilevato, a molti migranti di utilizzare l'Italia come puro paese « di passaggio » e di dirigersi verso i Paesi del Nord.

L'Agenda europea sulla migrazione: Hotspot e relocation

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, nasce dall'esigenza di un approccio

globale al fenomeno migratorio con particolare attenzione al tema della *relocation*. Essa prefigura, in primo luogo, l'istituzione di un nuovo metodo basato sui punti di crisi (*hotspot*).

Tale metodo prevede che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (Frontex) e l'Ufficio di Polizia europea (Europol) lavorino sul campo in prima linea con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

In secondo luogo – come strategia di medio e lungo periodo – nell'Agenda si prevede di attuare un sistema europeo comune di asilo, promuovendo fra l'altro su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, contrastando le domande di asilo prive di fondamento, ed infine valutando ed eventualmente riesaminando il Regolamento Dublino III nel 2016.

Nel medesimo documento si prevede altresì l'attuazione di un innovativo programma di riallocazione e reinsediamento dei richiedenti asilo, che costituisce uno dei fondamentali tasselli di cui si compone il mosaico delle misure europee sul tema delle migrazioni.

Va notato, per inciso, a tale proposito, che, come poi meglio si dirà, detto programma di ricollocazione anche se attuato in pieno e nella maniera più efficace non potrà avere un significativo impatto sulla drammatica situazione italiana relativa alla gestione dei flussi migratori, in quanto detto piano riguarda solo una porzione assolutamente insignificante dei migranti diretti sulle nostre coste.

Solo pochi giorni dopo aver presentato la citata Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea, il 27 maggio 2015, ha indicato un primo pacchetto di misure attuative, in cui figura il meccanismo di ricollocazione e di reinsediamento dei richiedenti asilo, poi implementato il 9 settembre 2015 con un secondo pacchetto di misure attuative, anche in questo caso comprendenti un ulteriore piano di ricollocazione di richiedenti asilo da Grecia, Italia e Ungheria.

A sancire il complesso e tortuoso *iter* deliberativo sono quindi intervenute le decisioni del Consiglio europeo 14 settembre 2015, n. 1523, e 22 settembre 2015, n. 1601. Il combinato disposto delle citate decisioni adottate dopo la presentazione della citata Agenda europea (misure adottate dalla Commissione, rispettivamente il 27 maggio 2016 e il 3 settembre 2015 successivamente completate nelle decisioni del Consiglio Europeo 14 settembre 2015, n.1601) consente la ricollocazione negli altri Stati membri prima di 40.000 migranti (di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia) e, successivamente, di ulteriori 120.000 persone (di cui 15.600 dall'Italia e 50.400 dalla Grecia), mentre per le restanti 54.000 persone, essendo stata esclusa dal novero degli Stati membri beneficiari della ricollocazione l'Ungheria in quanto contraria al meccanismo, è previsto che esse siano soggette al ricollocamento, in un momento successivo (il comunicato ufficiale del Consiglio fissa la decorrenza di un anno), dall'Italia e dalla Grecia oppure da altri Stati membri che si trovino ad affrontare situazioni di crisi per i propri sistemi di asilo e di accoglienza. La chiave di distribuzione adoperata per entrambe le decisioni si fonda

su criteri obiettivi: la popolazione complessiva (40 per cento), il PIL (40 per cento), la media delle domande di asilo presentate spontaneamente e il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti (10 per cento) e, infine, il tasso di disoccupazione (10 per cento). In circostanze eccezionali, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30 per cento dei richiedenti a esso assegnati.

Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE (articolo 5 della decisione del Consiglio n. 1601 del 22 settembre 2015).

Tuttavia, come si anticipava, va evidenziato il fatto che l'applicazione della misura riguarda i richiedenti asilo in evidente necessità di protezione internazionale, appartenenti a quelle nazionalità che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75 per cento (dati EUROSTAT), includendo solo i cittadini siriani, eritrei e della Repubblica Centrafricana (in precedenza vi erano compresi anche i cittadini iracheni).

Consideriamo, dunque, i dati relativi ai richiedenti protezione siriani ed eritrei per l'anno 2016 (fino al 14 settembre).

Lo status di rifugiato è stato riconosciuto a 3722 persone, di cui 863 siriani e 82 eritrei, la protezione internazionale è stata accordata a 10.041 persone, di cui 59 siriani e 152 eritrei. La protezione umanitaria è stata accordata a 14.189 persone di cui 1 siriano e 14 eritrei. Sommando il numero di persone riconosciute meritevoli di una qualche protezione, abbiamo la cifra di 27.952. Sommando le protezioni accordate a siriani ed eritrei abbiamo 1271, pari al 4,5 per cento di quest'ultima cifra. Se poi volessimo azzardare lo stesso calcolo con riferimento alle persone effettivamente sbarcate sulle nostre coste, nello stesso periodo (145.381), andremmo decisamente vicini allo zero.

L'identità anagrafica

La Commissione ha approfondito le procedure di identificazione adottate dalle Autorità italiane.

Prima di analizzare le prassi operative che caratterizzano le operazioni di fotosegnalamento e d'identificazione degli stranieri che entrano irregolarmente nel nostro Paese, appare doverosa una precisazione concettuale.

L'acquisizione degli elementi descrittivi, fotografici, antropometrici e delle impronte digitali di un soggetto (« fotosegnalamento ») comporta l'attribuzione di un'identità dattiloscopica, che può non coincidere con quella anagrafica.

Per giungere a quest'ultimo tipo di identità bisogna necessariamente svolgere una ulteriore e più dispendiosa attività che impone — anche sulla base di accordi bilaterali — la collaborazione delle autorità consolari del Paese di origine dello straniero.

Al riguardo, come evidenziato dal prefetto Pinto, direttore della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, nel corso della sua audizione del 29 ottobre 2015, l'aumento tra gli sbarcati di nuove etnie — ivoriani, senegalesi e gambiani — ha imposto la necessità di implementare le politiche degli accordi bilaterali finalizzati sia alla identificazione che ai rimpatri. Ma, a quanto risulta alla Commissione, proprio su questo delicatissimo punto, esiste un grave deficit di iniziativa governativa. Infatti, per quel che riguarda gli accordi di riconversione, stando agli atti in possesso della Commissione, l'ultimo accordo con un Paese dell'area nordafricana sarebbe quello firmato con l'Egitto il 29 gennaio 2007.

L'intervista

L'iter identificativo parte dall'acquisizione delle generalità dello straniero nel corso di una breve intervista individuale, con l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale.

Tale fase, come stabilito nella Circolare n. 30918 del 17 settembre 2015 della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, viene definita di pre-identificazione e consiste nella compilazione del foglio-notizie nel quale, con l'ausilio di mediatori culturali, vengono annotate le generalità, la nazionalità e il motivo di ingresso in Italia del migrante e nello scatto di una foto istantanea.

Sulla base degli esiti delle menzionate attività/interviste di pre-identificazione, le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di *intelligence* (peraltro siffatte interviste, in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni, possono aver luogo anche prima dell'arrivo nelle aree *hotspot*, ad es. quando i migranti si trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure non appena arrivano nel porto di sbarco).

Questa fase costituisce anche un importante momento per rappresentare condizioni personali di vulnerabilità, anche laddove non immediatamente evidenti (gravidanza, minore età, patologie particolari, eccetera) o l'eventuale bisogno di protezione.

Nel citato testo governativo si precisa anche che « il mediatore linguistico — culturale avrà il compito di far comprendere appieno al cittadino straniero le gravi conseguenze che possono derivare da dichiarazioni false o mendaci o dall'eventuale rifiuto di sottoporsi al fotosegnalamento. In ogni caso, le generalità dichiarate devono essere sempre confermate durante il fotosegnalamento ».

A tale riguardo, si evidenzia, inoltre, la necessità di ulteriori verifiche sul campo, con operatori direttamente impegnati nelle procedure, in quanto si ha l'impressione, da verificare, eventualmente nel corso di successive audizioni, che numerose problematiche relative alla tempistica siano riconducibili anche alla scarsità di mezzi

efficienti in dotazione degli operatori stessi, quali *computer* moderni e collegati in rete, stampanti efficienti e materiale vario di consumo, come risme di carta eccetera.

Ad avviso della Commissione, al fine di un razionale incanalamento del flusso di richiesta di protezione, andrebbe presa in considerazione l'ipotesi di una revisione della procedure attuale di somministrazione della domanda di protezione, con particolare riferimento alla formulazione dei quesiti contenuti nel modello C3 e alla gestione delle relative risposte, introducendo un « controllo preventivo di ammissibilità », in Italia assente, come rilevato anche di recente in dottrina, ovvero l'accertamento di una condotta fraudolenta, attraverso domande « mirate », che, con l'aiuto del mediatore culturale, facciano riferimento a dati di natura geografica o politica che non possono non essere a conoscenza di chi dichiara di provenire da un determinato luogo.

L'identità dattiloscopica

Il fotosegnalamento, quindi, costituisce un mero segmento della più ampia procedura di identificazione (anagrafica), in quanto mira principalmente all'attribuzione di un'identità dattiloscopica.

Tale identità, tenuto conto del quadro normativo europeo, rappresenta il caposaldo del sistema di controllo dei flussi migratori.

Secondo quanto riferito dal rappresentante di Frontex, Miguel Ângelo Nunes Nicolau, nel corso dell'audizione del 13 gennaio 2016, la quasi totalità dei migranti che arrivano non è in possesso di documenti di identificazione sì che, a fronte di dichiarazioni dei soggetti non verificabili e delle notorie carenze dei sistemi anagrafici di molti Paesi di origine degli stranieri, le impronte digitali costituiscono l'unico dato univoco ed individualizzante, che una volta inserito nella banca dati nazionale (Casellario centrale di identità) e in quella europea (Eurodac) consente di cristallizzare il dato storico del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo.

In primo luogo, i rilievi dattiloscopici alimentano la banca dati nazionale (Casellario centrale di identità), che attraverso il motore di ricerca AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*, in italiano Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte) consente automaticamente di verificare se quel soggetto è stato mai censito in Italia e con quali generalità.

Quindi, i medesimi dati dattiloscopici vengono inseriti in Eurodac. In particolare il Regolamento Eurodac distingue i migranti presenti sul territorio europeo in tre categorie: richiedenti asilo (categoria 1), persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione (categoria 2) e persone fermate perché illegalmente soggiornanti sul territorio di un paese dell'UE (categoria 3).

Secondo quanto riportato nella *Roadmap*, presentata dal Governo italiano il 28 settembre 2015, nell'ambito delle procedure che si svolgono all'interno degli *hotspot*, subito dopo la pre-identificazione,

l'inserimento nella banca dati avviene secondo le seguenti linee operative:

1) i migranti che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale sono registrati come CAT 1;

2) coloro che non manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale ovvero che, pur manifestando tale volontà, non rientrano nelle categorie di « ricollocabili », sono fotosegnalati anche come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrati in conformità con la legislazione nazionale ed europea.

Allo stato, accade, pertanto, che coloro che chiedono il riconoscimento dello *status*, dopo essere stati inquadrati nel profilo degli ingressi illegali, devono essere sottoposti nuovamente a rilievi segnaletici al fine di alimentare il relativo contenitore. Nel documento governativo citato si riferisce altresì che « È in corso di valutazione tecnico-giuridica da parte dei funzionari italiani di polizia scientifica la possibilità di trasformare tecnicamente il cartellino dattiloscopico CAT 2 in cartellino CAT 1 (opzione che non riguarderà le persone suscettibili di essere ricollocate), evitando quindi la duplicazione dell'operazione con risparmio di tempo e risorse umane ».

È emerso che la prassi italiana – almeno fino alla prima metà del 2015 – è stata nel senso di inserire in Eurodac – per coloro che manifestavano immediatamente la volontà di richiedere protezione internazionale – il fotosegnalamento solo per asilo politico (CAT 1).

Tale prassi è stata contestata al Governo italiano, sul presupposto che la banca dati relativa agli ingressi illegali (CAT 2) presentasse dati esigui, senza però comprendere – come è stato invece esplicitato in una nota formale del Capo della Polizia – che il dato sugli ingressi illegali doveva essere integrato con quello di coloro che erano sì entrati illegalmente in Italia, ma immediatamente fotosegnalati come richiedenti asilo, numero invero cospicuo nel 2015.

Il nostro Paese è stato, comunque, oggetto il 7 settembre 2015 di una contestazione formale da parte dell'EASO – l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – che aveva sollecitato chiarimenti sui motivi che avevano portato all'identificazione « di appena 30.000 stranieri, rispetto ai 90.000 che risultano presenti nei centri di accoglienza ».

Il 10 dicembre 2015, inoltre, la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora (procedura n. 2015/2203) – primo passo della procedura di infrazione – come esortazione a Grecia, Croazia e Italia ad attuare correttamente il regolamento Eurodac (Regolamento UE n. 603/2013) che dispone l'effettivo rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo e la trasmissione dei dati al sistema centrale Eurodac entro 72 ore.

L'attuazione della Roadmap

Nella *Roadmap* italiana presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'articolo 8.1 della Proposta della Commissione europea che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazio-

nale a beneficio di Italia e Grecia, il Governo italiano si è impegnato a mettere in atto il nuovo approccio « *hotspot* ».

Esso è sostanzialmente volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri.

I porti individuati sono sei, di cui cinque in Sicilia:

1. Lampedusa (AG);
2. Pozzallo (RG);
3. Porto Empedocle (AG);
4. Trapani;
5. Augusta (SR);
6. Taranto.

Nelle prime quattro aree erano già presenti centri di prima accoglienza con una capacità complessiva di circa 1.500 posti, mentre per Augusta e Taranto si prevedevano interventi strutturali che, nel documento governativo, sono indicati in funzione dell'obiettivo di raggiungere una capacità complessiva di oltre 2500 posti.

Secondo la citata *Roadmap*, nelle suddette strutture dovranno essere svolte, in primo luogo, le attività di *screening* medico e, successivamente, le interviste funzionali alla compilazione del foglio-notizie (generalità, foto, informazioni personali, eventuale manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale) ed alle attività investigative.

Successivamente, « sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari *regional hubs* presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei *regional hubs* dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione ».

Con circolare (n. 14106 del 6 ottobre 2015) del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, si è precisato che « il meccanismo prevede — a regime — che tutti i migranti sbarchino in uno dei siti *hotspot* individuati, affinché possano essere garantite nell'arco di 24/48 ore le operazioni di *screening* sanitario, pre-identificazione (con accertamento di eventuali vulnerabilità), registrazione e fotosegnalamento per ingresso illegale (categoria Eurodac 2) ».

L'attivazione dei primi hotspot

Dei previsti sei *hotspot*, l'impegno del Governo italiano era nel senso di attivarne prima quattro e successivamente gli ulteriori due (Augusta e Taranto).

Alla data della presente relazione, così come riferito dal prefetto Morcone in occasione dell'audizione del 18 marzo 2016 e ancora nell'audizione del 19 luglio 2016, gli *hotspot* attivati sono quattro: Lampedusa (dal 1 ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (dal 29 febbraio 2016).

Per quanto riguarda il sito di Augusta, permangono gravi contrasti tra l'Autorità portuale e il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e il prefetto Morcone ha riferito: « Quello di Augusta è uno dei porti naturalmente destinati a questo scopo e lo è per una sua condizione fisica, perché ha fondali alti ed è molto riparato dai venti e dal mare forte, per cui l'intento del Dipartimento è quello di fare un *hotspot* ad Augusta, dove tutti i comandanti di nave vogliono andare e dove tutte le richieste vengono indirizzate. Naturalmente noi cerchiamo di suddividere equamente sui vari porti gli sbarchi, ma molto spesso siamo anche costretti ad accettare le richieste che ci vengono fatte. Ad Augusta, come sapete meglio di me, ci abbiamo provato, ma evidentemente vicende, che hanno avuto risvolti diversi, ci hanno impedito di realizzare un *hotspot*, per cui, di fatto, rimane una sorta di struttura di accoglienza, anche — se posso dirlo — precaria, che non possiamo eliminare perché i comandanti di navi, soprattutto della Marina militare, e non solo, comunque pretendono di andarci e il Codice della navigazione dà loro ragione ».

Il prefetto Morcone ha aggiunto che, nell'ottica di aumentare il numero degli *hotspot*, posto che quelli attualmente funzionanti sono assolutamente insufficienti, si sono valutati come siti possibili Palermo e Catania trovando, tuttavia, decisa ostilità delle autorità locali, per motivi legati allo sviluppo commerciale e turistico delle due città e, quindi, « gli *hotspot* sia a Palermo che a Catania sono un problema assolutamente rilevante perché rischiamo di creare difficoltà con l'Autorità portuale e di sacrificare aspetti di sviluppo economico ». Anche a Cagliari sono in corso trattative con le autorità locali per trovare un'intesa per la creazione di un *hotspot*, ma si sono già incontrate difficoltà. Un'intesa, invece, sempre secondo quanto riferito dal prefetto Morcone, sembra essersi trovata a Reggio Calabria: « Con il sindaco di Reggio Calabria e con il prefetto, abbiamo già convenuto sul fatto che una struttura confiscata alla criminalità organizzata nelle immediate vicinanze del porto sarà utilizzata come *hotspot*, quindi, una volta che ci verrà data dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, l'attrezzeremo a questo fine ».

Lo stesso prefetto ha confermato, inoltre, quanto dalla Commissione già appreso in occasione della missione effettuata a Mineo in data 7-8 luglio 2016, in ordine alla possibile destinazione di una sezione separata del Cara di Mineo nella quale sono attualmente in corso lavori di manutenzione e rifacimento della recinzione, ad *hotspot*. Sul punto si tornerà nell'ultimo paragrafo della presente relazione.

Da ultimo, in data 17 maggio 2016, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha pubblicato le Procedure Operative Standard (S.O.P.) applicabili negli *hotspot* italiani che forniscono

indicazioni esemplificative relative alle attività da organizzare ed alla loro sequenza. Nel documento, si precisa, altresì, che tali linee operative sono di portata potenzialmente generale e, pertanto, applicabili anche in situazioni diverse da quelle degli *hotspot* formalmente identificati, come, ad esempio, i luoghi di sbarco diversi dagli *hotspot* attivi e, comunque, quale modello per la gestione di qualsiasi flusso misto di ingresso di migranti.

