



IL SISTEMA DI ASILO IN ITALIA CAMBIA... E NON IN MEGLIO

Ottobre 2015

Diversi sono stati dei cambiamenti sul sistema di asilo in Italia, a partire dalle pesanti vicende che hanno riguardato in questo 2015 tutti i paesi principalmente coinvolti nell'arrivo, transito e accoglienza dei migranti diretti in Europa.

Il tema in questi mesi è diventato europeo: dalle morti in mare che nei primi mesi dell'anno hanno funestato ancora il Canale di Sicilia, più che nell'anno precedente, alla fatica di paesi come la Grecia, che ha conosciuto un aumento esponenziale di arrivi sulle sue coste trovandosi a non sapere come gestire una simile emergenza, fino al coinvolgimento massiccio della rotta terrestre balcanica, hanno spinto l'Europa a delineare una sua strategia, rispetto alla quale tuttavia emergono molte perplessità.

La c.d. Agenda europea sull'immigrazione risulta basata su un approccio securitario, di rafforzamento delle operazioni di identificazione dei migranti, di controllo dei confini, di creazione di possibili centri di "smistamento" dei migranti nei paesi di transito, di rafforzamento dei programmi di rimpatrio. La solidarietà europea tanto invocata per aiutare i paesi a maggiore pressione migratoria è stata tradotta con il rafforzamento delle dotazioni e delle strumentazioni per il contrasto ai trafficanti, una più efficace identificazione dei migranti e con la previsione di quote assegnate agli Stati membri finora dichiaratisi disponibili ad accogliere con il meccanismo della *relocation* i migranti provenienti dalla Grecia e dall'Italia.

Del tutto assente dal piano qualsiasi previsione circa l'ampliamento delle vie legali d'ingresso in Europa, sia in situazioni di emergenza, attraverso il rilascio di visti per ragioni umanitarie, o l'esenzione dalla dimostrazione dei requisiti di ingresso; sia in situazioni di ordinaria programmazione, con facilitazioni per gli ingressi collegati all'inserimento lavorativo e ai ricongiungimenti familiari), che invece sono soggetti a regole molto restrittive. Inoltre, in attesa della sua valutazione, programmata per il 2016, è completamente elusa la revisione dell'obsoleto Regolamento Dublino, o meglio vengono introdotti alcuni blandi aggiustamenti attraverso il meccanismo della *relocation*.

In Italia quali effetti avrà questo disegno europeo? Dai preoccupanti segnali che iniziano ad arrivare, il sistema italiano sembrerebbe avviato ad un cambiamento, ma purtroppo non migliorativo; se nel 2015 il nostro paese aveva iniziato a consolidare il piano di accoglienza approvato il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Stato Regioni, con l'ampliamento dei posti Sprar, con la messa a disposizione delle accoglienze diffuse in convenzione con le Prefetture, con l'attivazione dei centri per minori, l'approccio *hotspot* disegnato nell'"Italy roadmap" dal Ministero dell'Interno nel solco delle direttive tracciate dal Consiglio e dalla Commissione Europea, pare segnare un passo indietro nella complessa gestione della presa in carico dei migranti.

Preoccupata di dividere fra migranti buoni e cattivi, tra rifugiati e c.d. “migranti economici”, la politica europea invita l’Italia ad operare, al momento dello sbarco, una prima distinzione fra “asylum seekers/migrants entitled to International protection and irregular migrants tout court”.

E’ così introdotto il nuovo approccio hotspot in base al quale in alcuni porti italiani, di cui 5 in Sicilia e 1 in Puglia saranno operative delle task forces, composte fra l’altro da funzionari dell’Easo, di Frontex, dell’Europol, che, secondo la circolare del Ministero dell’Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l’immigrazione del 6 ottobre 2015, prot. 14016, dovranno garantire entro 48 ore max dallo sbarco le operazioni di screening sanitario, di preidentificazione, di accertamento di eventuali vulnerabilità, di foto segnalamento, con interviste mirate anche a cogliere informazioni utili per individuare i trafficanti.

