

Punto di inizio della ricerca

Il 12 settembre 2018 io e circa altre 40 persone ci siamo incontrati a Catania, una città di mare situata in Sicilia. Ci siamo riuniti in un edificio gestito da un ordine religioso, che funziona come una sorta di punto d'incontro della comunità locale. C'è una bella atmosfera, mi accomodo sulla prima sedia di plastica che vedo nel centro della grande stanza, le persone che mi circondano si conoscono tutte e ovviamente sono felici di ritrovarsi dopo svariato tempo. Risate, abbracci e chiacchiere invadono la stanza. Nel corso dell'anno precedente la maggior parte del gruppo ha preso parte ad un corso di formazione incentrato sul diritto d'asilo e il diritto dell'immigrazione, tenutosi a Roma. Il corso era diretto da un team di avvocati, con uno dei quali sto ora svolgendo un tirocinio. Anche io ho partecipato a delle ricerche sull'attuale situazione legale delle persone che richiedono asilo politico qui in Italia. L'organizzazione che ha dato vita a questa ricerca ha anche pubblicato un esauriente database online sull'argomento. I partecipanti alla ricerca provengono da diversi contesti professionali. Oltre agli avvocati ci sono persone che lavorano nei centri di accoglienza governativi, come responsabili di struttura od operatori legali; ci sono anche persone le cui professioni non sono strettamente inerenti al tema, ma la cui partecipazione si fonda su di un interesse personale. Il gruppo sembra nel suo insieme molto motivato. L'obiettivo della ricerca è quello di fornire una panoramica sull'attuale situazione all'interno dei centri hotspot italiani. Durante la precedente ricerca, effettuata nella primavera del 2017 negli hotspot greci, sono state rilevate numerose violazioni. Il report finale è pensato per creare un'informativa organica utile a chiunque voglia condurre, approfondire o circostanziare degli studi sui maltrattamenti che avvengono all'interno dei centri hotspot.

Il gruppo si dividerà in sottogruppi più piccoli che andranno a condurre la ricerca in luoghi differenti, quindi utilizziamo l'incontro per stabilire una procedura unificata per le varie osservazioni. Alcuni di noi rimarranno a Catania, come per esempio io. Anche se qui non c'è un vero e proprio centro hotspot cercheremo di raccogliere informazioni sulla procedura hotspot applicata, incontrando tutte quelle organizzazioni che hanno sede a Catania e che vengono a vario titolo coinvolte in fase di sbarco. Gli altri gruppi proseguiranno oggi stesso il loro viaggio verso Lampedusa, Messina, Pozzallo e Trapani. Probabilmente nessuno di noi riuscirà ad entrare dentro gli hotspot. Per questo avremo bisogno di stabilire dei contatti con qualche funzionario governativo o con qualche membro di quelle organizzazioni impiegate all'interno dei centri. Discutiamo di alcuni argomenti e domande su cui ci concentreremo nell'arco della ricerca, stabilendone i capisaldi. Quando chiedo per quale motivo abbiamo scelto di concentrarci su quelle precise domande mi viene detto che quelli sono esattamente i punti su cui, in passato, si sono registrate delle violazioni. Le domande riguardano l'utilizzo degli hotspot come centri di detenzione, il trattamento riservato ai minori stranieri non accompagnati e alle altre categorie di persone vulnerabili, le condizioni materiali di accoglienza, il procedimento di identificazione delle persone, l'obbligo di fornire un'adeguata informativa legale a chi sbarca e la differenziazione di trattamento sulla base della nazionalità. Mi domando se, nel caso l'approfondimento su uno di questi temi dovesse portare ad un esito negativo, ci limiteremo semplicemente a passare oltre, occupandoci del successivo.

Ci vengono forniti dei prospetti con delle domande già preparate ed informazioni aggiuntive che utilizzeremo nel corso delle interviste, utili per capire la correlazione esistente fra le violazioni e il più ampio contesto legislativo. Le interviste verranno condotte da una persona designata. Io non prenderò attivamente parte agli incontri a cui sarò presente: sfortunatamente il mio livello di italiano non è sufficientemente buono da consentirmi di sostenere da sola un'intervista.