La Commissione ha dedicato numerose e specifiche audizioni sul tema delle effettive ricadute di questi punti *hotspot* sul sistema di accoglienza, tra cui quelle del prefetto Alessandro Pansa, Capo della Polizia e direttore generale della Pubblica Sicurezza, di Miguel Ângelo Nunes Nicolau, *Coordinating Officer* di Frontex, nonché delle autorità di pubblica sicurezza (prefetto e questore) delle tre province siciliane già interessate all'attivazione di *hotspot* sul proprio territorio e, da ultimo, quella testé citata del prefetto Morcone.

Nel periodo maggio/luglio 2016, la Commissione, inoltre, ha svolto delle ispezioni presso i quattro *hotspot* ad oggi funzionanti – di cui si dirà diffusamente di seguito in specifico paragrafo – e, precisamente, in data 12-13 maggio a Taranto, in data 18-19 maggio a Trapani, in data 23-24 giugno a Pozzallo ed in data 21 luglio 2016 a Lampedusa.

Le innovazioni procedurali

Per quanto concerne le innovazioni procedurali connesse all'istituzione degli *hotspot*, il prefetto di Agrigento, Nicola Diomede, audito nella seduta del 26 gennaio 2016, ha chiarito che per i profili dei servizi di assistenza generica alla persona e dei servizi di carattere sanitario, nel passaggio da centro di primo soccorso e accoglienza (CSPA) a *hotspot*, per il centro di Contrada Imbriacola a Lampedusa non ci sono stati significativi cambiamenti. Ciò, all'esito delle relative visite ispettive, è emerso sostanzialmente anche per gli *hotspot* di Trapani e Pozzallo istituiti presso precedenti centri.

Novità si registrano, invece, in relazione alle procedure di pre-identificazione, identificazione, fotosegnalamento, raccolta delle impronte digitali che si svolgono all'interno delle strutture destinate ad *hotspot*.

In sostanza, contestualmente alle attività di primo soccorso ed accoglienza, vengono svolte anche le operazioni di fotosegnalamento, ovvero non si procede al successivo trasferimento del migrante nel centro di accoglienza di destinazione se prima questi non è stato fotosegnalato. Ciò, tuttavia, comporta che, nell'ipotesi invero assai frequente di impossibilità di completamento della procedura di fotosegnalazione nel termine di 48/72 ore indicato nella *Roadmap*, i migranti sono stati trattenuti presso gli *hotspot* (in tal senso vedansi dichiarazioni del questore di Agrigento, Mario Finocchiaro, audito nella seduta del 26 gennaio 2016).

Quanto affermato dal questore Finocchiaro trova indiretto riscontro nella missiva – acquisita agli atti della Commissione – inviata dal Sindaco di Lampedusa Giuseppina Nicolini del 7 gennaio 2016, indirizzata, tra gli altri, al Ministro dell'Interno e al competente

Commissario dell'Unione europea, in cui si denuncia l'impossibilità di « garantire condizioni dignitose di accoglienza a persone che vengono trattenute da oltre 30 giorni e che potrebbero essere trattenute addirittura a tempo indeterminato ».

Una seconda importante innovazione consiste nell'immediata selezione tra richiedenti asilo e non, con ulteriori sottodistinzioni. Anche su tale punto ha riferito il questore di Agrigento, Mario Finocchiaro: « L'innovazione è che nell'*hotspot* di Lampedusa viene effettuata una distinzione dei migranti che vengono portati su quell'isola in due categorie, all'interno di ciascuna delle quali vi sono due sottocategorie. Coloro che manifestano la volontà di chiedere asilo politico e protezione internazionale vengono distinti tra quelli che appartengono alle nazionalità per le quali, come diceva il signor prefetto, in base agli accordi europei, è possibile attivare la procedura di *relocation* e i semplici manifestanti la volontà di chiedere la protezione internazionale non rientranti in quelle nazionalità. Per quanto riguarda i migranti non richiedenti protezione internazionale si è proceduto con i respingimenti, provvedimenti del questore che intima l'uscita dal territorio nazionale nelle due forme: una parte viene trattenuta al CIE laddove ci siano dei posti disponibili, mentre alla maggioranza viene intimato di lasciare il territorio nazionale entro sette giorni. Fatta questa distinzione, i richiedenti asilo appartenenti alle nazionalità per le quali è possibile la *relocation* vengono presi in carico o comunque particolarmente attenzionati da un gruppo di lavoro, di cui una parte importante è rappresentata da funzionari dell'EASO. Sono funzionari europei misti, che sono dedicati a informare i migranti aventi una nazionalità soggetta a *relocation* della possibilità di aderire a questa procedura e, quindi, di avviarla ».

Un terzo aspetto, strettamente connesso ai primi due, su cui l'attivazione degli *hotspot* sembra aver effettivamente inciso, è quello dei rimpatri, quanto meno in relazione all'adozione dei provvedimenti amministrativi di allontanamento dal territorio nazionale. Vale la pena, qui, richiamare quanto già asserito sul *deficit* di iniziativa politico-diplomatica in materia di accordi per i rimpatri. Le procedure di respingimento che riguardano la gran parte delle persone che varcano illegalmente i confini nazionali sono, infatti, prive di uno sbocco finale, per cui finiscono con l'intasare in maniera intollerabile la gestione dei flussi con effetti tossici — in termini di legalità, di efficienza e di efficacia — su tutto il sistema delle politiche migratorie.

Sempre il questore di Agrigento, Mario Finocchiaro, ha evidenziato che il momento dei respingimenti è stato anticipato alla fase immediatamente successiva allo sbarco. Prima si procedeva sostanzialmente in maniera indifferenziata ai trasferimenti nei centri di destinazione di tutti i migranti, anche di coloro che nel foglio-notizie non avevano manifestato la volontà di richiedere asilo ed addirittura di coloro che non erano stati fotosegnalati, di fatto rimandando a un momento successivo nelle sedi di destinazione il fotosegnalamento e l'ulteriore perfezionamento di un'eventuale manifestazione di volontà di richiedere la protezione internazionale. Ora, anche sulla base di indicazioni dipartimentali, si procede immediatamente all'emissione dei provvedimenti di respingimento.

Come è noto, per legge il provvedimento di respingimento emesso dal Questore può essere eseguito con accompagnamento alla frontiera o, nei casi di impossibilità di esecuzione immediata, previo trattenimento dello straniero in un CIE. Nella prassi, tuttavia, stante la carenza di posti nei CIE e l'oggettiva impossibilità di procedere al rimpatrio effettivo nei confronti di migranti provenienti da paesi con i quali non sono stati sottoscritti accordi di riammissione, è invalso l'uso di adottare nella maggior parte dei casi provvedimenti di respingimento con intimazione a lasciare il territorio nazionale.

I SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE

Hotspot di Taranto

La missione a Taranto – *hotspot* attivo dal 29 febbraio 2016 – si è svolta nelle giornate del 12 e 13 maggio 2016.

Le attività di accoglienza riguardano sia coloro che arrivano da altri siti di sbarco, sia coloro che invece approdano direttamente al porto di Taranto.

Le prime verifiche sanitarie sono effettuate finanche a bordo delle navi, grazie all'intervento di operatori dell'USMAF (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera). Successivamente, al molo, la ASL effettua un primo *screening* e rilascia una certificazione medica di tipo collettivo che consente l'ingresso del gruppo di migranti al centro. In quella fase sono individuate esigenze sanitarie individuali e coloro che ne hanno necessità sono trasferiti nei presidi ospedalieri. Non sono previste certificazioni individuali che accompagnino il migrante durante il suo percorso nel territorio italiano.

La gestione del centro è interamente svolta dal Comune, in virtù di una convenzione, stipulata tra l'Ente locale e la Prefettura di Taranto il 26 febbraio 2016, della durata di sei mesi e comunque sino alla definizione della procedura di gara ad evidenza pubblica, da indirsi da parte dell'Ufficio Territoriale del Governo, per l'individuazione dell'ente gestore. Alla data del sopralluogo, a tre mesi dalla stipula della convenzione, la gara non risultava ancora indetta. Il Comune provvede alla gestione del centro con proprie risorse umane e strumentali. La direzione è affidata al Comandante della polizia municipale, che ha indetto una serie di gare ad evidenza pubblica per l'acquisto dei beni e la fornitura dei servizi, che pure sono stati attivati in una situazione di emergenza per i ristretti tempi assegnati alla struttura per entrare in funzione.

La struttura si presenta in modo piuttosto scarno, con barriere di recinzione e presidiata da militari. Gli ingressi e le uscite sono controllati da militari; i relativi dati sono riportati ad un operatore dell'ente gestore, che ne prende nota su un registro cartaceo. In proposito, va segnalato che a ciascun ospite viene consegnato un cartellino identificativo che reca un codice a barre, ma il codice non è ancora utilizzabile per registrare le entrate e le uscite dal sito, mentre viene invece utilizzato in sede di erogazione dei pasti.

Gli ospiti tradotti nel centro sono sottoposti a pre-identificazione (fototessera + braccialetto con numerico identificativo) alla presenza

dei mediatori culturali; nelle more della fotosegnalazione, gli ospiti sono presi in carico del gestore, con consegna di un cartellino identificativo provvisto di numero identificativo che serve per la consegna del *kit* di prima accoglienza e per la distribuzione dei pasti. A seguire, gli ospiti sono avvicinati dagli operatori della Croce Rossa e da operatori volontari dell'Associazione « Noi e Voi » che li seguono durante la permanenza.

Una della maggiori problematiche riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Nonostante gli sforzi effettuati, resta insormontabile il problema di strutture dedicate a questa particolare tipologia di utenza.

Per quanto le procedure di identificazione siano celeri e contenute in un arco di tempo limitato (12 ore sono state sufficienti per uno sbarco di oltre 400 persone), di media la permanenza si protrae per una settimana, ossia il tempo necessario per lo smistamento nei centri di accoglienza.

Quanto alle rilevazioni delle presenze — che costituisce il parametro per il pagamento di 33 euro *pro capite/pro die* — dovrebbe avvenire la mattina a colazione. Il dato viene incrociato con altri dati significativi rilevati nel corso della giornata, tenendo conto che dopo l'identificazione gli ospiti possono lasciare il centro. In ogni caso l'elenco giornaliero è vidimato dai responsabili di pubblica sicurezza.

Quanto all'erogazione di beni, non viene distribuito *pocket money*. Viene invece consegnato un *kit* di prima accoglienza, che occorre rinnovare, atteso che la permanenza media si protrae per circa una settimana, quindi oltre il limite previsto in 72 ore, con conseguenti oneri aggiuntivi per l'ente gestore.

Va rilevato che l'importo fissato nella convenzione tra Prefettura e Comune (33 euro *pro capite/pro die*) risulta superiore alla media del corrispettivo percepito dagli attuali gestori dei centri governativi (euro 28), tra l'altro tenuti anche all'erogazione del *pocket money* di euro 2,50.

Tutte le attività connesse all'erogazione di servizi alla persona — e principalmente la mediazione linguistico/culturale — sono affidate, secondo una convenzione con il Comune, dall'associazione « Noi e Voi ». Il direttore del centro ha precisato che si tratta di « vero volontariato » e che il Comune contribuisce solo con un rimborso spese legato a spese effettivamente rendicontate dall'associazione. Il responsabile del centro ha rivendicato la scelta di avvalersi, per i servizi di volontariato, ad un'associazione di puro volontariato, circostanza che ha attirato — a suo dire — critiche interessate da parte di operatori economici che sarebbero voluti entrare nell'affare della gestione.

È, tuttavia, risultato che il servizio di mediazione culturale/linguistica prestato sia carente e che, come emerso nel corso delle audizioni, l'associazione non dispone di operatori qualificati. Il volantino informativo reca alcune norme del Regolamento del centro, tradotte in varie lingue, ma non assolve a tale funzione in modo pieno.

Oltre all'accoglienza dei MSNA e all'informativa legale, una terza criticità è legata ai problemi strutturali del centro. Il sito non era precedentemente un centro di prima accoglienza e quindi non aveva

alcuna struttura alloggiativa, oggi assicurata da strutture visibilmente precarie, principalmente tende.

Il centro è attrezzato per 400 persone; una delle tende è riservata a coloro che sono affetti da scabbia. Nelle tende sono collocate centinaia di brandine sostanzialmente senza alcuno spazio tra l'una e l'altra e senza alcun condizionamento dell'aria, né riscaldamento. Appare estremamente difficile il loro utilizzo in condizioni climatiche meno miti di quelle del giorno del sopralluogo.

Sono poi previste alcune tende — di numero modesto — di dimensioni più piccole, adibite ai nuclei familiari ovvero utilizzate secondo necessità quando giungono soggetti affetti da scabbia e quindi da isolare.

Non è stata allestita una zona riservata ai minori stranieri non accompagnati, che pure affluiscono regolarmente all'*hotspot* (per il tempo in cui non si riesce a ricollocarli in strutture specializzate), né ci sono luoghi aggregativi o area gioco per i più piccoli (che pure sono presenti, con il proprio nucleo familiare).

Un ulteriore aspetto critico è legato dal servizio di assistenza sanitaria, che viene prestato in una struttura assolutamente precaria (una sorta di prefabbricato, molto simile ad un container), che appare privo di strumentazione medica. Il servizio è reso da un medico volontario della Croce rossa secondo il turno h 9/13 e h 15/19. In occasione degli sbarchi è attivato un secondo ambulatorio, anch'esso gestito da un medico della CRI. La somministrazione di medicinali viene effettuata in loco oppure con consegna delle precise dosi da assumere e il tutto viene annotato in un registro cartaceo. Il registro, così come la cartella clinica di ciascun ospite, non viene però inserito in un sistema informatico né segue il migrante nei suoi successivi spostamenti.

Hotspot di Trapani

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Trapani, nelle giornate del 18 e 19 maggio 2016, per effettuare un monitoraggio sul funzionamento del locale *hotspot*.

L'*hotspot* di Trapani è attivo dal 22 dicembre 2015 ed è allocato nella struttura governativa sita in località Milo, in precedenza adibita a C.I.E.

Il centro, così come riferito in sede di audizioni e constatato in occasione del sopralluogo, ha subito una rapida trasformazione da CIE in *hotspot*, circostanza che ne condiziona il funzionamento.

È, infatti, evidente che, nonostante i numerosi interventi strutturali, l'impianto complessivo del centro conserva caratteristiche proprie di un CIE e necessita ancora di numerosi interventi manutentivi e migliorativi. I principali interventi di manutenzione ordinaria e riadattamento eseguiti ovvero in corso di svolgimento, hanno interessato principalmente gli uffici, l'infermeria ed alcuni spazi comuni (mensa, piccolissima ludoteca, sala preghiera, piccola *nursery*). Interventi di manutenzione straordinaria hanno, invece, riguardato l'impermeabilizzazione degli edifici, la sostituzione degli infissi, il

condizionamento dell'aria e la ripartizione degli spazi allo scopo di favorire la collocazione degli ospiti in settori differenziati.

Se indubbiamente gli interventi manutentivi e di ristrutturazione al centro hanno riportato in buone condizioni gli uffici ed altri spazi comuni, il sopralluogo ha evidenziato, tuttavia, la necessità di una urgente e profonda manutenzione straordinaria per le zone alloggiative, caratterizzate da infissi inutilizzabili, bagni indecenti, totale assenza di mobili, perimetrazione ancora connotata da imponente recinzione e delimitazioni interne dei settori caratterizzate da sbarre retaggio dell'originaria funzione custodiale del CIE.

La capienza del centro, inoltre, è stata raddoppiata rispetto al CIE, passando da 204 ospiti potenziali a 400 (circolare n. 13465 del 23 dicembre 2015 della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione). Ciò di fatto è avvenuto attraverso la collocazione di letti a castello nelle camerate.

Anche l'attività dell'ente gestore risente di questa vicenda.

Il Centro continua ad essere gestito dalla Cooperativa Badia Grande, aggiudicataria dell'appalto per la gestione del CIE, con scadenza all'8 gennaio 2018, non avendo la Prefettura di Trapani ritenuto possibile né opportuna una risoluzione unilaterale del rapporto contrattuale a seguito dell'intervenuta trasformazione funzionale del centro, verosimilmente foriera di contenziosi civilistico-amministrativi con l'ente gestore.

Quest'ultimo continua ad operare sulla base della precedente convenzione riferita al CIE, senza che sia mai intervenuto alcun atto ufficiale modificativo delle condizioni negoziali e del capitolato posti a base dei servizi erogati dall'ente gestore, fornendo, pertanto, le medesime prestazioni di beni e servizi. Sia l'ente gestore che la Prefettura hanno rilevato l'incongruenza ed inadeguatezza dell'attuale convenzione rispetto alla mutata funzione del centro e manifestato l'esigenza di un intervento chiarificatore in ordine ai servizi alla persona da erogare, all'entità del corrispettivo da corrispondere in relazione alle presenze, alla composizione del *kit* da fornire ed alla necessità di erogazione e definizione del *pocket money*, eccetera.

Quanto a quest'ultimo, la consegna avviene ancora mediante distribuzione di pacchetti di sigarette per un valore equivalente ad euro 2,50 al giorno, oltre a schede telefoniche per un valore di euro 15. Tale sistema, che risale alla convenzione riferita al CIE, deriva dall'esigenza di consentire che il valore monetario sia spendibile all'interno del centro non essendo stato possibile installare macchinette di distribuzione di beni di consumo.

Ulteriori problematiche derivanti dalla trasformazione del CIE in *hotspot* in totale assenza di atti formali, si profilano sul piano amministrativo-contabile.

La convenzione in essere per la gestione del CIE prevede che il corrispettivo per l'ente gestore sia pari a 29 euro pro capite/pro die e venga erogato in base all'effettiva presenza, ma comunque per almeno la metà della capienza.

Sulla base dei chiarimenti forniti dalla Prefettura gli intervenuti mutamenti di carattere funzionale e logistico sarebbero stati ad oggi di fatto neutri dal punto di vista economico poiché la media mensile delle presenze, registrata nei primi quattro mesi di attività, non

supererebbe le 200 unità, restando pertanto in linea con il numero di quelle stabilite nella originaria convenzione sottoscritta dalle parti per la gestione del CIE (pari a 204).