Si procederà dunque negli hotspot ad una individuazione *sommatoria* delle posizioni giuridiche dei migranti, alla quale seguiranno delle procedure diversificate di presa in carico. Nella Italy Roadmap si dice chiaramente che tutti i migranti verranno fotosegnalati unicamente come possibili aspiranti alla relocation (cat. C1) o come irregolari (C2).

Chi sono dunque gli aspiranti alla relocation? Nel documento citato si parla di persone di nazionalità *in clear need of protection*, che, stando alla circolare del M.I. dell’Interno, sarebbero i cittadini della Siria, Eritrea, Iraq, ovvero di quelle nazionalità che in base alle statistiche Eurostat hanno un tasso medio di riconoscimento della protezione internazionale almeno pari o superiore al 75%.

A queste nazionalità, ed unicamente a queste, verrà dunque prospettata nell’hotspot (ad opera dell’EASO e dell’UNHCR) la possibilità di ricollocamento in un altro Stato Ue. Manifestata tale intenzione, il richiedente compilerà l’istanza di *relocation* su un modello C.3 diversificato (ovvero con una modulistica differenziata, dotata di più allegati e redatto in inglese con il supporto di funzionari EASO) e la pratica verrà istruita ed esaminata dall’Unità Dublino.

Nel frattempo il richiedente verrà trasferito dall’hotspot ad uno specifico hub dedicato all’accoglienza dei c.d. rilocandi (c.d. *selected regional hubs*), fino alla definizione della sua istanza. Nella fase attuale i SRH individuati per le persone da ricollocare sono i CARA di Bari, Crotone e Villa Sikanian (che è anche hotspot).

La definizione della istanza di relocation, che dovrebbe concludersi, stando alla circolare del Ministero entro 2 mesi a decorrere dalla data in cui lo Stato membro si dichiara disponibile ad accogliere i beneficiari, non è ovviamente scontata nell’esito. La decisione dell’Unità Dublino italiana non è cogente per lo Stato di destinazione richiesto, che dovrà espressamente accettare il trasferimento del richiedente. Inoltre condizione indispensabile per la positiva conclusione della procedura è che lo Stato di destinazione abbia messo a disposizione delle quote destinate alla *relocation*. Va peraltro specificato che gli Stati non hanno alcun obbligo giuridico di offrire questa disponibilità, dipendendo tutto dal lavoro di diplomazia e dall’opera di convincimento che dovrebbe svolgere la Commissione Europea per giungere ad accordi bilaterali con gli Stati membri.

Infine, la circolare del Ministero dell'interno informa anche che l'istanza di relocation può essere presentata non solo da chi è arrivato a partire dall'entrata in vigore delle predette decisioni ma anche da parte di chi sia giunto in un "periodo anteriore". In tal caso i prefetti sono invitati a attivare, in accordo con le questure, una prima sommaria informativa a favore dei potenziali beneficiari della procedura giunti sul territorio nazionale a partire dal 24 marzo 2015 e presenti nelle strutture di accoglienza (CARA, CAS, SPRAR, CDA...), che a quel punto, dovrà essere presumibilmente trasferito, per proseguire l'istanza, in uno degli Hub regionali dedicati (Bari, Crotone, Villa Sikania).

Chi invece, all'interno dell'hotspot, manifesti la volontà di richiedere asilo, dovrebbe ottenere una variazione della categoria nella quale è stato precedentemente inserito, passando dalla Cat. 2 degli irregolari alla Cat. 1 riservata ai ricollocabili. I richiedenti la protezione internazionale dovrebbero essere quindi trasferiti in un CDA (o CARA o Hub regionale) o in uno Sprar per la formalizzazione della domanda (compilazione del mod. C3) e la prosecuzione del relativo iter.