Alla fine del nostro incontro preliminare ho modo di conoscere un po' di persone. I gruppi diretti altrove ora si dirigono verso l'aeroporto, gli autobus e la stazione ferroviaria. Noi, il gruppo di Catania, ci muoviamo per raggiungere la casa in cui alloggeremo. E' un enorme appartamento situato nel centro storico della città. Esausti, sprofondiamo nei divani. Già domani cominceremo a fare le interviste, quindi ci dividiamo in gruppi più piccoli, in modo da poter incontrare diverse istituzioni nella medesima giornata. Siamo tutti stanchi ed eccitati allo stesso tempo.

L'Approccio Hotspot dell'UE

L'Approccio Hotspot proposto dalla Commissione Europea è al momento applicato a Lampedusa, Pozzallo, Messina, Trapani e Taranto. È stato messo a punto per gestire i flussi migratori in entrata nelle zone frontaliere dell'Europa, quindi principalmente in Italia e in Grecia. Nella *European Agenda on Migration (EAOM)* e nelle *Standard Operating Procedure (SOP)* vi si fa riferimento come ad una procedura pensata per "incanalare i vari flussi migratori". Ciò significa che al momento dell'arrivo le persone vengono convogliate verso i centri hotspot per essere identificate, registrate e informate rispetto al loro status legale. A metà maggio del 2015 la Commissione Europea ha avanzato una proposta di ampliamento dell'*EAOM*, all'interno della quale viene ribadita la solidarietà e la condivisione di responsabilità fra gli Stati membri, menzionata anche nel *Common European Asylum System (CEAS)*. L'Approccio Hotspot fa parte di questa proposta. Curiosamente, il documento della Commissione Europea non pone in alcun modo l'accento sulla creazione di hotspot fisici. Si limita piuttosto ad enfatizzare la necessità di identificare e registrare tutte le persone in ingresso. Ad ogni modo, sia l'Italia che la Grecia hanno deciso di dotare le proprie frontiere di veri e propri centri hotspot. Il valore giuridico dell'*EAOM* e delle *SOP* è decisamente poco chiaro. Entrambi i documenti non sono vincolanti. Di conseguenza, per una ricerca come la nostra, la possibilità di rilevare delle violazioni tiene necessariamente in considerazione il più ampio contesto legislativo nazionale ed internazionale.

L'incertezza giuridica dovuta all'indeterminatezza

Studiando le *SOP* sorgono diverse domande. La descrizione approssimativa degli obiettivi e delle pratiche che dovrebbero essere applicate all'interno degli hotspot porta ad una duplice incertezza giuridica. Non sono solo le persone direttamente coinvolte in queste pratiche ad essere insopportabilmente colpite; anche il lavoro di quelle persone che si occupano di fornire supporto a chi sbarca ed intende chiedere protezione si complica notevolmente.

Incertezza giuridica sulla normativa applicabile

A causa dell'indeterminatezza giuridica menzionata poco fa vi è un'immensa incertezza riguardo alla normativa effettivamente applicabile a quelle persone che passano per gli hotspot. La carenza di legislazione sulla base della quale l'Approccio Hotspot si è tradotto nella creazione di centri fisici ne è solo un esempio. Appare quindi evidente come l'intera configurazione del sistema implichi un certo grado di arbitrarietà.

Incertezza giuridica sulla condivisione della responsabilità

L'incertezza emerge non solo relativamente alle norme concretamente applicabili negli hotspot, ma anche rispetto a quali attori siano legalmente competenti. L'*EAOM*, così come le *SOP*, menziona in diversi punti che gli organismi europei come Europol, Eurojust, EASO e Frontex dovrebbero fungere da supporto alle autorità nazionali. Sorge quindi una domanda: qual è l'attore responsabile, a cui fare riferimento in caso di violazione delle raccomandazioni *EAOM*, delle *SOP* o di altre leggi?