Nulla, peraltro, esclude che, in futuro, tale tetto possa essere superato con conseguenti inevitabili problemi di carattere contabile, dal momento che la convenzione si riferisce ad una presenza massima di 204 persone e dovrebbero reperirsi risorse aggiuntive rispetto al preventivato *budget* di spesa.

Il costo *pro capite/pro die* stabilito in convenzione per la gestione del CIE potrebbe, inoltre, apparire inadeguato per eccesso rispetto al probabile costo per i servizi e forniture necessarie in un hot spot, con indebito profitto a beneficio dell'Ente gestore.

Il complesso si compone di tre corpi di fabbrica. Nel primo operano la Questura e la Commissione territoriale. Il secondo complesso è utilizzato per gli uffici dell'ente gestore e le attività della polizia dell'immigrazione e scientifica, oltre che per le sale comuni (refettorio, infermeria, eccetera. Il terzo comprende i sei settori di alloggio (il più piccolo è di 36, il più grande è di 84 posti); ciascun modulo comprende 12 posti letto, area comune, docce e bagni. Non vi sono destinazioni prefissate delle strutture, che sono quindi assegnate secondo le esigenze ed i numeri.

La totalità degli ospiti viene pre-identificata e poi fotosegnalata presso gli uffici del centro, alla presenza dei mediatori culturali del CIES (accreditati dal Ministero dell'Interno) e avvalendosi dell'aiuto di 3 mediatori culturali messi ulteriormente a disposizione del centro.

I mediatori controfirmano il foglio-notizie redatto dall'agente di polizia. Tale attività di mediazione ha generalmente consentito di superare senza problemi le resistenze all'identificazione.

Non viene dato un volantino informativo da parte dell'Ufficio immigrazione, che però è stato predisposto dall'ente gestore e viene consegnato dopo l'accesso al centro.

L'UNHCR è presente con una figura di coordinamento e due operatori con profilo di mediatori culturali, che coprono un ampio numero di lingue straniere e sono presenti durante gli sbarchi, al fine di supportare con funzioni informative le operazioni di accoglienza e monitorare eventuali esigenze di protezione particolare per soggetti vulnerabili.

Le informazioni riguardanti la *relocation* sono, invece, di specifica competenza dell'EASO presente con 4 unità, 2 funzionari europei e 2 mediatori. Tale attività informativa viene svolta dallo sbarco fino alla partenza per gli *hub* dedicati, principalmente incontrando piccoli gruppi per fornire le migliori risposte personalizzate. I rilocandi sono per la maggior parte eritrei, in misura minore iracheni e siriani.

L'Agenzia europea FRONTEX, infine, opera con tre *team*: uno ricostruisce il percorso migratorio, un altro opera uno *screening* di verifica della corrispondenza tra nazionalità dichiarata e quella reale ed il terzo svolge azione di supporto all'attività di fotosegnalamento. Questo avviene utilizzando 5 postazioni.

La delegazione ha potuto procedere al sopralluogo del sito, mentre era in corso uno sbarco al porto di Trapani ed all'*hotspot* affluivano dal molo i primi pullman di migranti, circostanza che ha consentito di verificare concretamente le procedure adottate all'ingresso, al quale

si presentano in modo ordinato gruppi di ospiti, ciascuno munito di una « certificazione sanitaria » rilasciata già al molo.

All'atto dell'ingresso avviene la consegna di un braccialetto con numero identificativo a ciascun migrante, che poi viene accompagnato nella sala dove si svolge la vera e propria pre-identificazione con compilazione del foglio-notizie. I migranti sono, quindi, condotti nell'ufficio munito delle attrezzature per il fotosegnalamento, idoneo ad effettuare circa 160/170 operazioni al giorno (uno sbarco di circa 400 persone renderà necessario, dunque, operare a pieno regime per le successive 72 ore).

Terminate queste operazioni, infine, all'ospite viene consegnato un *kit* di ingresso ed assegnato un posto letto.

La Cooperativa ha elaborato un autonomo sistema informatizzato per la gestione del Centro che prevede l'inserimento dei migranti già pre-identificati; agli stessi viene richiesto di inserire una firma digitale attraverso un dispositivo informatico (*tablet*); tale procedura consente di attestare, di volta in volta, l'avvenuta consegna del *pocket money* o, in fase di ingresso, di certificare l'avvenuta consegna del *kit*, allo scopo anche di evitare scambi di identità. Sempre mediante tale sistema informatizzato avviene la rilevazione numerica delle presenze.

È stato riferito alla delegazione che la permanenza media è di circa 5/6 giorni e che il periodo è invece ridotto o – se possibile – annullato per i MSNA, che vengono subito smistati negli appositi centri di accoglienza.

Al riguardo, risulta che il centro sarà sede pilota per il progetto « *care* », riferito sia alla informatizzazione della cartella clinica sia alla determinazione dell'età dei sedicenti minori.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, l'ambulatorio medico è gestito dall'USMAF, ma alle operazioni di *screening* partecipa anche l'INMP. Sul posto è presente un'ambulanza messa a disposizione della Misericordia. Nel corso dello sbarco, già sul molo sono differenziate le postazioni per trattare casi acuti o gravidanze, ovvero situazioni che non richiedono ospedalizzazione, come ad esempio i frequenti casi di scabbia, che tuttavia necessitano di essere immediatamente separati.

Hotspot di Pozzallo

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Pozzallo e a Ragusa, nelle giornate del 23 e 24 giugno 2016, per effettuare un monitoraggio sul funzionamento dell'*hotspot*.

L'*hotspot* di Pozzallo, già CPSA, è attivo dal 19 gennaio 2016 ed è ubicato nei locali dell'ex Dogana di proprietà della Regione Sicilia.

Il Centro è attualmente gestito da Azione Sociale Cooperativa sociale a r.l. individuata a seguito da procedura negoziata senza pubblicazione del bando svolta ai sensi dell'articolo 57, comma 2, lettera c) del decreto legislativo n. 163 del 2006 dal Comune di Pozzallo, che riveste, quindi, in questo caso, la veste di stazione appaltante che, invece, di norma, per la quasi totalità dei centri di accoglienza governativi è riservata alla locale Prefettura. La Cooperativa in questione si è aggiudicata la gara, alla quale erano stati invitati quattro operatori economici ritenuti in possesso di esperienza

nel settore, offrendo per il servizio il prezzo *pro capite/pro die* di euro 29,49 con un ribasso del 15,74 per cento sull'importo a base d'asta fissato in euro 35, IVA esclusa. Il prezzo è comprensivo, oltre che degli oneri di gestione, del costo del servizio sanitario prestato dall'ASP e stabilito, per effetto di accordo con la Prefettura di Ragusa, in euro 18.500 mensili, nonché del costo del servizio del Responsabile del Centro – che è un dipendente comunale – stimato complessivamente e in forma omnicomprensiva, nell'importo scaturente dal prodotto di euro 0,50 per il numero di presenze di ospiti del Centro nella mensilità di riferimento.

La Cooperativa Azione Sociale, per effetto di proroghe ha svolto il proprio servizio anche nel periodo successivo al 19 gennaio 2016, data in cui l'attuale struttura è stata trasformata in « *hotspot* ».

Il Comune di Pozzallo, in data 31 agosto 2015, ha indetto una gara per l'affidamento della gestione del CPSA – oggi *hotspot* – al cui esito è risultata vincitrice la Soc. Cooperativa *Domus Caritatis* – attualmente sottoposta ad amministrazione giudiziaria in relazione alle note vicende connesse a « Mafia capitale » – per un importo di euro 34,49, oltre IVA.

Il bando di gara ultimo ha previsto, diversamente che in passato, l'erogazione giornaliera del *pocket money*, pari a euro 2,50 a migrante, nonché una maggiorazione di euro 10 da riconoscere unicamente per il primo giorno di ingresso nel Centro per ciascun migrante che sarebbe giustificata dal maggior onere economico per l'ente gestore derivante dal rapido *turn over* di ospiti ai quali è dovuta comunque la fornitura di beni di prima necessità ed indumenti (attualmente la Cooperativa Azione Sociale lamenta proprio il fatto che la fornitura di un *kit* a tutti gli sbarcati anche a quelli che si limitano a transitare nell'*hotspot* venendo, poi, immediatamente destinati ad altro centro di accoglienza, risulta per l'ente gestore estremamente gravosa e non ammortizzabile come nel caso, invece, di permanenza dell'ospite nella struttura anche nei giorni successivi, con conseguente inadeguatezza per difetto del corrispettivo *pro capite/pro die* previsto contrattualmente).

La predetta struttura – interessata ultimamente da lavori di riparazione, ripristino e manutenzione straordinaria conseguenti a pregressi danneggiamenti – ha capienza complessiva di 180 posti in strutture letto (136 persone nel settore maschile e 44 persone in quello femminile), elevabile in caso di necessità a 240 posti con il ricorso all'utilizzo del refettorio per allocarvi, in emergenza, materassi a terra.

Da diversi anni, tuttavia, il Centro accoglie un numero sostenuto di migranti, spesso notevolmente superiore alla sua capacità ricettiva sì che prima criticità propria di questa struttura è data dai frequenti periodi di sovraffollamento, anche determinati dalla non breve permanenza media degli ospiti, spesso superiore ai tre giorni, così come evidenziato da tutte le parti interessate in sede di audizioni.

Una seconda criticità è legata alla pressoché costante presenza di un numero cospicuo di minori stranieri non accompagnati per cui non si riesce nel breve periodo a trovare un'accoglienza alternativa in strutture accreditate per l'idonea collocazione degli stessi, circostanza che ne ha comportato l'anomala permanenza presso l'*hotspot* talvolta anche per 5/6 settimane.

La struttura del Centro è molto semplice ed è composta essenzialmente di due padiglioni, uno per gli uomini e uno per le donne.

L'aspetto che maggiormente ha colpito la delegazione, pur nella situazione di scarsa presenza riscontrata, è l'assoluta promiscuità degli spazi: il padiglione dedicato alle donne insiste comunque sul passaggio obbligato di ingresso ed è anche la zona limitrofa alla distribuzione degli spazi. In secondo luogo — ed è l'aspetto di maggiore delicatezza — si è riscontrata, in sede di sopralluogo, la significativa presenza in quel medesimo padiglione di più di sessanta minori stranieri non accompagnati (per lo più giovani adulti e, quindi, anche con conseguente inopportuna promiscuità con le ospiti donne) che sono risultati essere da più di un mese ospiti della struttura, per assenza di posti disponibili nelle strutture dedicate.

A ciò si aggiunge la ristrettezza degli spazi disponibili limitati a zone anguste antistanti le brandine; queste ultime sono disposte su serrate file e a castello, senza nessuna suppellettile. Non è disponibile, inoltre, alcun dignitoso spazio esterno ricreativo, in particolare manca un'area attrezzata dedicata ai minori, a favore dei quali non viene svolta alcuna attività di integrazione ed intrattenimento. Anche la consumazione dei pasti, confezionati all'esterno e distribuiti presso uno sportello, può avvenire esclusivamente sulle brandine.

Insufficiente è apparsa la pulizia della struttura ed apparentemente inadeguato il numero degli operatori impiegati.

Lo stato dei servizi igienici è carente sia sul piano della manutenzione — si tratta di servizi «alla turca» non dotati di efficiente sistema di scarico — che della pulizia e risultano, per dimensioni e numero, certamente insufficienti per picchi medio-alti di presenze. Al momento del sopralluogo, addirittura, la fornitura dell'acqua era interrotta e, ai successivi colloqui con alcuni ospiti, è emerso che frequentemente non è disponibile l'acqua calda.

La complessiva situazione di carenza strutturale constatata dalla Commissione diventa in modo evidente inaccettabile con riguardo alla pressoché costante accoglienza di un numero rilevante di MSNA.

La Commissione, inoltre, ha constatato la presenza di un deposito di bottiglie d'acqua per consumo alimentare collocato in un'area esterna al padiglione, esposto ai raggi solari.

In sede di colloqui con alcuni ospiti del centro, minori peraltro con possibilità di accedere alla *relocation*, si sono raccolte doglianze circa la sostanziale assenza di reali servizi alla persona, al di là dell'assistenza medica, nonché in ordine alla scarsa fornitura di beni di prima necessità, asseritamente consegnati loro solo all'arrivo, nonostante la loro permanenza perdurasse da settimane.

Sono state descritte alla Commissione le procedure legate all'ingresso degli ospiti che vengono precedute da uno *screening* sanitario effettuato in più passaggi, il primo già a bordo della nave da parte dell'USMAF e, quindi, sul molo. L'attività di pre-identificazione avviene nell'angusto passaggio che dal molo consente l'accesso della struttura.

Al riguardo, è stato evidenziato come la ristrettezza degli spazi in cui i migranti passano impedisca, di fatto, un loro avvicinamento da parte del personale delle ONG presenti, per cui la pre-identificazione e l'intervista per la compilazione del foglio-notizie avvengono di fatto

prima che vi sia una possibilità di informativa da parte di detto personale.

Il *team* di FRONTEX che opera nell'*hotspot* è invece deputato da subito a stabilire un primo contatto per verificare nazionalità e provenienza, sia per ricostruire il flusso migratorio che per favorire il corretto svolgimento delle successive operazioni.

L'attività informativa legale soprattutto in ordine alle procedure di *relocation* è demandata all'EASO che opera mediante due operatori, coadiuvati da due mediatori culturali.

Quanto all'attività di fotosegnalamento che viene svolta all'interno del centro, sono state incrementate le postazioni di fotosegnalamento e rafforzata la relativa attività, cui quasi nessuno ormai si sottrae più.

All'ingresso nell'*hot spot*, viene effettuata la distribuzione di 3 schede telefoniche da 5 euro ciascuna, nonché di un *kit* di ingresso. Attualmente non viene, invece, erogato *pocket money*.

Per i profili sanitari, la delegazione ha preso atto che nel sito operano i responsabili della ASP competente per territorio, cui si affiancano organizzazioni di volontariato (*Emergency, Rafiki for Afrika*), ciascuna con una propria struttura di supporto anche psicologico, che operano in base a protocolli con la Prefettura di Ragusa. Nel centro è attivo anche un presidio di MEDU, che si occupa dei casi di vulnerabilità conseguenti a torture. Per gli interventi di maggiore gravità, l'ospedale di riferimento è quello di Modica.

Durante il sopralluogo, la Commissione ha potuto constatare che è assente un percorso dedicato « *no touch* » per migranti affetti da patologie diffuse così come un'altra area riservata all'espletamento dei relativi interventi terapeutici e trattamenti farmacologici sì che, in particolare, si verifica una assoluta commistione tra migranti affetti da scabbia con gli altri soggetti sani.

Il personale sanitario complessivamente impiegato è apparso numericamente inadeguato, manca un coordinatore sanitario e le associazioni di volontariato, pur presenti, risultano poco coordinate in difetto di una pianificazione organizzativa.

Presso l'ambulatorio della struttura, non è previsto un registro delle prestazioni sanitarie erogate né viene compilata una cartella clinica per il migrante che necessita di trattamenti terapeutici.

Hotspot di Lampedusa

Una delegazione della Commissione si è recata in missione a Lampedusa (AG) il 21 luglio 2016 per effettuare un sopralluogo al centro *hotspot* di Contrada Imbriacola e tenere audizioni sul suo funzionamento.

Il centro era gestito dalla Confraternita Nazionale delle Misericordie in regime di proroga fino al 31 luglio 2016. La nuova procedura di gara, espletata il 1 aprile 2016, ha visto, infatti, soccombere l'attuale ente gestore a vantaggio di un nuovo soggetto, la Coop. Vivere. L'aggiudicazione risulta essere avvenuta, ancorché in via provvisoria, il 26 luglio 2016, dunque dopo la visita della delegazione.

Si rilevano incongruenze in ordine alla capacità ricettiva del centro. Il Ministero imputa a questo *hotspot* una capacità di 500 posti.

Viene attestata, tuttavia, una capienza di 381 posti e le gare svolte, sia quella con aggiudicazione alla Confraternita Nazionale delle Misericordie che quella ultima, fanno riferimento ad una capienza di 381 ospiti.

Secondo il report acquisito, erano presenti all'atto del sopralluogo 350 persone, di cui 20 donne e 9 minori facenti parte di nuclei familiari ed era attestata la disponibilità di ulteriori 31 posti.

La visita ha, peraltro, confermato che anche la minore capienza attestata di 381 posti si ottiene solo stipando in misura massima le singole unità abitative.

Peraltro, dopo l'incendio che ha interessato uno dei padiglioni, la capacità ricettiva dovrebbe essere di fatto ulteriormente ridotta.

Dai tabulati delle presenze acquisiti agli atti della Commissione, risulta che il tempo medio di permanenza dichiarato — circa 7/10 giorni — incontra picchi significativi, talvolta di un mese e financo di due/tre mesi sia pure verosimilmente per ragioni legate ad accertamenti di polizia.

Critica, in particolare, la situazione dei minori spesso costretti a permanenze prolungate, anche di settimane, per la difficoltà a reperire strutture accreditate di accoglienza.

Gli elenchi delle presenze, che costituiscono titolo per il pagamento da parte della Prefettura, sono vidimati dall'Ufficio immigrazione della Polizia di Stato.

La struttura è dotata di un unico accesso, munito di cancello di imponenti dimensioni, a presidio del quale sono presenti mezzi e personale militare.

Varcata la soglia, vi è la prima area di sosta dei migranti che, su panchine, attendono di essere progressivamente invitati a compilare il foglio-notizie pre-identificativo e, immediatamente dopo, a sottoporsi a fotosegnalamento. In questa medesima area sono ben visibili i presidi di EASO e FRONTEX, nonché le postazioni delle ONG presenti (UNHCR, OIM e *Save the children*).

I luoghi deputati al fotosegnalamento sono dotati di cinque postazioni. Gli addetti hanno confermato che l'identificazione è adesso effettuata per tutti coloro che sbarcano e che vi sono stati casi di resistenza (nel mese di settembre 2015 ad opera di senegalesi, ma anche ad ottobre e gennaio, da parte di tunisini), comunque superati grazie all'opera di mediazione.

Il primo approccio con gli ospiti avviene nei presidi sanitari (un primo *screening* è già operato direttamente sul molo di sbarco). L'infermeria è presidiata da dipendenti dell'ente gestore, cui è affidata la compilazione di una scheda sanitaria, acquisita agli atti della Commissione. Il servizio è reso da un medico ed un infermiere che effettuano una copertura h 24 a turni di una intera settimana, mentre non è chiaro quali siano gli intervalli di riposo.