Quello che sembra rilevante (e assieme allarmante) osservare è a parte tutti i profili di inopportunità/iniquità che si vogliono sollevare, è l'assoluta illegittimità di questa procedura sotto numerosi aspetti. Si tratta di previsioni, contenute in una circolare e in un documento ufficiale, che incidono notevolmente sulle posizioni individuali dei richiedenti (comprimendo finanche la libertà personale degli individui trattenuti nell'hotspot fino a 48 ore senza che sia prevista alcuna convalida dell'Autorità giudiziaria) e di fatto istituiscono una procedura parallela e autonoma dalla richiesta di protezione internazionale, a neanche un mese dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015¹ che ha modificato parti sia del decreto procedure (d.lgs. n. 25/08 e ss. modifiche) che di quello sull'accoglienza (d.lgs. n. 140/2005), inserendo norme comuni ad entrambe le materie.

Un'altra questione ancora è cosa succeda poi alle persone che non manifestino la volontà di richiedere la protezione internazionale, né di sottoporsi all'iter procedurale finalizzato alla relocation. A tale proposito, sempre stando alla circolare del M.I. del 6/10/2015 queste sono, a cura delle competenti forze di polizia, sottoposte agli ulteriori accertamenti previsti dalla vigente normativa". Dietro queste parole sembra che la prospettiva alla quale lo stesso Ministero dell'Interno si prepara è quella del ripristino dell'utilizzo massivo dei CIE (Centri di identificazione ed espulsione). Questo nonostante la proverbiale inefficienza e onerosità del suddetto sistema.

Stando alla Commissione diritti umani del Senato, il numero dei migranti rimpatriati attraverso i Cie nel 2013 è stato pari allo 0,9% degli immigrati in condizioni di irregolarità presenti sul territorio (stimati allora in 294mila). Il flop dei Cie trova conferma anche nei dati del ministero dell'Interno

¹ D. lgs. n. 142/2015 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

relativi al primo semestre del 2014: 1.036 migranti rimpatriati, pari al 48,8% dei 2.124 stranieri trattenuti nei centri.

Spingere sull'acceleratore delle espulsioni non sarà però facile. Il meccanismo è costoso e non marcia come dovrebbe. Un esempio: l'anno scorso su 15mila migranti espulsi con decreto dalle questure, la polizia italiana è riuscita a riportarne a casa appena 5mila, anche e soprattutto perché non ci sono o non funzionano gli accordi di riammissione coi Paesi d'origine dei migranti da espellere.

Questi dunque gli assi sui quali sta avvenendo la rivoluzione del sistema di asilo in Italia, sommessamente, smembrando parte dopo parte: stravolgendo la procedura senza l'avallo di alcuna legge e compromettendo la positiva risposta e capacità del sistema di accoglienza italiano. Triste osservare come si stia dunque lavorando alacremente per favorire il ritorno ad un passato dal quale sembravamo essere usciti, e anche bene.

Se fino ad ora si era riusciti a fare in modo che le persone che arrivavano sul nostro territorio ricevessero tutte una forma di tutela ed accoglienza fino alla definizione della relativa procedura, ampliando il coinvolgimento dei territori e delle comunità nella presa in carico dei migranti, ora tutto questo pare non avverrà più. Le persone verranno intanto selezionate negli hotspot, dove rimarranno talmente poco da non riuscire neanche più ad avere una compiuta informativa circa la possibilità di richiedere asilo. Se avanzeranno la suddetta istanza, verranno accolti con molta probabilità negli hub regionali che progressivamente soppianderanno i CARA e i Centri di accoglienza straordinaria (CAS), trovandosi dunque in centri di grosse dimensioni, con ogni probabilità sovraffollati e dove è realmente difficile lavorare sul loro percorso di tutela ed accompagnamento. Se invece non presenteranno tale istanza, finiranno nei CIE, che in un processo di indiretta proporzionalità con i Centri di accoglienza per richiedenti asilo, finiranno per accrescere la loro capienza, costringendo i migranti a vivere nelle deplorable condizioni che tante volte abbiamo denunciato.

Questa è la scelta che secondo l'Europa dovremmo riservare a chi giunge in Italia, questo è il cambio di ruolo che ci viene richiesto: da un paese accogliente ad un paese sentinella, per difendere i confini a scapito della speranza e dei diritti umani dei migranti.