Metodo di ricerca

Conduciamo la nostra ricerca utilizzando il “many eyes principle”. Ciò significa che ci concentriamo principalmente sugli argomenti legati alle questioni precedentemente menzionate, ma allo stesso tempo cerchiamo di ricostruire un'immagine più ampia del contesto attuale; questo perché le varie interviste ci stanno permettendo di analizzare numerose sfaccettature, che poi confronteremo e assembleremo per ottenere una panoramica complessiva che sia il più esaustiva possibile.

I contenuti degli argomenti su cui intendiamo focalizzare l'attenzione sono i seguenti:

- l'utilizzo degli hotspot come centri di detenzione e il conseguente trattenimento illegale delle persone;
- l'accesso ad un'adeguata informativa legale e alla procedura di asilo;
- la differenziazione di trattamento sulla base della nazionalità;
- le condizioni materiali all'interno degli hotspot;
- il trattamento riservato a quelle categorie di persone considerate vulnerabili;
- procedura e metodologia di applicazione dell'identificazione e della registrazione delle persone.

Nell'approfondimento di questi temi facciamo riferimento alle disposizioni contenute nelle *SOP*, così come alla più generale normativa nazionale ed internazionale, sebbene in alcuni di questi documenti siano rilevabili elementi di ambiguità.

Il trattenimento negli hotspot

Teoricamente, la funzione dell'hotspot è esclusivamente quella di consentire la predisposizione dei successivi passaggi della procedura. In Italia esistono diverse tipologie di *Centri di Accoglienza* – all'interno dei quali le persone vengono ospitate in via temporanea o per periodi più lunghi –, cui si aggiungono specifiche strutture che fungono da veri e propri centri di detenzione, istituite per trattenere quelle persone che sono in attesa di essere espulse (i cosiddetti “CPR”). Oltre a questo, le persone non possono essere trattenute per più di 48 ore se non è stato emanato un provvedimento giudiziario. Ciononostante, in numerosi passaggi delle *SOP* si specifica che l'attesa all'interno degli hotspot può essere prolungata sulla base di necessità legate alle procedure di identificazione e registrazione, così come il limite di tempo massimo previsto per il trattenimento può essere esteso in caso di flussi in ingresso particolarmente consistenti.

Gli hotspot fisici

Uno dei fattori che più entra in gioco nella violazione della normativa nazionale ed internazionale e nel conflitto fra queste ultime e la prassi applicata negli hotspot sembra discendere direttamente dalla scelta di istituire dei centri fisici. Viene quindi da chiedersi quale sia l'utilità di queste strutture. L'utilizzo che oggi si fa di questi centri viene giustificato con l'interesse prioritario dei governi e delle autorità in generale nell'identificare il più alto numero possibile di persone. Tuttavia non si può ignorare che questa gestione centralizzata sia spesso accompagnata da violazioni dei diritti fondamentali della persona. Una simile valutazione crea un'inaccettabile sproporzione che tutela solamente gli interessi delle autorità, a discapito dei diritti dei richiedenti asilo. Deve quindi esserci un'alternativa agli hotspot fisici.

Condizioni materiali

La condizione di vulnerabilità permane

Ci incontriamo in cinque, cinque donne, e poco dopo ci raggiunge anche un mio collega. Mi aveva chiesto di mandargli un messaggio nel caso in cui avessi ritenuto opportuno che si unisse a noi. La conversazione prende una piega interessante, così gli scrivo dicendogli di raggiungerci. Le due donne con cui stiamo parlando sono gentili e simpatiche, l'incontro è informale e si svolge in un bar. Ad ogni mia domanda tutti rispondono parlando lentamente e scandendo le parole, in modo che io possa comprendere ciò che viene detto. Le due donne descrivono le condizioni esistenti sulle navi che si occupano di trarre in salvo le persone in difficoltà. La conversazione s'impantana sempre di più: per chi racconta è difficile trovare le parole giuste. Io sono molto concentrata, e per non scordare nulla prendo degli appunti. Il mio collega mi fa un cenno. "Non scrivere", mi dice. Quando più tardi chiedo perché non avrei dovuto prender nota, mi spiega che la persona che stava parlando era preoccupata. Non credo di essermi persa o di non aver capito qualche domanda, ma il mio collega dice di aver notato che la persona era insicura, non sapeva se dirci tutto o meno. Se avessi scritto tutto quello che ci stava dicendo, sicuramente avrei contribuito ad accrescere il suo senso di insicurezza.