All'arrivo, ad ogni ospite viene consegnato un modulo riepilogativo dei beni che gli saranno forniti come *kit* di ingresso. Il modulo, acquisito agli atti della Commissione, è in più lingue ma non vi sono specificate le quantità dei beni forniti.

Ai colloqui, alcuni minori presenti nella struttura da quasi un mese riferiscono di non aver ricevuto neanche un cambio di vestiti né sapone per poter lavare quelli già loro distribuiti.

I padiglioni sono strutture prefabbricate fatiscenti, non isolate termicamente e prive di sistema di ventilazione adeguato. Quelli maschili sono suddivisi in stanze da 9, da 12 e finanche da 24 letti (ove presenti letti a castello) in spazi decisamente angusti e privi di suppellettili.

I servizi igienici sono apparsi complessivamente in stato di manutenzione scarso e di igiene decisamente carente e numericamente insufficienti (ca. 10 bagni in totale per una media di 300 ospiti). Da circa un mese, inoltre, con regolarità viene sospesa l'erogazione dell'acqua per molte ore e senza preavviso. In particolare, il padiglione riservato ai minori, non ha servizi funzionanti sì che gli ospiti sono costretti ad utilizzare quelli degli altri padiglioni in condizioni, quindi, di promiscuità che non ne tutelano la condizione di vulnerabilità.

Parimenti non è apparsa adeguatamente tutelata la privacy delle migranti donne spesso con bambini.

L'erogazione dei pasti avviene presso uno sportello antistante la zona cucina e confezionamento del cibo. La fila — tranne che per le donne e i minori — si snoda all'aperto e sotto il sole, non essendo utilizzabili i luoghi di distribuzione all'interno, pur presenti ma a quanto pare non funzionanti.

Non ci sono luoghi per la consumazione del pasto, che dunque avviene all'esterno o sulle brandine. Al riguardo, il prefetto ha dichiarato che è in corso lo studio per recuperare a tale scopo il padiglione attualmente inutilizzato in quanto oggetto di incendio ad opera di ospiti tunisini alcuni mesi fa.

Contestualmente al ritiro del pasto viene consegnato il bene equivalente al *pocket money*: due confezioni di biscotti tipo *wafer* ovvero un pacchetto da 10 sigarette. Entrambe le forme di erogazione non sembrano rappresentare il controvalore di euro 2.50. A tal fine, la delegazione ha appurato, tramite acquisizione delle fatture di acquisto, che il centro di acquisto è la «Misericordia Isola Capo Rizzuto di Crotone», il che pone dubbi circa la correttezza della contabilità che dovrebbe essere separata.

Si dichiara che il centro è chiuso, nel senso che ai migranti non è permesso uscire e, se lo fanno attraverso buchi nelle recinzioni, sono indotti a rientrarvi, senza però che si abbia notizia di uso della forza.

Conclusivamente, il centro non è sembrato oggetto di manutenzione accurata e costante, né risultano iniziati i lavori di ripristino del padiglione incendiato. Manca, inoltre, qualsivoglia spazio ricreativo dedicato ai più piccoli, un tempo esistente ma poi smantellato.

Al termine del sopralluogo, la delegazione ha svolto un incontro riservato con i rappresentanti di UNHCR, OIM e *Save the children*, durante il quale si è appreso che le criticità già denunciate nel mese di gennaio scorso, con *report* redatto dall'UNHCR e dalla Prefettura, sono ancora esistenti, se non peggiorate.

In particolare, vengono lamentate irregolarità nella distribuzione dei *kit* e delle schede telefoniche, nonché nella distribuzione del *pocket money*, che risulta essere stato integrato solo in occasione della visita della Commissione. Si afferma che il foglio recante il contenuto del *kit* sia «firmato in bianco» cioè prima della sua effettiva consegna.

Un'ulteriore problematica ricorrente riguarda la distribuzione di acqua corrente, frequentemente interrotta per numerose ore al giorno,

tanto da costringere gli ospiti a lavarsi con acqua frizzante (altra anomalia, dal momento che è un bene che non risulterebbe essere distribuito).

Il contesto risulta ovviamente aggravato dalla frequente situazione di sovraffollamento del centro.

Gli ospiti, anche minori, vivono in condizioni di promiscuità senza alcun controllo, per periodi prolungati, dai 25 ai 40/50 giorni e questa situazione addirittura si prolunga per i minori stranieri non accompagnati, per i quali la disponibilità di posti nelle strutture di accoglienza in terraferma è ancora più ridotta.

I responsabili delle ONG affermano che le circostanziate comunicazioni su tali inadempienze sono riportate in documenti consegnati periodicamente alla prefettura, cui non risulta sia stato dato alcun seguito.

Secondo le ONG, la nuova procedura operativa *standard* applicabile agli *hotspot* italiani (SOP) del 17 maggio 2016 ha reso loro più difficile il contatto con i migranti in quanto, prima dell'identificazione, viene loro consentito soltanto di distribuire il volantino informativo redatto da UNCHR e OIM (acquisito agli atti della Commissione), senza però più possibilità di colloquio, che viene invece svolto esclusivamente dai funzionari di FRONTEX.

OBIETTIVI DELL'APPROCCIO *HOTSPOT*. IDENTIFICAZIONE E SELEZIONE DEI MIGRANTI

Obiettivi di selezione

La prima fase di funzionamento di alcuni *hotspot* consente di svolgere alcune considerazioni sulla realizzazione degli obiettivi per i quali essi sono stati istituiti.

Principalmente, nella prospettiva dell'Agenda europea sulla migrazione, essi hanno due obiettivi strettamente connessi: alla finalità prevalente di conferire maggiore efficacia alle procedure di identificazione dei migranti che giungono via mare nell'area Schengen – dei cui apprezzabili risultati raggiunti si è già detto e sulla quale verranno nel seguente paragrafo svolte alcune necessarie considerazioni – si coniuga quella di definire il prima possibile la posizione giuridica del migrante.

Operare, attraverso l'approccio *hotspot*, una immediata, ancorché reversibile, distinzione tra le diverse categorie di migranti consente di orientare gli adempimenti successivi e così di inserire da subito nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo chi ne faccia richiesta e, in questa categoria, avviare ad uno specifico percorso di ricollocazione chi ne abbia i requisiti. Al contrario, per coloro che non manifestino l'intenzione di accedere alla procedura per il riconoscimento del diritto di asilo, lo scopo è quello di attivare il prima possibile il meccanismo di allontanamento dal territorio nazionale.

La Commissione ha registrato diverse critiche sui criteri adottati per operare le distinzioni tra le diverse categorie di migranti. Si richiama, ad esempio, quanto affermato in audizione dinanzi alla Commissione, il 9 dicembre 2016, da don Mussie Zerai, presidente

dell'Agenzia Habeshia, a proposito degli *hotspot* « Il metodo che si sta usando è di discriminare le persone in base alla nazionalità, non in base al caso personale (...) Per fare un esempio, gli Oromo sono tra le persone che all'interno del Paese stanno facendo una determinata lotta, condivisibile o no. Per il fatto che lottano per un determinato ragionamento o per determinate scelte politiche vengono perseguitati. Poiché, però, l'Etiopia non è più ritenuta un Paese pericoloso o a rischio, vengono considerati migranti economici, così come chi viene dal Burkina Faso, dal Benin o da altri Paesi ».

Pare alla Commissione doveroso osservare che, ove si adottasse il paradigma di cui sopra, bisognerebbe praticare una politica di accoglienza indiscriminata. La valutazione in merito alla titolarità per l'accesso alla protezione internazionale non può essere fatta con esclusivo riferimento a quanto dichiarato dal diretto interessato, ma deve prevedere criteri oggettivi, elaborati alla luce dei principi costituzionali, in coerenza con la normativa europea e con il diritto internazionale. Quella che viene definita « discriminazione in base alla nazionalità » non è altro che una legittima distinzione operata in base all'effettiva titolarità all'accesso alla protezione, effettuata sulla base dei criteri di cui sopra.

Certamente una delle questioni di maggiore delicatezza concerne la pre-identificazione e compilazione del c.d. « foglio-notizie », essendo la fase in cui si recepiscono le principali informazioni di carattere personale, tra cui i motivi di ingresso in Italia del migrante (di cui alla circolare nr. 30918 del 17 settembre 2015 della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere).

Quella che potrebbe apparire come una mera « presa in carico » del migrante finisce quindi per assumere una posizione di assoluta rilevanza nell'attuazione delle politiche migratorie.

È di tutta evidenza come esigenze di speditezza e pragmatismo che connotano la gestione di uno sbarco di diverse centinaia di persone in contemporanea, in una cornice di evidente difficoltà per gli operatori e — ancor più — per i diretti interessati, possono determinare una non completa informativa legale del migrante.

Pare opportuno ricordare che, secondo quanto riferito dal prefetto di Agrigento, Nicola Diomede, nel momento in cui le persone ospiti vengono intervistate dal personale della Polizia di Stato, « non ci sono in quel frangente le persone delle organizzazioni internazionali. C'è il personale della Polizia di Stato, ci sono i funzionari dell'EASO e ci sono gli interpreti e i mediatori del CIES (Centro di informazione e educazione allo sviluppo), che agevolano il lavoro delle Forze di polizia ».

Il formulario utilizzato nel cosiddetto « foglio-notizie » è stato sottoposto a critiche da parte di autorevoli esponenti del Ministero dell'Interno. In audizione il 3 dicembre 2016, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, così si è espresso: « I colleghi della Polizia di Stato hanno anche inserito nel foglio di prima accoglienza la casellina in cui è riportata la richiesta d'asilo, ma oggettivamente è troppo poco. Ci vuole qualcuno che ci perda un po' di tempo — non possono che essere le grandi organizzazioni internazionali — e che spieghi ai migranti le possibilità che l'ordinamento italiano e l'ordinamento

europeo pongono a loro disposizione. Questo devo dire che l'abbiamo già chiarito con i colleghi ».

Occorre altresì ricordare, in merito alle osservazioni sopra riportate, che coloro che in prima battuta non abbiano manifestato la volontà di richiedere asilo al momento dello sbarco, hanno la possibilità di mutare orientamento e di formulare tale richiesta in un momento successivo (articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 2008: « Le domande di protezione internazionale non possono essere respinte, né escluse dall'esame per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente »). A tale proposito appare opportuno richiamare quanto asserito circa il razionale incanalamento delle domande.

Proprio alla luce dei rilievi critici mossi da diverse organizzazioni umanitarie circa l'operato della Polizia di frontiera e delle Questure in ordine a presunti « affrettati » provvedimenti di respingimento c.d. « collettivi » asseritamente emessi senza adeguata valutazione delle situazioni individuali, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, è intervenuto con la circolare n. 168 dell'8 gennaio 2016 per ribadire alcuni principi fondamentali ed ineludibili in materia di asilo.

In particolare, nella citata circolare, si sottolinea come la *ratio* dell'articolo 10 della nostra Costituzione imponga una valutazione individuale della condizione dello straniero che richiede asilo tanto che — viene ricordato — l'Italia non ha inteso adottare, fino ad oggi, una lista dei paesi sicuri e, nel contempo, si afferma esplicitamente che « il non consentire la presentazione della domanda di protezione internazionale costituisce una chiara violazione di legge » sanzionata « a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento » (Cass. civ. VI Sez. n. 5926/2015).

D'altra parte, l'eventualità di una domanda presentata tardivamente non è priva di conseguenze: quella più significativa riguarda chi, essendo stato già colpito dall'adozione di un provvedimento di respingimento è trattenuto in un CIE: in questo caso, infatti, l'articolo 6, comma 8, del decreto legislativo n. 142 del 2015 fissa la durata massima del trattenimento non già in 90 giorni bensì per un periodo di tempo che può raggiungere i 12 mesi e, quindi, ben più lungo anche dei 30 giorni contemplati per lo straniero scarcerato dopo un periodo di detenzione di almeno tre mesi.

Da ultimo, con le citate S.O.P. emesse dal Ministero dell'Interno nello scorso mese di maggio, si è ribadito che « 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. Meccanismi di *referral* delle persone che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale vanno garantiti *...(omissis)...* La volontà di richiedere la protezione internazionale non deve essere espressa in alcun modo particolare né è necessario che venga espressamente pronunciata la parola asilo (vedi articolo 10 Manuale *Schengen*) ».

L'informativa legale

Per gli effetti che può produrre la dichiarazione resa dal migrante nell'immediatezza dello sbarco, risulta quindi di fondamentale importanza l'informazione legale e l'opera di mediazione e assistenza culturale sia precedente che successiva all'intervista ed al fotosegnalamento.

Sul punto si registra – a rivelare possibili carenze operative – la dichiarazione resa nel corso della sua audizione del 3 dicembre 2015, del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone: « Sull'accesso all'assistenza legale, ripeto, c'è stato occasionalmente qualche *misunderstanding*, determinato da una lettura muscolare da parte del territorio di indicazioni ministeriali che abbiamo già chiarito. Alla primissima accoglienza dei migranti ci devono essere anche le grandi organizzazioni internazionali, che tradizionalmente per noi sono l'UNHCR e l'OIM, (...) per fare informazione legale e mettere il migrante nelle condizioni di fare una scelta consapevole di quello che può fare e delle opportunità che può avere ».

In un'ottica di superamento delle evidenziate perplessità, anche avanzate in alcuni incontri con la Commissione su questo specifico punto, si registra la citata circolare dell'8 gennaio 2016 del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, nella parte in cui si ribadisce che il migrante ha diritto di ricevere la necessaria informazione legale ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2013/33/UE (*rectius* direttiva 2013/32/UE, che tuttavia riguarda la posizione di 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, per i quali vi siano indicazioni che desiderino presentare una domanda di protezione internazionale). Particolarmente rilevante è l'affermazione – recata nella citata circolare ministeriale – secondo cui, in considerazione della particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo, sussistono garanzie procedurali volte ad assicurare l'effettività del sistema di protezione.

Risultati in tema di identificazione

I risultati conseguiti dall'Italia dall'ultimo quadrimestre 2015 alla data di presentazione della Relazione presentano un profilo controverso. Come dichiarato in audizione in data 20 gennaio 2016, dal Capo della Polizia Alessandro Pansa: « Per quanto riguarda l'identificazione, nel 2015 sono sbarcati in Italia 153.842 stranieri, di cui 57.985 fotosegnalati per ingresso illegale e 71.016 per richiesta di protezione internazionale, per un totale di 129.000 persone fotosegnalate, pari all'83,9 per cento di tutti gli sbarcati ». Tale dato è stato incrementato nel corso del I semestre 2016, così come appreso dalla Commissione nel corso delle audizioni svolte in occasione delle missioni presso gli

hotspot attivati, tanto da rasentare il 100 per cento. Il dato, al 12 settembre 2016, è del 90 per cento di fotosegnalamenti sul totale degli sbarchi.

È tuttavia necessario considerare che i dati riportati sono il frutto di un complesso di fattori, che vanno oltre la semplice istituzione degli *hotspot*.

In primo luogo non può sottacersi, nel corso del 2015 l'apertura del c.d. corridoio balcanico che ha sottratto all'Italia lo zoccolo duro (ovvero i cittadini siriani) di quanti si opponevano al fotosegnalamento. Per contro, nel corso di quest'anno, il successivo sostanziale arresto del flusso migratorio attraverso la rotta balcanica per effetto dapprima delle politiche restrittive di contrasto della rotta balcanica avviate da alcuni paesi dell'Unione e, quindi, dell'accordo UE/Turchia raggiunto nel marzo di quest'anno per la regolamentazione delle migrazioni dalla Turchia alla Grecia, potrebbe comportare ricadute significative in termini di intensificazione dell'afflusso migratorio sul nostro Paese, non solo in Sicilia e Calabria ma anche attraverso la « vecchia » rotta dall'Albania e dal Montenegro (in tal senso si è espresso, nel corso dell'audizione del 27 ottobre 2015, il direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Giovanni Pinto). Va, peraltro, puntualizzato che tali fosche previsioni, sino a questo momento, non si sono avverate.

Eguale non è da sottovalutarsi l'iniziale positiva aspettativa connessa alle ipotesi di *relocation*, che ha spinto molti eritrei – etnia che si è mostrata restia a sottoporsi al fotosegnalamento – ad abbandonare le vecchie resistenze. E, tuttavia, il successivo sostanziale fallimento del programma dell'Unione europea di ricollocamento – in fase di evidente stallo poiché, a fronte di una ricollocazione prevista presso altri stati europei di 24.000 migranti con possibilità di implementazione, dal settembre si è fatto luogo alla ricollocazione effettiva di appena poche centinaia di migranti – comporterà inevitabilmente effetti dissuasivi sulla spontanea partecipazione alle procedure identificative.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, va citato il « fattore Lampedusa »: sfruttando il naturale isolamento dell'isola, si sono potute gestire le criticità del fotosegnalamento – ovvero le resistenze al suo svolgimento – senza ricorrere al trattenimento forzoso all'interno di un centro, ma dilatando, surrettiziamente e senza evidenti violazioni di legge, i tempi a disposizione. Tale favorevole situazione all'identificazione evidentemente può riscontrarsi solo a Lampedusa e non anche presso gli altri *hotspot*.

In sostanza, i fattori che hanno portato ad un risultato positivo sul piano dei tassi di identificazione dei migranti, potrebbero evolversi in senso non favorevole al perseguimento degli obiettivi principali propri dell'approccio *hotspot*.

Potrà, dunque, rendersi necessario, al fine di mantenere i buoni risultati raggiunti in termini di percentuale di identificazioni, adottare procedure operative volte al superamento di eventuali comportamenti di resistenza e di non adesione volontaria alla procedura identificativa.

Il rifiuto di identificarsi e la possibilità di esecuzione coattiva dell'obbligo di fotosegnalamento

Una delle questioni oggetto di necessaria valutazione concerne la possibilità di esecuzione coattiva dell'obbligo di identificazione mediante ricorso all'uso della forza.

La questione riveste estrema importanza ed attualità anche alla luce delle frequenti doglianze avanzate da altri paesi membri dell'UE circa l'inefficienza dell'Italia nel fotosegnalamento di migranti che entrati clandestinamente nel nostro paese raggiungono altri Stati del Nord Europa e, da ultimo, il 10 dicembre 2015, dell'apertura da parte della Commissione Europea di procedura di infrazione con messa in mora ex articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dell'Italia per non corretta applicazione del regolamento EURODAC n. 604/2013 sulla rilevazione delle impronte digitali.

Già il 27 maggio 2015, successivamente alla promulgazione dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea proponeva al Consiglio un documento di lavoro circa il possibile comune approccio dei paesi UE nell'ipotesi di assenza di collaborazione spontanea del migrante al rilevamento dei dati da inserire in EURODAC, prevedendo come ultima opzione, nell'ipotesi di persistenza dell'atteggiamento di rifiuto del soggetto pur dopo l'espletamento nei suoi confronti di tutti gli obblighi informativi volti a superarne la resistenza, che « *the Member State may consider resorting, in full respect of the principle of proportionality and the EU Charter of Fundamental Rights, to coercion as a last resort. If a Member States chooses to do this the data-subject should be informed that coercion may be used in order to take his/her fingerprints. If the data-subject still refuses to cooperate it is suggested that officials trained in the proportionate use of coercion may apply the minimum level of coercion required, while ensuring respect of the dignity and physical integrity of the data-subject, as specified in an approved procedure for taking fingerprints* ».

Nel *Progress report on the implementation of the hotspot in Italy* rivolto al Parlamento europeo ed al Consiglio il 15 dicembre 2015, la Commissione, quindi, rilevava espressamente che l'Italia, anche sul piano legislativo, oltre che disciplinare lo svolgimento e modalità operative delle attività all'interno degli *hotspot*, avrebbe dovuto, in particolare, dotarsi di strumenti che consentissero il ricorso all'uso della forza nel caso di rifiuto del fotosegnalamento con possibilità, quale ultima ratio, della sottoposizione del migrante sempre ai fini identificativi ad un periodo di detenzione (« *Further efforts, also at legislative level, should be accelerated by the Italian authorities in order to provide a more solid legal framework to perform hotspot activities and in particular to allow the use of force for fingerprinting and to include provisions on longer term retention for those migrants that resist fingerprinting* »).

Forte è anche la richiesta interna da parte degli operatori del sistema di un intervento normativo che autorizzi e regoli l'esecuzione forzata dei rilievi dattiloscopici.

In occasione dell'audizione del 13 gennaio 2016 avanti alla Commissione, Miguel Ângelo Nunes Nicolau, *Coordinating Officer* di

Frontex, evidenziava l'opportunità a suo dire di un intervento normativo sul punto (« Se dal punto di vista giuridico viene stabilito in un documento formale o in una legge che è prevista la possibilità di rilevare forzosamente le impronte digitali, con una procedura che includa vari tentativi di convincimento o il trasferimento altrove, questa modifica legislativa a mio avviso potrebbe aiutare gli operatori, quelli che svolgono il lavoro, che a volte hanno paura. Se infatti viene rotto un dito ad un migrante, vi saranno dei grossi problemi: nessuno difenderà chi incorre in un tale incidente »).

Anche Daniela Stradiotto, Direttrice del Servizio di Polizia Scientifica della Polizia di Stato, in sede di audizione avanti alla Commissione in data 10 settembre 2015 dichiarava: « Noi speriamo che arrivino velocemente gli strumenti normativi, perché lo strumento normativo per trattenere una persona 72 ore non ce l'abbiamo. Oggi il codice prevede che la persona può essere trattenuta 12 ore. Poi si deve rilasciare ».

In quest'ottica si inseriscono anche le parole pronunciate in audizione il 29 ottobre 2015 dal Direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, prefetto Giovanni Pinto: « Poiché ce lo chiedono, noi stiamo valutando la possibilità di introdurre nell'ordinamento una norma che consenta l'uso della forza per coloro che si rifiutano *...(omissis)...* Può essere anche il trattenimento, la costrizione, il cercare di ottenere questo fotosegnalamento. Ripeto, adesso è possibile sulla base di una sentenza *...(omissis)...* Si tratta, come hanno fatto i tedeschi, di cercare di avere una base giuridica più netta e limpida... ».

Anche il Sost. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ragusa, dott. Marco Rota, nel corso della recente audizione in data 24 giugno 2016 in occasione della missione della Commissione presso l'*hotspot* di Pozzallo, ha evidenziato che « le forze di polizia deputate all'identificazione vivono in un conflitto di doveri devastante perché l'identificazione è un obbligo di legge ai sensi del Codice procedura penale e del Testo unico sull'immigrazione, sotto il profilo penalistico e amministrativo. Quindi, devono identificare queste persone, ma di fronte al rifiuto fisico si pone il grave problema di cosa fare *...(omissis)...* Lo strumento normativo esiste già perché se una norma impone l'obbligo di identificazione il povero agente di PG quali altre vie di fuga ha? Non ne ha nessuna, perché potrebbe, in ipotesi estrema e astrattamente teorica, andare incontro a un'omissione di atti d'ufficio per ragioni di giustizia. Ovviamente, è un'ipotesi non metagiuridica, ma che nessuno di noi si sogna di percorrere. Loro, però, si trovano in questa situazione di impasse, obbligati a identificare di fronte a un rifiuto fisico di queste persone *...(omissis)...* Devo dire che per l'esperienza che ho e per la conoscenza del dato informativo le organizzazioni non governative oppongono una pressione psicologica enorme su questi operatori di polizia giudiziaria ».

In realtà, pur in difetto di espressa previsione normativa al riguardo, deve, tuttavia, ritenersi che l'uso della forza da parte dell'autorità di pubblica sicurezza per ottemperare all'obbligo di fotosegnalamento dello straniero clandestino o irregolare in Italia sia, entro i limiti di cui si dirà qui di seguito, senz'altro legittimo in quanto

in re ipsa nel nostro ordinamento e, comunque frutto di elaborazione giurisprudenziale.

Preliminarmente deve evidenziarsi che lo straniero che rifiuti di sottoporsi ai rilievi dattiloscopici, operazione facente parte della più ampia procedura di identificazione, si rende responsabile del reato contravvenzionale di cui all'articolo 651 c.p. (rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale). Laddove, peraltro, al mero rifiuto, si associ una condotta di resistenza attiva da parte del soggetto, potrebbe configurarsi anche il delitto di cui all'articolo 337 c.p. (resistenza a pubblico ufficiale).

Con riferimento tanto a cittadini italiani che ad extracomunitari, già l'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito in legge 18 maggio 1978, n. 191, prevedeva che colui che rifiuta di dichiarare le proprie generalità o che renda generalità o esibisca documenti per cui vi sia motivo di ritenere la falsità possa essere accompagnato presso gli uffici di polizia ed ivi trattenuto per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione.

Con riferimento a persone nei cui confronti vengono svolte indagini — e tale deve ritenersi, con riferimento quanto meno alla fattispecie di cui all'articolo 651 c.p. anche lo straniero che rifiuti il fotosegnalamento — l'articolo 349 c.p.p., dopo aver previsto al secondo comma la possibilità di procedere all'identificazione anche eseguendo rilievi fotodattiloscopici ed antropometrici nonché altri accertamenti, al successivo comma quarto, con riferimento alle medesime ipotesi di cui al succitato articolo 11, prevede la possibilità di accompagnamento coattivo presso gli uffici di polizia giudiziaria e di trattenimento ivi per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore alle 24 ore, ai fini dell'identificazione.

La Cassazione penale, da ultimo con sentenza Sez. VI n. 22529 del 18 marzo 2015 (cfr. anche Cass. Sez. V, 24 giugno 2008, n. 38229) ha affermato che, l'accompagnamento coattivo del soggetto negli uffici di polizia può essere eseguito anche con « uso di un mezzo di coazione fisica, come la forza muscolare, ove a tale accompagnamento venga opposta resistenza, anche meramente passiva, ma l'uso della forza deve però essere rigorosamente proporzionato al tipo ed al grado della resistenza opposta ».

Alla ammessa possibilità di ricorso all'uso della forza per l'accompagnamento coattivo negli uffici di polizia ai fini dell'identificazione deve coerentemente e necessariamente far seguito anche il riconoscimento di analoga possibilità di coazione al fine della rilevazione delle impronte digitali in quanto, diversamente ritenendo, la previsione di cui agli articoli 11 del decreto-legge n. 59 del 1978 e 349, comma 4, c.p.p. sarebbe all'evidenza priva di ragionevolezza ed utilità.

Ad analoga conclusione in ordine alla legittimità dell'uso della forza al fine della rilevazione delle impronte digitali, può pervenirsi ragionando *a contrario* movendo dal disposto di cui al comma 2 *bis* dell'articolo 349 c.p.p. — inserito successivamente dall'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge 31 luglio 2005, n. 155 — che prevede la possibilità di esecuzione coattiva anche di accertamenti più invasivi e potenzialmente lesivi della dignità della persona rispetto ai rilievi fotodattiloscopici, quali

il prelievo di capelli o saliva, seppur previa autorizzazione formale del pubblico ministero.

La previsione in esame, non a caso inserita successivamente nell'articolo 349 c.p.p., configura evidentemente una eccezione al disposto di cui al comma precedente che si riferisce a tutti gli accertamenti ritenuti necessari per l'identificazione della persona (« alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini può procedersi anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici nonché altri accertamenti ») per i quali, quindi, vale la regola della possibilità di esecuzione coattiva senza necessità di previa autorizzazione del pubblico ministero stante il loro carattere di minor gravosità per la persona.

La Corte costituzionale, d'altronde, già con sentenza 27 marzo 1962, n. 30, investita del giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (« *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* ») nella parte in cui dispone che l'Autorità di polizia possa ordinare la sottoposizione a rilievi segnaletici senza le garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione, sanciva che occorre operare una distinzione tra i diversi accertamenti cui può essere sottoposta una persona dovendosi senz'altro ritenere illegittimi quelli che importino l'assoggettamento, fisico o morale, di una persona al potere dell'organo di polizia, tale da costituire una restrizione della libertà personale equiparabile all'arresto, con lesione, quindi, della sua libertà fisica e morale. Tali devono intendersi i rilievi che richiedessero prelievi di sangue o complesse indagini di ordine psicologico o psichiatrico o che debbano essere compiuti su parti del corpo non esposte normalmente alla vista altrui, e specialmente nel caso in cui ciò possa importare un mancato riguardo all'intimità o al pudore della persona.

Per contro « in altri casi i rilievi descrittivi, fotografici ed antropometrici, e sempre i rilievi dattiloscopici (almeno nella forma in cui sono attualmente eseguiti in ogni paese del mondo), non importano menomazione della libertà personale, anche se essi possano talvolta richiedere una momentanea immobilizzazione della persona per descriverne o fotografarne o misurarne gli aspetti nelle parti normalmente esposte all'altrui vista o richiedere una momentanea costrizione tendente alla fissazione delle impronte digitali. A ben guardare, la sostanziale differenza tra i due ordini di casi sopra esposti non consiste tanto nella momentaneità o nella levità della eventuale coercizione quanto, essenzialmente, nel fatto che nel secondo ordine di casi i rilievi, pur avendo per oggetto la persona, riguardano l'aspetto esteriore della persona, la cui sfera di libertà resta integra, mentre nel primo i rilievi importano una menomazione della libertà della persona pari a quella dell'arresto. In definitiva, l'esecuzione dei rilievi esteriori costituisce soltanto una forma di prestazione imposta, al fine della prevenzione dei reati, a certi individui che si trovino in determinate condizioni previste dalla legge, mentre i rilievi che assoggettino la persona a sostanziali restrizioni, fisiche o morali, di libertà, equiparabili all'arresto, sono da comprendere tra le ispezioni personali previste dall'articolo 13 della Costituzione ».

In senso non difforme, si è espressa anche la CEDU, più volte adita al fine di pronunciarsi sulla conformità all'articolo 3 della Convenzione, che proibisce in termini assoluti la tortura e i trattamenti inumani o degradanti, dell'operato degli Stati membri attraverso i propri organi di Pubblica Sicurezza nello svolgimento delle loro funzioni, anche con specifico riferimento all'attività di identificazione coattiva di soggetti che rifiutavano di rendere le proprie generalità, così come riferito dal Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Guido Raimondi, nel corso della recente audizione avanti alla Commissione in data 30 giugno 2016.

La Corte ha espresso il principio che l'uso della forza è consentito purché necessario e proporzionato rispetto alle circostanze concrete del caso. Diversamente il ricorso alla forza fisica degrada la dignità umana e costituisce, pertanto, violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 – ha precisato, tuttavia, la Corte – si deve raggiungere un livello minimo di gravità da valutarsi con riguardo a tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima così come la motivazione del trattamento ed il contesto in cui si è inserito l'operato del funzionario di pubblica sicurezza. Le accuse di trattamenti inumani e degradanti debbono essere provate « oltre ogni ragionevole dubbio » (vedansi, in particolare, i ricorsi nn. 18541/04 del 21 dicembre 2010 Kuzmenko/Russia; 30271/03 del 25 febbraio 2011 Guler e Angel/Turchia, 29612/05 del 4 ottobre 2011 Dougaz/Grecia).

Deve, quindi, ritenersi che, nell'ipotesi di uso eccessivo della forza fisica, che trasmodi in inaccettabile lesione della dignità morale della persona – ad esempio una protratta limitazione della libertà personale con mezzi di coercizione non appropriati – o della incolumità fisica della stessa, potrebbe configurarsi un'attività dello Stato italiano non in linea con il disposto di cui all'articolo 3 della Convenzione.

Alla luce di questo breve excursus normativo e giurisprudenziale in tema, del tutto legittimo deve ritenersi il contenuto della Circolare n. 28197 del 25 settembre 2015 con cui il Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, in considerazione delle numerose censure mosse all'Italia da altri Stati membri dell'Unione in ordine ad un'inefficace attività di fotosegnalamento dei migranti, ha inteso dettare delle linee di indirizzo operativo cui attenersi per il corretto adempimento delle procedure relative. Nella circolare si ribadisce preliminarmente l'obbligatorietà dei rilievi fotodattiloscopici nei casi previsti dal regolamento comunitario istitutivo di EURODAC prescindendo dalla puntuale identificazione mediante documenti o dall'inesistenza di dubbi sulla dichiarata identità e si precisa che il rifiuto opposto dallo straniero all'identificazione mediante fotosegnalamento integra senz'altro la violazione di fattispecie illecite di rilievo penale. Si richiama, quindi, la precedente circolare n. 27978 del 23 settembre 2015 con cui si disponeva la divulgazione tra i migranti già dal momento del primo soccorso in mare, di volantino informativo nel quale si avvisa che il rifiuto dei medesimi di rendere le proprie generalità e farsi fotosegnalare costituisce reato cui seguirà la denuncia all'autorità giudiziaria e che gli organi di Polizia possono

ricorrere, se necessario, anche all'uso della forza per eseguire il fotosegnalamento.

Nella stessa linea, da ultimo, con le citate S.O.P. del maggio scorso, si è ribadito che il rifiuto di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici costituisce reato ma, nel contempo, nel fornire agli operatori indicazioni operative, si è prescritto agli stessi di svolgere preliminarmente nei confronti dei migranti, con il supporto dei mediatori linguistici, un'attività di informazione in ordine all'obbligo di fotosegnalamento, allo scopo dei rilievi fotodattiloscopici ed alle modalità di trattamento. In caso di rifiuto, si è previsto che gli operatori italiani e gli esperti di Frontex dovranno, sempre avvalendosi dell'indispensabile supporto dei mediatori culturali, cercare di capire quali siano le ragioni del rifiuto e svolgere attività di consulenza per approfondire se tali comportamenti siano determinati da timori e false convinzioni. Ove si renda necessario — sempre nelle S.O.P. — si specifica che « È doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona », con previsione anche della possibilità, nella ragionevole prospettiva che nell'arco di un breve periodo sia possibile raccogliere le impronte, di trasferimento della persona in un'area dedicata all'interno dell'*hotspot* così da poter ritentare il rilievo in un momento successivo.

Il trattenimento ai fini identificativi

Se un uso proporzionato e ragionevole della forza fisica in caso di rifiuto di sottoposizione a fotosegnalamento deve dunque, per le ragioni sin qui esposte, ritenersi legittimo, occorre, tuttavia, rilevare che, nella pratica, esso è di fatto inidoneo allo scopo in quanto dal punto di vista tecnico le operazioni di fotosegnalamento richiedono necessariamente un minimo di collaborazione da parte del soggetto che vi è sottoposto.

Come spiegato dalla dottoressa Daniela Stradiotto, nella citata audizione, le modalità tecniche della procedura di fotosegnalamento rendono inutile il ricorso all'uso della forza fisica per l'esecuzione dei rilievi foto dattiloscopici: « Se la persona non si vuole far fotosegnalare, non si riesce a fotosegnalare. Per quanto mi riguarda, è una *fictio* parlare di fotosegnalamento forzoso. Vi assicuro che non si può fotosegnalare. Anche ammesso e non concesso che si riesca a prenderle la falange e a metterla sul *live-scan* — si devono prendere le dieci dita piane e ruotate, nonché l'impronta palmare — deve essere presa in modo che sia leggibile. In Eurodac, quando poi si invia — in AFIS ci sono i nostri dattiloscopisti che danno l'*okay* — in automatico, l'immagine viene rimandata indietro perché non leggibile. Quindi, un'impronta mossa, un'impronta in cui non si possono leggere correttamente le linee, non viene presa. Questo non riguarda soltanto l'immagine della mano, per quanto si possa mettergliela di forza, ma anche la stessa fotografia. Se uno chiude gli occhi, è praticamente impossibile riuscire ad aprirglieli e a tenerli aperti, se non falsando una fotografia. Se continua a girare la testa, io non posso tenergliela bloccata ».

Molto più efficaci risultano i mezzi di coercizione morale, potendosi ipotizzare che attraverso una moderata attività di pressione psicologica, comunque rispettosa della dignità umana, attraverso il trattenimento del migrante che rifiuti il fotosegnalamento e, se del caso, il trasferimento in diversa struttura, si arrivi a vincerne la resistenza ottenendone una successiva collaborazione. Va da sé che l'utilizzo di tali mezzi di coercizione morale richiede, come si evince anche dall'audizione della dott.ssa Stradiotto, una certa disponibilità di tempo, da parte degli agenti di p.s. Per questo la Commissione ritiene opportuno, come si dirà in conclusione del presente paragrafo, una iniziativa legislativa volta a garantire agli operatori di p.s. il tempo necessario per esercitare la suddetta coercizione psicologica sui migranti, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità di questi ultimi.