Ancora una volta, mi rendo conto che la regolamentazione normativa non è uno strumento adeguato per gestire situazioni in cui interviene l'emotività. Come si può utilizzare il diritto per cercare di combattere una specifica situazione, se quella stessa situazione è così carica di emotività da impedire alle persone direttamente coinvolte di volersene occupare? Provo ad applicare lo schema delle *SOP* alla situazione che sta emergendo qui in Sicilia, e realizzo che molti elementi non trovano una loro collocazione.

Informativa legale

Il contesto

A Catania ci sono molti soggetti privati ed ONG che hanno deciso di collaborare nell'assistenza a richiedenti asilo e rifugiati. Uno di questi gruppi ci ha invitato al loro incontro settimanale per uno scambio di esperienze. La maggior parte di loro ha adottato un minore straniero non accompagnato. Durante l'incontro vengono descritte alcune situazioni specifiche ed emergono varie problematiche, anche dolorose. Una persona racconta di un ragazzo che ha recentemente cercato di fuggire dal luogo in cui era accolto per raggiungere il fratello in Inghilterra, dopo aver appreso di non rientrare nella possibilità di ricongiungimento familiare e quindi di non poter effettuare legalmente il viaggio. Mi rendo conto che questo gruppo si occupa prevalentemente di sostenere i volontari, supportandoli nella loro quotidianità. Tuttavia, non riesco a liberarmi della sensazione che si stiano perdendo di vista i reali bisogni del ragazzo.

Nel pomeriggio il mio collega mi racconta di un altro incontro, che l'ha lasciato un po' deluso. Mi dice che le persone intervistate si sono preoccupate più di sottolineare la loro opinione politica che di delineare una mappa dell'attuale situazione e dei reali bisogni delle persone interessate.

Ad ogni modo, la maniera in cui il governo agisce nel gestire l'immigrazione è un qualcosa di talmente complesso da far risultare abbastanza impossibile avere un quadro generale della situazione o formulare una critica esaustiva a partire dal punto di vista di un singolo o di un piccolo gruppo.

Mediazione linguistica: se si dispone la traduzione in sole 4 lingue...

Durante i miei approfondimenti per la stesura di questo articolo alcune parti delle *SOP*, dell'*EAOM* e del *Testo Unico Immigrazione* hanno attirato la mia attenzione per via dei loro contenuti veramente

discutibili. Riporto il passaggio delle *SOP* dedicato alla mediazione linguistica durante l'informativa legale: «Nell'effettivo esercizio dei loro rispettivi mandati, le organizzazioni internazionali dovranno condurre attività d'informazione rivolte a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi circa il quadro normativo nazionale inerente immigrazione e asilo, anche attraverso la distribuzione di volantini tradotti in diverse lingue (inglese, francese, tigrino e arabo).» Il diritto all'informazione rispetto a questo importante argomento è limitato a quattro lingue, di cui una non ben definita: "arabo" è infatti un termine generale per indicare diversi dialetti, molto spesso profondamente differenti fra loro. L'articolo 2 del *Testo Unico Immigrazione*, denominato *Diritti e doveri dello straniero*, stabilisce quanto segue: «Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato.» La formulazione di questo passaggio rende chiara una cosa: la norma non tiene in considerazione le esigenze soggettive dell'individuo a cui si riferisce; al contrario, riduce gli obblighi, soddisfacendo quindi le sole esigenze delle autorità. Ciò che rimane poco chiaro è che differenza faccia per una persona essere informata circa i propri diritti in inglese, francese o spagnolo anziché in italiano se nessuna di queste lingue può essere compresa.