Attualmente, come descritto da Miguel Ângelo Nunes Nicolau, *Coordinating Officer* di Frontex, in caso di rifiuto al fotosegnalamento si procede nel seguente modo: « L'acquisizione forzata delle impronte digitali prevede diverse fasi: una fase di consulenza, una fase di tentativo e, se la persona non collabora, può essere portata in un altro centro, dove viene effettuato un altro tentativo, fino a quando non si raggiunge l'obiettivo. L'uso della forza è naturalmente l'ultima risorsa, ma nel frattempo devono esserci tutte le condizioni affinché quella persona non possa proseguire il proprio viaggio fuori dall'*hotspot* se non è stata identificata » (audizione del 13 gennaio 2016 avanti alla Commissione).

E d'altronde il trattenimento ai fini identificativi è la prassi oggi di fatto attuata nei confronti di tutti i migranti a prescindere dall'adesione o meno alle procedure identificative.

Nella *Roadmap* italiana elaborata in conformità alle previsioni dell'Agenda europea sulla migrazione di cui si è già sopra detto, gli *hotspot*, porti di sbarco selezionati dove canalizzare gli arrivi, individuati dal Settembre 2015 nei porti di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani, isola di Lampedusa, Augusta e Taranto, sono concepiti come « aree chiuse » dove effettuare tutte le procedure previste dall'« approccio *hotspot* », ossia lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, le attività investigative e di intelligence, il fotosegnalamento e la registrazione e l'immediata successiva selezione tra richiedenti asilo suscettibili di rientrare nella procedura di *relocation*, altri richiedenti asilo e migranti irregolari che non richiedono la protezione internazionale.

Nel corso delle ispezioni effettuate negli *hotspot* già operativi di Taranto, Trapani, Pozzallo e Lampedusa e delle audizioni effettuate *in loco*, la Commissione ha potuto accertare che di fatto i migranti sono trattenuti dal momento dello sbarco all'interno dell'area *hotspot* per tutto il tempo necessario all'espletamento delle procedure di fotosegnalamento e registrazione e che non hanno alcuna libertà di movimento prima del completamento di tali procedure, potendo uscire dall'*hotspot* solo una volta fotosegnalati.

Il Questore di Taranto Stefano Schimera, in sede di audizione presso la locale Prefettura in data 12 maggio 2016, ha riferito che le operazioni di fotosegnalamento, vengono mediamente effettuate nel

termine di 18 ore e che, anche nei casi di sbarchi più numerosi, non si sono superate le 24 ore.

Il prefetto di Trapani Leopoldo Falco ed il Questore di Trapani, Maurizio Agricola, in sede di audizione in data 18 maggio 2016, hanno riferito che i fotosegnalamenti avvengono ora in tempi brevissimi e comunque generalmente entro le 48 ore o tre giorni laddove lo sbarco sia particolarmente numeroso.

Il Vice Questore di Ragusa, Nicola Spampinato, in sede di audizione in data 24 giugno 2016, ha riferito che generalmente i migranti vengono identificati e fotosegnalati nel termine di quarantotto ore, prolungabili a settantadue. Laddove ciò non sia possibile, stante l'elevato numero di migranti sbarcati o il rifiuto opposto al fotosegnalamento, i migranti vengono comunque trasferiti presso altri *hotspot* o altri centri, con l'avviso che non sono stati fotosegnalati e, quindi, presso la nuova destinazione c'è un secondo tentativo di effettuare i rilievi fotodattiloscopici, generalmente con successo. In ogni caso, nell'ipotesi di rifiuto, viene fatta comunicazione di notizia di reato alla locale Procura per l'ipotesi delittuosa di cui all'articolo 651 c.p. (rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale).

Tutti gli auditi sono stati concordi nel riferire che la percentuale dei fotosegnalati, a seguito dell'introduzione dell'approccio *hotspot* e grazie alla sinergia con il personale dell'EASO, è andata dall'inizio dell'anno significativamente aumentando e rasenta ormai il 100 per cento. I casi di rifiuto risultano assai limitati perché anche gli appartenenti alle etnie che generalmente rifiutavano il fotosegnalamento — in particolare, gli eritrei — ora, nella prospettiva della *relocation*, prestano consenso ai rilievi. A detta di tutti gli auditi, un ruolo decisivo, nell'incremento delle fotosegnalazioni e nella riduzione drastica dei casi di rifiuto, l'ha svolto l'informativa legale che viene fornita tempestivamente sin dal primissimo momento dello sbarco dal personale dell'EASO e dai mediatori culturali, ma che prosegue poi anche all'interno dell'*hotspot*, con modalità sempre più affinate e rispettose della dignità dell'individuo in momenti in cui il migrante, assistito e ristorato nelle sue prime necessità, è generalmente più ricettivo (Questore di Taranto Schimera: « Se gli stranieri vengono adeguatamente e sufficientemente informati, loro stessi richiedono di essere fotosegnalati »; prefetto di Trapani Leopoldo Falco: « Quando diciamo che l'abbiamo fotosegnalati tutti, è chiaro che l'informativa ha avuto un ruolo decisivo »).

Attualmente, dunque, come potuto constatare dalla Commissione nel corso dell'attività ispettiva, ai fini identificativi il migrante viene trattenuto negli *hotspot* fino a 48 ore e talvolta anche oltre, nei casi di rifiuto di sottoporsi al fotosegnalamento, senza che di tale trattenimento sia dato avviso alcuno all'autorità giudiziaria.

Come è noto, l'articolo 13 della nostra Costituzione sancisce il principio dell'inviolabilità della libertà personale della quale non è ammessa alcuna forma di privazione o limitazione se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei casi e modi stabiliti dalla legge.

Nel nostro ordinamento ipotesi di fermo ai fini identificativi sono state previste dapprima dall'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito in legge 18 maggio 1978, n. 191, già sopra esaminato, con riguardo a « chiunque » rifiuti di declinare le proprie

generalità, o renda generalità o esibisca documenti per cui vi sia motivo di ritenere la falsità e, successivamente, dall'articolo 349 c.p.p. che si applica, invece, alle persone indagate (tale deve ritenersi in relazione all'ipotesi illecita di cui all'articolo 651 c.p. lo straniero che rifiuti il fotosegnalamento) o a conoscenza dei fatti di indagine. Entrambe le norme prevedono la possibilità di accompagnamento coattivo presso gli uffici di polizia e di trattenimento ivi al solo fine dell'identificazione per un tempo che non può superare, nella previsione dell'articolo 11, le 24 ore e per l'articolo 349 c.p.p., invece, le 12 ore, ovvero, previo avviso orale al pubblico ministero, le 24 ore nell'ipotesi di particolare complessità delle operazioni di identificazione. È tuttavia previsto, in entrambi i casi, che dell'accompagnamento e dell'ora in cui è stato compiuto al fine di garantire il controllo della legalità dell'azione di polizia venga dato immediato avviso al procuratore della Repubblica il quale, ove ritenga carenti le condizioni di legge per il fermo identificativo, può ordinare l'immediata liberazione della persona accompagnata. Al procuratore della Repubblica, inoltre, deve essere data immediata comunicazione del rilascio e dell'ora in cui è avvenuto.

Secondo la più autorevole ed evoluta giurisprudenza, la norma di cui all'articolo 11 della legge n. 191 del 1978, da ritenersi ancora vigente pur dopo l'introduzione dell'articolo 349 c.p.p. stante la diversa finalità dei due istituti (fermo identificativo di « chiunque » rifiuti l'identificazione il primo e fermo identificativo dell'indagato e della persona informata dei fatti che rifiuti l'identificazione il secondo), deve, tuttavia, quanto al periodo di durata della restrizione della libertà, rileggersi, in applicazione del principio del *favor libertatis*, nel senso di ritenere applicabile il più breve termine di 12 ore previsto dall'articolo 349 c.p.p.

Di qui scaturisce l'esigenza, sottolineata, come sopra evidenziato, dalla dott.ssa Stradiotto, di dotare le forze di p.s. di uno strumento normativo adeguato al fine di potere trattenere il soggetto interessato per un tempo adeguato. Questa esigenza è oggettiva e non è in contrasto con i principi posti a fondamento sia dell'ordinamento italiano sia dell'ordinamento europeo. Essa va inquadrata nel diritto di ciascuno Stato a tutelare i propri confini, pur nel quadro dell'integrazione europea.

Come ha rammentato il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Guido Raimondi, nel corso della recente audizione avanti alla Commissione in data 30 giugno 2016, la Corte (ex pluribus sent. Grande camera CEDU 29 gennaio 2008 Saadi c. Regno Unito), « fermi restando i loro obblighi sulla base della Convenzione », gli Stati godono di un « diritto sovrano innegabile di controllare l'ingresso degli stranieri e la loro residenza nel loro territorio ...(omissis)... È un corollario indispensabile a questo diritto che agli Stati sia permesso di detenere potenziali immigranti che hanno fatto richiesta di autorizzazione ad entrare, sia attraverso l'asilo o meno ».

Precisa, tuttavia, la Corte che affinché tale detenzione possa considerarsi compatibile con la finalità generale di cui all'articolo 5 CEDU, che è quella della protezione del diritto alla libertà assicurando che nessuno sia spogliato della sua libertà in modo arbitrario, occorre che la detenzione sia legittima sotto l'aspetto sia sostanziale che

procedurale in quanto conforme a norme di diritto interno. In altri termini, occorre che la privazione della libertà avvenga non solo per una delle motivazioni indicate nel §. 1 dell'articolo 5 CEDU, ma anche che sia espressamente prevista e disciplinata da una norma di diritto nazionale. Di qui l'esigenza, qui ripetutamente sottolineata, di aggiornare il quadro legislativo in questa materia.

Perché la detenzione non sia arbitraria, inoltre, secondo la Corte deve essere effettivamente funzionale e necessaria per raggiungere l'obiettivo delle restrizioni autorizzate dalla pertinente lettera del citato paragrafo 1, deve essere proporzionata e, quindi, della durata necessaria all'assolvimento dell'obbligo di legge non potendo protrarsi per un periodo di tempo irragionevole ed attuata in luogo e condizioni adeguate (« Per non essere tacciata di arbitrarietà, quindi, la detenzione deve essere condotta in buona fede; deve essere strettamente connessa allo scopo di impedire l'ingresso irregolare di una persona nel paese; il luogo e le condizioni di detenzione devono essere idonee, tenendo presente che tale misura non si applica a coloro che hanno commesso infrazioni penali ma a stranieri che, temendo spesso per la propria vita, sono fuggiti dal proprio paese e la durata della detenzione non deve eccedere il tempo ragionevolmente richiesto a raggiungere l'obiettivo perseguito »).

Nella recente sentenza del 1° settembre 2015 – Ric. n. 16483/12 *Khlaifia e altri c. Italia*, non definitiva – la Corte, nel ribadire il principio che la detenzione dell'immigrato che tenta di entrare clandestinamente nel territorio dello Stato – consentita dall'articolo 5 §. 1 lett. f) CEDU – per essere legittima deve avere « una base legale nel diritto interno », stabiliva che la detenzione presso il CSPA di Contrada Imbriacola dell'isola di Lampedusa di un gruppo di tunisini entrati irregolarmente nel territorio italiano senza adozione di alcun provvedimento formale, pur astrattamente consentita – secondo la Corte – dal disposto dell'articolo 5 §. 1 lett. f) CEDU, « era priva di base legale nel diritto italiano » in quanto la legge italiana non prevede il trattenimento di migranti che, come i ricorrenti nel caso esaminato, sono sistemati in un Centro di primo soccorso e accoglienza (CSPA). Concludeva la Corte che « la privazione di libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrio. Dunque essa, non può essere considerata “regolare” ai sensi dell'articolo 5 §. 1 della Convenzione. Pertanto, nel caso di specie, vi è stata violazione di tale disposizione ».

Al riguardo, il Delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per il Sud Europa, Laurens Jolles, nel corso della sua audizione il 30 settembre 2015 ha osservato: « In particolare, c'è l'esigenza di disciplinare casi e modalità con cui le persone accolte vengono trattenute all'interno di questi centri. Infatti, l'assenza di un chiaro riferimento normativo ha portato anche recentemente alla condanna, da parte della Corte europea di Strasburgo, dell'Italia nel caso *Khlaifia e altri* contro l'Italia, per violazione, tra gli altri, dell'articolo 5 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, per aver detenuto alcuni migranti marocchini nel centro di Lampedusa in assenza di una previsione normativa ».

Ineludibile ed urgente appare, quindi, la necessità di colmare questo vuoto legislativo, con la introduzione di una specifica disciplina giuridica dell'ipotesi del trattenimento ai fini identificativi del migrante clandestino nelle aree *hotspot* conforme ai principi in materia di libertà personale previsti dal diritto costituzionale interno e dalle norme sovranazionali.

Già la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza 5 aprile 2011 (*Sarigiannis c. Italia*) si è espressa per la piena conformità dell'istituto del fermo per identificazione previsto dall'articolo 11 del decreto-legge n. 59 del 1978 al principio sancito dall'articolo 5 CEDU della protezione della libertà personale da arbitrarie violazioni da parte dello Stato, precisando, tuttavia, che la privazione della libertà può essere legittima « quando non ecceda termini ragionevoli in relazione alle finalità dell'istituto ». Poiché nel caso di specie era stata ritenuta l'insussistenza della violazione in relazione ad una privazione della libertà protrattasi per sole due ore e mezza, permane il dubbio circa la concreta determinazione di tale limite temporale.

Nella sentenza della Grande Camera in data 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* – ric. n. 13229/2003, la Corte ha ritenuto che la detenzione di un richiedente asilo, al fine di esaminarne preventivamente la domanda ed impedirgli di entrare clandestinamente nel Regno Unito, protrattasi per sette giorni « non abbia ecceduto il tempo ragionevolmente richiesto al fine perseguito » e fosse, pertanto, conforme all'articolo 5 CEDU.

In sede di audizione, il Presidente della CEDU G. Raimondi, ha evidenziato come la ragionevole durata della detenzione sia « una delle ragioni per le quali più spesso la Corte trova violazioni a carico degli Stati che procedono a queste forme di limitazione della libertà. La detenzione non può eccedere il tempo che è necessario a raggiungere lo scopo perseguito. Se la procedura non è condotta con la dovuta diligenza, la detenzione non è più legittima agli occhi della Convenzione ».

È opportuno qui rilevare che la Grecia, paese dell'Unione nel quale al pari dell'Italia in conformità all'Agenda europea sulla migrazione si sta attuando l'approccio *hotspot*, ha recentemente introdotto una legge – approvata dal Parlamento greco il 1° aprile 2016 – che prevede la possibilità del trattenimento dei migranti in *hotspot* ai fini identificativi fino a tre giorni successivi alla decisione del direttore della struttura e la possibilità di prolungamento fino a 25 giorni, nel caso di mancata conclusione della procedura di identificazione entro tale termine, con previsione di possibilità di ricorso dell'interessato avverso il provvedimento di proroga avanti ad un tribunale amministrativo.

De iure condendo, la Commissione ritiene che il legislatore italiano, al fine di offrire una base legale alle ipotesi di trattenimento dei migranti ai fini identificativi presso le aree *hotspot* italiane rispettosa dei principi fondamentali di diritto costituzionale interno e di diritto sovranazionale in tema di libertà personale, debba introdurre una norma di carattere speciale, in conformità al disposto del comma terzo dell'articolo 13 Cost. e derogativa delle previsioni di cui ai sopra esaminati articoli 11 d.l. n. 59/78 e 349 c.p.p. che già disciplinano l'istituto del fermo ai fini identificativi.

Come è noto, l'articolo 13, terzo comma, della Costituzione prevede che « in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto ».

Con riferimento alle ipotesi di massicci sbarchi di migranti sulle coste italiane, difficilmente prevedibili quanto a tempistica ed entità numerica, quanto meno con congruo anticipo ed alla impossibilità per ragioni tecniche ed in relazione al consueto elevato numero di tali soggetti di assolvere agli obblighi imposti dal diritto comunitario di identificazione, fotosegnalamento e registrazione dei migranti in un tempo inferiore alle 48 ore, il legislatore italiano potrebbe prevedere la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza di trattenere i migranti nelle aree « *hotspot* » di prima destinazione o in altri centri di accoglienza, in cui il migrante venga successivamente trasferito per il tempo necessario allo svolgimento delle operazioni di identificazione e, comunque, per un tempo non superiore alle settantadue ore in ogni caso previo avviso dell'orario di inizio del trattenimento e dell'eventuale sua proroga al pubblico ministero il quale, nell'esercizio del doveroso controllo di legalità sull'azione di polizia, potrà se del caso ordinare l'immediata liberazione del migrante.

In questo senso, potrebbe essere possibile anche procedere, evitando ogni deroga alla disciplina esistente attraverso un intervento sull'articolo 11 del citato decreto legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, restando, nel quadro delle garanzie costituzionali previste per coloro che si trovino ad essere sottoposti a provvisoria restrizione della libertà personale (v. Pdl 3443 Gregorio Fontana e altri).

La configurazione giuridica. Criticità dell'approccio hotspot e possibili soluzioni

Se del tutto ineludibile ed urgente, come testé esaminato, è la necessità di disciplinare giuridicamente il trattenimento del migrante nelle aree *hotspot* ai fini identificativi, non meno pressante è quella di offrire una cornice giuridica alle attività da espletarsi all'interno delle aree *hotspot* per colmare una situazione di vuoto normativo.

Già la Commissione Europea nel *Progress report on the implementation of the hotspot in Italy* rivolto al Parlamento europeo ed al Consiglio il 15 dicembre 2015, rilevava espressamente che l'Italia avrebbe dovuto disciplinare sul piano legislativo lo svolgimento e le modalità operative delle attività all'interno degli *hotspot*.

Sul punto può richiamarsi quanto dichiarato dal Ministro dell'Interno Angelino Alfano, nel corso della sua audizione del 29 luglio 2015: « (...) l'Agenda Juncker lascia scoperti dal punto di vista proprio tecnico, della copertura giuridica, alcuni dei rimedi pratici. *Hotspot* e hub sono belle parole inglesi, che poi, tradotte nel linguaggio della legislazione italiana, hanno la necessità di norme che ne regolino il funzionamento e la dinamica di eventuale trattenimento dei migranti

(...) a mano a mano che saranno descritti e declinati tecnicamente gli adempimenti connessi a ciascuna struttura materiale, che per ora sono descritti in via generica, io penso, ritengo – o anche presumo, se non vogliamo dare certezze – che saranno necessari dei passaggi parlamentari di rango normativo per regolare il funzionamento di queste nuove strutture ».

La necessità di giungere ad una configurazione giuridica degli *hotspot* è stata avanzata anche nel corso delle audizioni delle autorità preposte ai primi siti *hotspot*. Allo stato, infatti, come ha affermato il prefetto di Agrigento « all'interno di una circolare che è stata mandata dal Ministero dell'interno, in cui c'è la *Roadmap* italiana, si comincia a parlare di *hotspot*. Evidentemente è una definizione, un *nomen* concordato a livello europeo e immediatamente attuato nel nostro Paese, come dovrà essere attuato in Grecia e negli altri Paesi ».

Sul punto, il Capo della Polizia, prefetto Alessandro Pansa, nel corso della sua audizione del 20 gennaio 2016 ha informato che « stiamo anche preparando una norma per una copertura giuridica (...) l'*hotspot* non è ancora classificato, quindi o lo traduciamo in una parola già esistente nel nostro ordinamento oppure dobbiamo classificare anch'esso ».

Come è noto ad oggi nessun atto normativo in tema è stato emesso ma le attività all'interno delle aree *hotspot* risultano regolate unicamente da quanto dettato dalla succitata *Roadmap* italiana e dalla circolare n. 14106 del 6 ottobre 2015 del capo del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, prefetto Mario Morcone, nonché, da ultimo, dalle già citate Procedure Operative Standard (SOP) redatte dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza nel maggio di quest'anno.

L'unica normativa in astratto applicabile è quella richiamata dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 secondo cui « le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563. ». Il decreto legge in questione, intitolato « disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia », emesso per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina che aveva interessato le coste pugliesi nell'ormai lontano 1995 e che stabiliva l'istituzione di tre centri lungo la frontiera marittima di quella regione per le esigenze di prima assistenza, si limitava a prevedere all'articolo 2, comma 2, la possibilità di interventi e di istituzione di centri analoghi anche in altre aree del territorio nazionale in relazione a situazioni di emergenza che ivi si verificassero. In sostanza, al di là della mera previsione della creazione di strutture destinate alla prima assistenza in presenza di situazioni di emergenza legate a fenomeni migratori massicci, nessuna disciplina delle attività ivi da espletare è contenuta nel decreto legge in esame.

Nell'Agenda europea sulla migrazione, l'approccio *hotspot*, come già sopra evidenziato, delinea una nuova metodologia di lavoro finalizzata, anche attraverso il supporto offerto da esperti europei

appartenenti a FRONTEX, EASO ed EUROPOL che lavorano in stretta collaborazione con il personale del Ministero dell'Interno, ad un più sicuro controllo delle frontiere europee, ad uno svolgimento più rapido delle operazioni di identificazione, fotosegnalamento e registrazione dei migranti irregolari in arrivo e selezione dei medesimi tra richiedenti asilo aventi diritto alla *relocation*, altri richiedenti asilo e migranti irregolari destinati al respingimento.

Tecnicamente, dunque, con il termine « *hotspot* » si vuole indicare non una nuova struttura di accoglienza e/o di identificazione ed espulsione che si sovrapponga a quelle già esistenti, quanto, per l'appunto, un nuovo approccio metodologico di lavoro.

La Commissione, nel corso delle recenti missioni effettuate presso gli *hotspot* attualmente attivati nel nostro paese, ha potuto riscontrare che, al di là di una certa uniformità delle procedure di pre-identificazione, fotosegnalamento e registrazione ed investigative poste in atto dalle autorità di P.S. con il supporto degli esperti delle agenzie europee (FRONTEX, EASO ed EUROPOL) svolte secondo le indicazioni impartite prima a livello europeo e poi con circolari ministeriali, l'organizzazione e la gestione delle attività all'interno delle aree *hotspot* segue poi, modelli assolutamente diversi così come affatto differenti sono le strutture impiegate.

Come si è sopra più ampiamente esposto, gli *hotspot* che derivano dalla trasformazione di precedenti diversi centri di accoglienza o di identificazione ed espulsione — Pozzallo e Lampedusa erano in precedenza C.P.S.A. e Trapani Milo un C.I.E. — continuano ad essere gestiti dal medesimo ente risultato vincitore della gara d'appalto e secondo le prescrizioni delle relative convenzioni, talvolta anche con la prestazione di beni e servizi — vedasi ad es. il *pocket money* — che risultano incongrui con la nuova natura assunta di « *hotspot* » ovvero di area destinata alla prima assistenza, identificazione e rapido smistamento dei migranti in arrivo entro il termine massimo di settantadue ore.

L'*hotspot* di Taranto creato, invece, *ex novo* ha una sua organizzazione, assolutamente elementare ed essenziale per non dire approssimativa come già sopra evidenziato, con gestione affidata alla locale Polizia Municipale che costituisce un unicum.

Assai differenti risultano anche le strutture degli *hotspot*.

Taranto è una tendopoli che, se appena funzionale all'ospitalità dei migranti nel brevissimo periodo di 72 ore — si pensi comunque al prevedibile disagio creato da elevate temperature estive ed al rischio, invece, di inadeguatezza del riscaldamento nella stagione invernale — diventa certamente inidonea laddove la permanenza dei migranti si prolunghi anche per alcune settimane, come di fatto spesso avvenuto durante questo primo periodo di attivazione.

Fatiscente anche la struttura di Pozzallo, inidonea a garantire percorsi differenziati alle categorie vulnerabili con la conseguenza di pericolose promiscuità. I minori vengono ospitati spesso assieme agli adulti e le donne, se i minori vengono allocati nella sezione femminile, si trovano spesso inappropriatamente a contatto con maschi giovani adulti di 16/17 anni. L'ingresso di tutti i migranti nel centro avviene comunque attraverso la sezione femminile e i soggetti affetti da scabbia vengono trattati nei locali sanitari comuni. L'area è dotata di

un impianto idrico del tutto inadeguato — addirittura al momento del sopralluogo da parte della Commissione l'erogazione dell'acqua a causa di un guasto era interrotta. Normalmente non è garantita nei servizi igienici la presenza dell'acqua calda e le strutture sanitarie risultano del tutto insufficienti.

L'ex C.I.E. di Trapani Milo, seppur oggetto di recenti interventi manutentivi e migliorativi che hanno riguardato per lo più i locali destinati agli uffici e quelli comuni, necessita, tuttavia, di urgente e profonda manutenzione straordinaria relativamente alle zone di alloggio, caratterizzate da infissi inutilizzabili, assenza di mobilio, bagni indecorosi.

Diverse, altresì, le attività espletate ed i servizi prestati all'interno di ciascun *hotspot* come più approfonditamente illustrato nella parte in cui si è offerto un resoconto dell'attività ispettiva svolta dalla Commissione.

Si ha, quindi, l'impressione che le diverse opzioni gestionali non siano il frutto di una valutazione ponderata, ma derivino da circostanze locali e amministrative estemporanee, che dovrebbero essere, invece, razionalizzate e standardizzate, in nome del buon funzionamento di strutture di accoglienza di primaria importanza.

Plurime le criticità, già evidenziate nel pur breve periodo di funzionamento degli *hotspot* dalle organizzazioni umanitarie ivi operanti ed in parte constatate anche dalla Commissione durante l'attività ispettiva, alcune proprie solo di alcuni centri, altre comuni.

Già nel precedente paragrafo si è ampiamente detto del trattamento prolungato dei migranti ai fini identificativi in assenza di previsione normativa nel diritto interno nonché, qui sopra, della sostanziale promiscuità in cui sono tenuti soggetti vulnerabili — donne, minori e soggetti malati — in modo eclatante constatata presso l'*hotspot* di Pozzallo.

Aspetti problematici strettamente connessi sono quelli del sovraffollamento, della permanenza prolungata oltre le 72 ore e delle condizioni inadeguate di accoglienza.

Tutte le strutture destinate ad *hotspot* sono state interessate, seppure per brevi periodi, in presenza di sbarchi massicci di migranti o di sbarchi ravvicinati nel tempo, da fenomeni di sovraffollamento oltre la capacità programmata a volte anche con punte superiori al 100 per cento.

In tali evenienze, tutte le strutture entrano in crisi, dato che il sovraffollamento a sua volta determina la necessità di sistemare precariamente altri posti letto — materassi posti a terra o letti sistemati nelle zone comuni (Pozzallo) — carenza ed inadeguatezza dei servizi igienici e degli impianti idrici e fognari e, talvolta, insufficienza dei sistemi di videosorveglianza ed antincendio (Lampedusa), con conseguente scadimento delle condizioni di accoglienza al di sotto di standards qualitativi accettabili, rilevanti problemi di buona gestione della struttura e potenzialmente anche di sicurezza ed ordine pubblico (in passato, presso tutti i centri in esame, frequenti sono stati gli episodi di danneggiamenti di arredi e suppellettili durante i periodi di permanenza prolungata dei migranti).

Anche la « macchina » dello smistamento e destinazione e trasferimento dei migranti ad altri centri del territorio nazionale una volta

effettuata la selezione tra rilocandi, richiedenti asilo e non, subisce, in tali casi, rallentamenti e, sovente, la permanenza del migrante nell'*hotspot* si prolunga ben oltre le 72 ore previste dall'« approccio *hotspot* » sino ad alcune settimane. In tali ipotesi, non infrequentemente si registrano anche episodi di allontanamento, dopo il fotosegnalamento, dei migranti dagli *hotspot*.

Dette criticità si sono evidenziate in termini drammatici presso l'*hotspot* di Pozzallo con riguardo ai minori stranieri non accompagnati. Dal mese di aprile, infatti, il relativo territorio è stato interessato da sbarchi a breve distanza l'uno dall'altro caratterizzati da massiccia presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA), anche — fenomeno sino ad allora inedito — di età particolarmente giovane. Nonostante l'azione sinergica di servizi sociali comunali, dell'Ufficio immigrazione e dell'Ufficio minori della Questura, della Prefettura e dell'ausilio dell'organizzazione umanitaria « *Save the Children* », si è determinata la saturazione delle strutture di accoglienza, sia di quelle ministeriali (FAMI) che di quelle regionali accreditate e di conseguenza il prolungamento anomalo, anche per 5-6 settimane, della permanenza dei minori presso l'*hotspot* con i conseguenti disagi e tensioni (i minori di età più giovane sono stati trasferiti con precedenza sì che la loro permanenza presso l'*hotspot* non si è prolungata comunque oltre le due settimane), così come constatato anche dalla Commissione in occasione dell'ispezione condotta il 23-24 giugno 2016.

Seppur in minor misura, il problema della prolungata permanenza di minori stranieri non accompagnati presso l'*hotspot* si è registrato anche presso la struttura di Taranto.

Si soprassiede qui dall'analizzare ulteriormente il problema dell'accoglienza e gestione dei minori stranieri non accompagnati e della necessità di modifica della disciplina normativa in materia che sarà oggetto di separato approfondimento da parte della Commissione.

Già si è sopra ampiamente detto nei paragrafi dedicati ai criteri di selezione ed all'informativa legale, delle problematiche legate — soprattutto nella prima fase di funzionamento degli *hotspot* ed, invero, attenuatesi dopo la surricordata circolare del Capo Dipartimento Libertà Civili ed Immigrazione prefetto Morcone dell'8 gennaio 2016 con la quale si sono ribaditi i principi fondamentali in materia di asilo — ad una attività di informativa legale svolta nell'immediatezza degli sbarchi, che presenta non poche criticità, legate presumibilmente alla scarsità di mezzi e di uomini in cui opera il personale addetto.

Pur a fronte delle rilevate criticità, è opinione della Commissione che l'approccio *hotspot* sia tuttavia senz'altro valido e funzionale al fine di una maggiore razionalizzazione del sistema di accoglienza italiano, seppur con l'evidente necessità di correttivi e potenziamenti sia a livello normativo che sul piano pratico-organizzativo di cui si dirà qui di seguito.

L'approccio *hotspot*, già nel primo periodo di attuazione, si è rivelato, invero, funzionale ad una maggiore efficienza delle operazioni di identificazione e registrazione dei migranti in arrivo nell'UE, così come attestato dalla percentuale di fotosegnalamenti che, come già si è dato atto, rasenta nell'ultimo periodo il 100 per cento nonché correlativamente al controllo delle frontiere.

Tale metodologia di lavoro assicura anche una maggiore fruttuosità dell'attività investigativa finalizzata alla repressione delle attività criminali di favoreggiamento e sfruttamento dell'immigrazione clandestina consentendo nell'immediatezza l'acquisizione di preziosi elementi probatori che, altrimenti, rischierebbero successivamente di andare dispersi.

La creazione delle aree *hotspot* consente, inoltre, l'immediato soccorso e ristoro dei migranti anziché, come avveniva in precedenza, direttamente sul molo, in apposite strutture dedicate nei pressi dei porti di sbarco dove questi vengono ospitati per un tempo che, seppur teoricamente non superiore alle 72 ore, consente tuttavia l'effettiva assistenza e recupero psico-fisico dopo l'esperienza stressante e traumatica del viaggio in condizioni più rispettose della dignità umana. In passato, infatti, il migrante, dopo essere stato trattenuto per ore per le esigenze di primissimo soccorso sull'area di approdo in condizioni spesso indecorose, veniva subito dopo costretto a faticosi e lunghi viaggi di trasferimento per i centri di accoglienza di destinazione.

L'approccio *hotspot*, se correttamente attuato, può assicurare — secondo la Commissione — un maggiore raccordo e fluidità tra le fasi del primo soccorso, della identificazione e selezione e della accoglienza attraverso l'immediata presa in carico da parte del sistema di accoglienza.

Un'attività di adeguata mediazione linguistico-culturale e di completa ed approfondita informativa legale e, quindi, la sollecitazione ad una tempestiva formulazione dell'eventuale volontà di richiedere asilo, comunque — si ribadisce — sempre manifestabile anche successivamente, comporta una più spedita ricezione delle domande di protezione internazionale e di trasmissione per il successivo corso, con conseguente auspicabile velocizzazione dello stesso.

Evidente, tuttavia, a fronte delle rilevanti criticità sopra evidenziate e considerata l'assoluta difformità dei modelli organizzativi e gestionali adottati e delle prestazioni di servizi e beni offerte negli *hotspot* sinora attivati, appare la necessità di interventi correttivi e di potenziamento del sistema.

L'approccio *hotspot*, così come precisato dal prefetto Morcone in occasione della recente audizione del 18 giugno 2016, viene attualmente praticato solo nei quattro centri espressamente deputati e sinora attivati e riguarda unicamente il 40 per cento dei migranti in arrivo nel nostro paese. Risulta ovvio che, se attraverso tale metodologia di lavoro si vuol effettivamente conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione del sistema di accoglienza, l'approccio *hotspot* dovrà essere applicato sempre e dappertutto, eventualmente anche fuori delle aree dedicate, nei confronti di tutti i migranti che giungeranno nel nostro paese. A tal fine dovrà, pertanto, essere aumentato il numero delle strutture *hotspot* nelle aree portuali generalmente maggiormente interessate dagli sbarchi dei migranti, forsanche sino a raddoppiare il numero di quelle già esistenti che, peraltro — come già visto — frequentemente presentano problemi di sovraffollamento.

In tal senso si è, d'altronde, espresso anche il prefetto Morcone in occasione della sua audizione: « Vorrei far presente che comunque

le quattro strutture *hotspot* attualmente in esercizio non possono essere sufficienti. Non lo sono e non lo possono essere, non solo perché ce lo chiede Bruxelles e ce lo chiede tutte le settimane, ma soprattutto perché ci sono momenti e situazioni particolari. Vi riporto l'esempio, a memoria, del 24-25 maggio: in tre giorni, abbiamo avuto oltre 10.000 persone. Ora, quando, per esempio, gli eventi sono oltre trenta e gli arrivi sono di 10.000 persone, voi comprendete benissimo che, con quattro *hotspot*, è impossibile, qualunque fosse l'organizzazione, riuscire ad accogliere e a smistare in tempi rapidi queste persone, per cui si è costretti a utilizzare altri porti».

Sempre in tale prospettiva, tuttavia, la Commissione, in occasione della missione presso il Cara di Mineo (7-8 luglio) e dell'anzidetta audizione del prefetto Morcone, ha appreso con preoccupazione dell'intenzione di destinare ad *hotspot* una parte separata dell'ex Cara con capienza di circa 900 posti nella quale sono attualmente in corso lavori di sistemazione. Tale scelta operativa è vivamente osteggiata dal prefetto e dal Questore di Catania, dai Procuratori della Repubblica di Catania e Caltagirone e dalle organizzazioni umanitarie internazionali operanti nel centro per le ragioni illustrate in una nota inviata recentemente dalla Procura Generale di Catania al Ministero dell'Interno e che questa Commissione fa qui proprie, inerenti la irragionevolezza ed antieconomicità di una tale soluzione sol che si consideri l'impegno di uomini e mezzi necessario nei continui trasferimenti da e per il Cara di Mineo lungo un tratto di strada statale di circa 55 km, il prevedibile rischio durante tali operazioni di trasferimento di fuga di migranti e sottrazione alle operazioni di identificazione, l'inopportunità di creare promiscuità tra migranti con regimi giuridici differenti e di concentrarli tutti in quel mastodontico centro aggravandone le già rilevanti difficoltà gestionali e problemi di sicurezza ed ordine pubblico che l'hanno sempre caratterizzato.

L'aumento del numero delle aree *hotspot* si rende necessario anche al fine di superare le condizioni di sovraffollamento e di conseguente insufficienza delle strutture che gli *hotspot* attualmente in funzione spesso presentano.

In tale ottica, imprescindibile appare anche un deciso intervento di adeguamento e manutenzione straordinaria delle strutture attualmente impiegate che, nel corso delle ispezioni, sono spesso apparse alla Commissione insufficienti e, talvolta, anche del tutto indecorose in quanto non rispettose neppure di *standard* qualitativi minimi di accoglienza.