Categorie vulnerabili

Il sistema d'asilo italiano offre diverse garanzie procedurali per le cosiddette *categorie vulnerabili*. All'interno di tali categorie rientrano i minori stranieri non accompagnati, le donne in stato di gravidanza, i nuclei monoparentali con figli minori, le vittime di tratta, le persone affette da disabilità, le persone anziane, le persone affette da gravi problemi di salute o da disturbi mentali, nonché coloro i quali hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza fisica, psicologica o sessuale, incluse le vittime di mutilazioni genitali femminili.

Quando l'inosservanza dei doveri non può essere perseguita

Stiamo incontrando alcuni operatori di un'organizzazione che si occupa di vittime di tratta. Nella sede dell'organizzazione diversi uffici vengono utilizzati per svolgere sedute di consulenza o di supporto psicologico. Le vittime di tratta rientrano in una di quelle categorie vulnerabili riconosciute dalla legislazione italiana. Ciò significa che le persone facenti parte di questo gruppo dovrebbero ottenere una protezione non appena la loro vulnerabilità emerge. Cerchiamo quindi di capire come in concreto tale protezione venga garantita, rendendoci presto conto che la realtà è diversa da ciò che la teoria dispone. Chiedendo se le persone coinvolte ottengano effettivamente la protezione prevista ci imbattiamo rapidamente in un ostacolo: uno degli psicologi ci spiega che è pressoché impossibile trovare il tempo di chiedere se la dovuta informativa legale abbia avuto luogo. Per una questione di priorità sono altri gli aspetti di cui ci si occupa. Per prima cosa ci si preoccupa del benessere fisico e della condizione psicologica della persona. Raramente si procede domandando anche se sia stata effettuata un'adeguata informativa circa lo status e la procedura legale. Per noi ciò significa che non c'è la reale possibilità di capire se le raccomandazioni contenute nelle *SOP* vengano seguite. Ma al di là dell'impossibilità di verificare che le persone appartenenti alle categorie vulnerabili vengano informate o meno rispetto ai propri diritti, permane un'altra questione. Ci viene detto che spesso la vulnerabilità di una persona emerge molto tardi, o addirittura mai. Ciò significa che in molti casi il processo di individuazione di eventuali elementi di vulnerabilità fallisce. Di conseguenza, capita che persone effettivamente vulnerabili non vengano trattate come tali, vedendosi preclusa la possibilità di godere di quelle particolari garanzie procedurali che invece spetterebbero loro.

La maggior parte delle volte la ONG con cui stiamo parlando è informata dell'arrivo di persone potenzialmente appartenenti ad una categoria vulnerabile da un'organizzazione internazionale presente

al momento dello sbarco o nell'hotspot, come per esempio l'*Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)*. L'ONG non è quindi direttamente coinvolta nel fornire un primo supporto in fase di sbarco, né tantomeno all'interno degli hotspot. Alla luce della sopracitata difficoltà nel far emergere precocemente la vulnerabilità di una persona, tale circostanza appare particolarmente problematica.

Differenziazione di trattamento sulla base della nazionalità

Foglio notizie

La maggior parte delle volte, le persone che giungono negli hotspot hanno già compilato un modulo chiamato *foglio notizie*. Si tratta di un formulario di una pagina scritto in italiano, inglese, francese e arabo in cui vengono chiesti i dati personali come nome, cognome, data di nascita e nomi dei genitori. Oltre a questo, a chi compila viene chiesto di indicare il luogo di partenza (in parte precompilato dalle autorità), la nazione di origine e le ragioni che hanno determinato la decisione di emigrare. Le opzioni che possono essere spuntate per rispondere a quest'ultima domanda sono posizionate nel seguente ordine: lavoro, motivi familiari, fuga dalla povertà, altro e richiedere asilo. A volte non sono i diretti interessati a compilare il modulo, ma è un poliziotto a leggere loro le domande con le relative risposte possibili. Capita quindi che venga chiesto: "Sei qui per lavorare?", e se la risposta è "Sì" le altre opzioni non vengono nemmeno menzionate. Ovviamente questa tecnica è assolutamente insufficiente per valutare se una persona intende richiedere protezione. Anche se si spunta la casella *Asilo* come motivo della propria migrazione, è molto facile incorrere in fraintendimenti. Scegliere questa opzione non è infatti sufficiente per dare avvio alla procedura; si intende solo come una manifestazione della volontà di chiedere protezione. Dopo questo passaggio la formalizzazione ufficiale deve ancora avvenire. Più tardi sarà infatti necessario compilare il modulo C3 fornito dalle autorità italiane. Anche se è possibile manifestare la volontà di chiedere asilo dopo aver spuntato una casella diversa sul *foglio notizie*, spesso accade che – poco dopo la compilazione del modulo – le persone di una determinata nazionalità vengano convogliate verso gruppi di immigrati destinatari di un decreto di espulsione. Ciò avviene nonostante il sistema d'asilo italiano non preveda il principio di paese sicuro.