In particolare, quanto all'*hotspot* di Taranto, la Commissione ritiene che le tensostrutture adottate non possano assicurare, soprattutto in presenza di condizioni climatiche sfavorevoli, una permanenza, quand'anche limitata effettivamente a 72 ore, dignitosa ed accettabile e che siano senz'altro preferibili strutture in muratura o, comunque, moduli abitativi prefabbricati con migliori caratteristiche di coibentazione.

Necessita di essere meglio organizzata e potenziata l'attività di smistamento e trasferimento dei migranti dagli *hotspot* ai centri di accoglienza di destinazione, eventualmente strutturando a livello ministeriale una regia più efficace e veloce, al fine di evitare il prolungarsi della permanenza dei migranti oltre le 72 ore presso gli

hotspot, strutture « snelle » pensate per una primissima accoglienza del migrante per un tempo estremamente ridotto. In caso contrario, la situazione diviene inevitabilmente foriera di disservizi, disagi e problemi di sicurezza ed ordine pubblico.

Contestualmente agli interventi di carattere organizzativo su numero, tipologia e consistenza delle strutture da destinare all'approccio *hotspot*, imprescindibile risulta una definizione giuridica dell'approccio *hotspot* con indicazione e precisa disciplina del contenuto e modalità di svolgimento delle attività di identificazione e registrazione dei migranti, di prestazioni di servizi e beni da espletarsi presso le aree *hotspot*, eventualmente riservando alla normazione secondaria la disciplina di dettaglio.

L'auspicabile intervento normativo servirebbe anche ad offrire agli operatori del settore, sia pubblici che privati, una base operativa certa con il disporre di indicazioni precise in ordine alle modalità di gestione e funzionamento delle strutture, alle modalità operative ed alle specifiche tecniche delle attività da svolgere superando alcune difficoltà già nella pratica presentatisi in alcuni *hotspot* (già si è detto che negli *hotspot* derivanti dalla trasformazione di precedenti centri si continua ad operare sulla base delle convenzioni in essere evidentemente superate alla luce della nuova funzione assunta dalla struttura).

Alla stregua della disciplina giuridica dettata, potrebbero, quindi, essere adeguate le convenzioni già in essere e/o, comunque, potrebbe essere elaborato un capitolato speciale di appalto tarato sulla diversa natura e funzione degli *hotspot* rispetto agli altri centri destinati all'accoglienza dei migranti, utilizzabile nelle future gare per l'affidamento della gestione degli *hotspot*.

Nell'ambito di tale disciplina normativa, tenuto conto delle peculiari funzioni dell'approccio *hotspot* affatto diverse da quelle degli altri centri di accoglienza per migranti, dovrebbe essere prevista una implementazione e valorizzazione delle attività relative alla mediazione linguistico-culturale, all'informativa legale ed alla assistenza sanitaria con incremento della dotazione di personale e mezzi destinati a tali servizi.

Per contro, la prestazione di diversi servizi e beni finalizzati all'assistenza materiale ed all'integrazione culturale, sociale e lavorativa dello straniero in una prospettiva di medio-lunga accoglienza, non hanno ragion d'essere nell'ambito delle aree destinate all'applicazione dell'approccio *hotspot*.

Per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività di informativa legale che, come sopra illustrato, nel primo periodo di funzionamento degli *hotspot*, ha evidenziato difficoltà e carenze, la Commissione ritiene che debbano essere meglio distinti e valorizzati il momento dell'acquisizione dei dati identificativi – generalità del migrante e foto – da quelli relativi alle ragioni della sua migrazione nell'UE, che, in particolare, sia opportuna una revisione del c.d. foglio-notizie, compilato nella fase di pre-identificazione effettuata in prossimità dell'area di sbarco e nell'immediatezza, limitandone il contenuto ai dati identificativi veri e propri e riservando l'acquisizione delle motivazioni che hanno indotto il soggetto a migrare ad un momento successivo, in occasione del colloquio effettuato all'interno dell'*hotspot*. Nella

successiva fase di identificazione e registrazione e primissima accoglienza effettuata all'interno dell'*hotspot*, infatti, il migrante riceverà una più compiuta ed approfondita informativa legale grazie anche all'opera dei mediatori culturali appartenenti alle organizzazioni internazionali (UNHCR e OIM), spesso non presenti nella fase dello sbarco e, già soccorso nelle sue primarie esigenze di assistenza e ristoro, potrà vagliare le informazioni ricevute e scegliere tra le diverse opzioni offertegli con maggiore cognizione di causa ed in più adeguate condizioni di serenità e lucidità.

Auspicabile anche un potenziamento dell'attività di assistenza sanitaria in quanto la Commissione, nel corso delle ispezioni effettuate, ha potuto constatare sia l'inadeguatezza e la precarietà dei locali adibiti ad ambulatori medici che l'insufficienza delle dotazioni di strumentazione medica (Taranto, Pozzallo). Si è constatato, inoltre, che le cartelle cliniche relativi agli ospiti visitati, talvolta peraltro sommariamente compilate (Pozzallo), non vengono inserite in un sistema informatico, né in alcun modo seguono il migrante nei successivi spostamenti, sì che elevato e concreto è il rischio che lo stesso soggetto venga più volte sottoposto nei diversi centri ai medesimi accertamenti medici e che dati sanitari ed anamnestici importanti già acquisiti vengano misconosciuti. Assolutamente necessaria appare, dunque, anche una riorganizzazione e razionalizzazione del servizio di assistenza sanitaria svolta a favore dei migranti sin dal momento dello sbarco.

In considerazione del fatto che le attività peculiari e pressoché esclusive delle aree destinate ad *hotspot*, oltre ai servizi essenziali di assistenza primaria alla persona, sono quelle testé illustrate di mediazione culturale-linguistica, di informativa legale e di assistenza sanitaria rimesse essenzialmente al personale delle istituzioni, di polizia e delle agenzie europee, considerato poi che generalmente vi è disponibilità nel patrimonio demaniale di immobili presso zone portuali con caratteristiche e dimensioni adeguate a tale destinazione funzionale e, per contro, non vi è necessità per l'attuazione dell'approccio *hotspot* di un sistema di accoglienza diffuso, la Commissione ritiene che un'opzione da considerare attentamente potrebbe essere anche quella della gestione diretta dei centri *hotspot* da parte delle prefetture, eventualmente anche avvalendosi della Protezione civile e delle altre articolazioni ministeriali e/o con convenzioni con le amministrazioni locali ed il Servizio sanitario nazionale. La gestione diretta evidentemente risponderebbe meglio a criteri di economicità e consentirebbe di evitare il ricorso alle gare pubbliche per l'affido dei relativi appalti, che, come insegna la recente storia giudiziaria, troppo spesso sono state occasione e mezzo per l'infiltrazione nel sistema dell'accoglienza di organizzazioni malavitose o comunque di soggetti privi di scrupoli animati unicamente dalla prospettiva di lucrosi profitti spesso illeciti.

CONCLUSIONI

La fase di prima accoglienza costituisce un tassello fondamentale del complesso sistema italiano di gestione dell'imponente fenomeno

migratorio che ha caratterizzato l'ultimo quinquennio e che, presumibilmente, è destinato a manifestarsi con intensità crescente nei prossimi anni.

Essa rappresenta altresì il momento in cui si esprimono al massimo grado i valori aventi carattere fondante della civiltà europea — di legalità, di solidarietà e di soccorso internazionale nei confronti delle popolazioni che, attraverso percorsi impervi e spesso tragici, fuggono da guerre, situazioni di intollerabili violazioni dei diritti universali, calamità naturali o povertà estrema, per approdare sulle nostre coste nella speranza di una vita migliore.

Parimenti, proprio il meccanismo approntato per fronteggiare gli attraversamenti irregolari delle nostre frontiere deve essere in grado di assicurare un delicato bilanciamento tra i summenzionati valori, ovvero un equilibrio tra gli obblighi di doveroso soccorso di coloro che arrivano, la tutela della loro salute e quella della popolazione residente, il rispetto dei principi internazionali che regolano il diritto di asilo e le legittime esigenze di ogni Stato sovrano e della stessa Unione europea di conservare un controllo sulle proprie frontiere, identificando ciascun migrante e esercitando i poteri relativi alla selezione tra coloro che cercano protezione internazionale e ne fanno richiesta e coloro che invece non ne hanno i requisiti o la volontà.

In questo ambito, l'approccio *hotspot*, adottato dall'Italia in linea con gli indirizzi espressi dalle istituzioni europee e gli impegni assunti a livello internazionale, può considerarsi idoneo ad assolvere ai suddetti obiettivi, purché esso sia adeguatamente messo nelle condizioni di funzionare in modo corretto.

Allo stato, dai lavori della Commissione emerge una grave criticità per quel che riguarda, in generale la politica nazionale di gestione del fenomeno migratorio. L'approccio può definirsi frammentato e disorganico, ovvero non riconducibile a una visione strategica globale e di medio periodo del problema. Ciò non può non avere seri ripercussioni, come appunto s'è potuto constatare nel corso dell'inchiesta, sia sulla condizione dei migranti/richiedenti asilo sia sulla sicurezza dei territori.

Il primo aspetto che viene in evidenza è l'insufficiente capacità di accoglienza degli attuali centri, la cui dislocazione sul territorio rende oggettivamente impossibile assorbire il consistente numero di persone che varcano illegalmente le frontiere nazionali. I dati in possesso della Commissione, secondo cui nella prima metà del 2016 circa il 60 per cento degli arrivi viene gestito al di fuori delle aree *hotspot* discendono inevitabilmente da questo fattore. Né è pensabile, allo stato, convogliare gli sbarchi solo in quattro siti, circostanza irrealizzabile sul piano pratico e comunque tale da rendere ancor più ingestibili anche quelli attualmente in funzione.

Ogni intervento volto a potenziare l'efficacia dell'approccio *hotspot* deve quindi mettere in conto l'esigenza di superare le difficoltà logistiche, non da ultimo conseguenti anche a ritrosie delle istituzioni territoriali e delle autorità portuali, che non hanno ad oggi permesso nemmeno di raggiungere il numero di sei *hotspot* indicati nella *Roadmap*, che pure appaiono fin d'ora insufficienti.

Un secondo elemento, ampiamente messo in evidenza nei paragrafi precedenti, riguarda la necessità di assicurare a tali centri una idonea configurazione giuridica. In tal senso non appare possibile prescindere dall'adozione di fonti normative di rango primario che definiscano il ruolo dei suddetti centri e offrano una solida base giuridica alla prassi amministrative seguite dagli operatori pubblici e dalle forze dell'ordine, sia con riferimento alle attività di identificazione sia con riguardo alla tipologia di strutture utilizzate e di servizi che devono essere garantiti a tutela dei migranti.

Tale esigenza si riverbera su una terza linea di intervento che risulta necessario realizzare. Le aree *hotspot*, proprio per le finalità cui sono destinate, richiedono strutture adeguate e servizi idonei ad assolvere alla funzione di soccorso di persone che, al di là della loro legittimazione ad accedere alla protezione internazionale, hanno affrontato percorsi migratori estremamente gravosi e spesso tragici.

Oltre al doveroso soccorso in mare — encomiabilmente svolto dagli assetti militari e civili che operano al largo delle coste italiane — deve essere organizzato e messo a regime un protocollo di accoglienza che tuteli nella misura massima possibile la salute dei migranti, fisica e psicologica. In questo quadro, occorre dunque superare le attuali inspiegabili difformità gestionali che la Commissione ha registrato durante i sopralluoghi in tali centri. Una volta definiti e configurati sul piano giuridico, sarà dunque possibile fissare, in una cornice uniforme sul territorio nazionale, i requisiti delle strutture e la tipologia di servizi che sono tenuti ad assicurare i gestori dei vari *hotspot*.

Una quarta misura migliorativa è quella da riferire al potenziamento della mediazione linguistica e culturale, invero carente nonostante l'impegno degli enti e delle organizzazioni internazionali. Essa deve essere garantita nella fase immediatamente successiva al mero soccorso umanitario, come elemento insostituibile e qualificato di un approccio che sia rispettoso delle persone e dei diritti inviolabili dell'individuo.

In questo senso, sicuramente occorre ritagliare una area specifica per la informativa legale, pilastro su cui si fondano i principi del diritto di asilo in Europa. Pertanto, occorre che tale funzione sia affidata a personale di comprovata esperienza e capacità professionale, al quale deve essere consentito un contatto con gli ospiti del centro in un momento precedente a quello in cui si inizia a definirne lo *status*, che attualmente avviene contestualmente alla compilazione del cosiddetto foglio-notizie.

La quinta proposta organizzativa riguarda dunque la stessa configurazione del foglio-notizie. Occorre un intervento volto a garantire una più netta demarcazione tra le dichiarazioni del migrante (generalità, età, nazionalità, ecc.) e l'individuazione del discriminante di selezione — ancorché non definitiva — tra chi accede all'accoglienza e chi sarà destinato all'espulsione.

In tal senso, andrebbe valutata anche l'opportunità di individuare o approntare opportuni strumenti per effettuare una preselezione delle domande di protezione, attraverso l'individuazione delle dichiarazioni fraudolente, con il supporto dei mediatori culturali.

Un sesto correttivo investe invece, in termini generali, il sistema di accoglienza, posto che l'approccio *hotspot* non può funzionare se non si innesta in un sistema che sia efficiente nel suo complesso.

Come ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti, si attribuisce all'approccio *hotspot* la funzione di operare una tripartizione dei migranti tra coloro che possono accedere alla *relocation*, coloro che accedono all'accoglienza in Italia e, infine, coloro che saranno destinatari dei provvedimenti di espulsione.

La realtà, su cui è assolutamente necessario intervenire, ma che in questa sede non si intende trattare in modo specifico se non per le ricadute sugli *hotspot*, è che il prosieguo del percorso per le tre categorie non appare lineare.

Per coloro che sono ammessi alla procedura di *relocation* il meccanismo che la rende effettiva è chiaramente inceppato. Tempi lunghi di attesa, difficoltà a far coincidere le possibili destinazioni con le prospettive di prosieguo del percorso migratorio dei migranti, oneri legati al concreto trasferimento e, non ultimo, eccessivi limiti nell'individuazione delle nazionalità ammesse all'istituto hanno determinato il sostanziale fallimento della procedura come strumento di supporto alle zone di frontiera.

Anche per coloro che invece potrebbero avere ingresso nel sistema di accoglienza italiano, il percorso trova un insormontabile ostacolo nella difficoltà di realizzare un'adeguata capacità ricettiva dei centri dislocati sul territorio nazionale, anche a causa dell'eccessivo protrarsi nel tempo della pratica di definizione dello *status* dei richiedenti protezione da parte delle Commissioni territoriali e, nei casi in cui le decisioni di queste vengono impugnate, da parte dei Tribunali.

Infine, per coloro che non accedono al sistema di accoglienza, sono note le difficoltà di rendere effettive le procedure di rimpatrio conseguenti ai provvedimenti con i quali si intima di allontanarsi dal territorio nazionale. Richiamavamo qui la questione del *deficit* di decisione e determinazione politica del governo italiano. L'assenza di veri e propri strumenti attuativi dei provvedimenti di espulsione determina comprensibili ricadute negative in termini sociali nei territori limitrofi agli *hotspot*.

La conseguenza di questa critica situazione a livello generale, per quanto riguarda i centri, rende pressoché impossibile, nei fatti, assicurare un rapido deflusso dagli *hotspot*, che sono per gran parte del tempo sovraffollati da persone che risiedono per periodi medio-lunghi, in luoghi inadatti alla permanenza (se non per pochi giorni) e in assenza di qualsiasi reale servizio alla persona. Tale situazione è paradossalmente aggravata per i minori stranieri non accompagnati, per i quali sono previsti *standard* qualitativi più elevati (ed onerosi) che producono l'effetto di saturare immediatamente le poche strutture disponibili e dunque ne rendono più lunghe le permanenze negli *hotspot*.

Più delle parole rendono in modo eloquente il quadro della situazione i dati statistici relativi al primo periodo di attuazione nel nostro paese dell'« approccio *hotspot* » (fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione).

Nei primi 10 mesi del 2016 non sono cresciuti solo gli sbarchi rispetto allo stesso periodo del 2015 (158.205 contro 139.936: + 13,05

per cento), ma vi è stato un incremento più che esponenziale del numero delle domande di protezione internazionale, la cui competenza all'esame rimarrà evidentemente in capo all'Italia con conseguente presa in carico del richiedente asilo: 94.396 (a fine ottobre) contro le 66.755 domande del medesimo periodo del 2015, con un incremento percentuale del 41,41 per cento (a differenza che in passato, il migrante, fotosegnalato già allo sbarco, per scongiurare il rischio di immediato respingimento, è indotto a formulare subito in territorio italiano la domanda di protezione internazionale).

A tale massiccio incremento del numero delle domande di asilo corrisponde evidentemente un altrettanto significativo aumento del numero dei richiedenti asilo ospitati nei nostri centri di accoglienza: 171.738 a fine ottobre contro i 103.792 di tutto il 2015, con un aumento percentuale, quindi, solo ad oggi di oltre il 65 per cento.

È di tutta evidenza che tale *trend* dell'accoglienza, in difetto sia di riforme del Regolamento Dublino III, che prendano le mosse anche dal sostanziale fallimento del programma di *relocation*, sia di una profonda revisione sistemica, non potrà che determinare a breve il collasso dell'intero dispositivo italiano di accoglienza. Peraltro, suddetta revisione sistemica non potrà avere alcuna possibilità successo senza una vigorosa azione di rilancio della politica degli accordi bilaterali di espulsione, come sopra evidenziato.

Conclusivamente, le misure proposte, ancorché significativamente migliorative della situazione attuale, non potranno di per sé assicurare la messa a regime di un sistema efficiente di soccorso e prima accoglienza, se la *policy* governativa resterà improntata, come finora è stata, a una logica di tipo emergenziale, indirizzata a tamponare le singole situazioni di crisi, peraltro in maniera spesso del tutto inefficace, senza avere un piano di medio e lungo periodo, sia sul fronte della gestione interna del fenomeno, sia sul fronte dell'iniziativa geopolitica e diplomatica.