Identificazione

Frontex nel porto

Visitiamo il porto per cercare di capire quali siano le condizioni di sbarco delle persone che giungono a Catania. La banchina è predisposta in modo che i giornalisti non possano entrare o anche solo avvicinarsi quando avvengono le operazioni di sbarco. Attraccate al porto troviamo una nave di *Frontex*, l'agenzia europea che si occupa di pattugliare i confini, e una nave della Guardia Costiera italiana, la *Diciotti*. A terra ci sono alcune tende. Le prime tre sono contrassegnate dal simbolo di un'organizzazione italiana che si occupa di primo soccorso. Accanto ci sono altre cinque tende. Un collega ci legge ad alta voce le operazioni che si svolgono sotto a ciascuna di esse. Immediatamente accanto alle tende dove viene fornito aiuto medico hanno luogo le attività di identificazione e registrazione. Sotto alle tende successive vengono invece distribuiti cibo e bevande. La procedura di sbarco dovrebbe quindi articolarsi in questo modo: le persone scendono dalla nave e viene loro distribuito un volantino recante informazioni circa i loro diritti – senza preoccuparsi del fatto che ci siano o meno le adeguate condizioni psico-fisiche per

assicurarne la comprensione – , che può essere letto durante la brevissima camminata che conduce alle tende del primo soccorso. Dopo lo screening medico le autorità effettuano le operazioni di identificazione e registrazione (il cosiddetto *fotosegnalameto*) e la compilazione del *foglio notizie*. Solo alla fine le persone hanno la possibilità di mangiare e bere qualcosa.

Accanto alle tende c'è una piccolissima casetta vuota. Notando che alcuni miei colleghi vi si fermano davanti a fare delle foto, mi avvicino anche io. Qualcuno ci ha dipinto sopra la parola "speranza" in diverse lingue. Solo dopo, oltrepassando di circa 30 metri la casetta e voltandomi indietro, realizzo che le parole tutte insieme compongono una scritta più grande, visibile da lontano. Trovo questo graffito un po' cinico, considerando che è stato dipinto in un luogo che è la negazione del suo significato. Tuttavia, immagino che in realtà voglia esprimere il sentimento che le persone provano e vogliono continuare a sostenere.

Una delle mie colleghe sta parlando con uno dei marinai della nave di *Frontex*. Quando più tardi le chiedo che cosa si siano detti, mi risponde che il marinaio non ha potuto fornire informazioni dettagliate sulla missione che stanno svolgendo. Hanno solamente parlato della quotidianità dell'equipaggio a bordo, che intervalla sette giorni di navigazione con una giornata di riposo al porto. Le chiedo se pensa che questa sia la loro giornata di attracco. Mi chiedo che tipo di emozioni possa destare un lavoro di questo tipo.

Conclusioni

Da un'analisi riassuntiva dei fatti descritti dal mio punto di vista, un elemento emerge su tutti gli altri: l'attuale condizione degli hotspot collocati lungo i confini greci ed italiani è assolutamente inadeguata. I diritti fondamentali non possono essere o addirittura non vengono garantiti. Se – così come emerge dalla nostra ricerca – diversi centri hotspot mostrano una così scarsa performance, è chiaro che i fattori determinanti sono da ricondurre ad un fallimento sistemico.