



HOTSPOT ITALIA

COME LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PORTANO A VIOLAZIONI DEI DIRITTI DI RIFUGIATI E MIGRANTI



Amnesty International è un movimento globale di oltre sette milioni di persone impegnate in campagne per un mondo dove tutti godano dei diritti umani.

La nostra visione è che ogni persona possa godere dei diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e altri standard internazionali sui diritti umani.

Siamo indipendenti da qualsiasi governo, ideologia politica, interesse economico o religione e ci finanziamo principalmente grazie ai nostri soci e a donazioni pubbliche.

© Amnesty International 2016

Except where otherwise noted, content in this document is licensed under a Creative Commons (attribution, non-commercial, no derivatives, international 4.0) licence.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

For more information please visit the permissions page on our website: www.amnesty.org

Where material is attributed to a copyright owner other than Amnesty International this material is not subject to the Creative Commons licence.

First published in 2016

by Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

Index: EUR 30/5004/2016

Original language: English

amnesty.org



Cover photo: Un migrante prega sulla nave Topaz Responder, di Migrant Offshore Aid Station, dopo essere stato salvato a circa 20 miglia nautiche dalla costa della Libia, 23 giugno 2016.

© REUTERS/Darrin Zammit Lupi

INDICE

SINTESI	5
METODOLOGIA	8
1. L' "APPROCCIO HOTSPOT"	10
1.1 Prima dell'era degli hotspot	10
1.2 Il nuovo approccio	11
2. MALTRATTATI E DETENUTI ARBITRARIAMENTE PER UN'IMPRONTA DIGITALE	14
2.1 Il rilevamento delle impronte digitali dei nuovi arrivati	14
2.2 Nuove prassi, nuove violazioni dei diritti umani	15
2.3 Perché alcune persone rifiutano il rilevamento delle impronte digitali e cosa dovrebbe fare l'Europa	31
3. NUOVO SCREENING, MENO GARANZIE	33
3.1 L'introduzione di un nuovo sistema screening all'arrivo	33
3.2 Le Carenze del nuovo sistema di screening	35
4. ESPULSIONI AD OGNI COSTO	42
4.1 Decreti di respingimento con ordine di allontanarsi dal territorio dello stato	43
4.2 Provvedimenti di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera	45
4.3 Violazioni del principio di <i>non refoulement</i>	49
RACCOMANDAZIONI	55

GLOSSARIO

Un rifugiato è una persona che è fuggita dal proprio paese perché ha un timore fondato di essere perseguitata e il suo paese non può o non vuole proteggerla. Le procedure di asilo sono previste per determinare se un soggetto rientra nella definizione legale di rifugiato. Quando un paese riconosce una persona come rifugiato, le concede la protezione internazionale in sostituzione alla protezione del suo paese d'origine.

Un richiedente asilo è colui che ha lasciato il proprio paese in cerca di protezione ma non è ancora stato riconosciuto come rifugiato. In attesa che la sua richiesta di asilo venga esaminata, i richiedenti asilo non possono essere costretti a ritornare nel loro paese d'origine. Secondo il diritto internazionale, lo status di rifugiato è basato sui fatti e si verifica prima della concessione ufficiale e legale dell'asilo. Il presente rapporto usa il termine rifugiato per riferirsi a coloro che sono fuggiti da persecuzioni o guerra, indipendentemente dal fatto che siano ufficialmente riconosciuti come rifugiati.

Un migrante è una persona che si sposta da un paese a un altro per vivere e di solito per lavorare, sia per un periodo limitato che in modo permanente, o per riunirsi a membri della sua famiglia. I migranti regolari sono cittadini stranieri che, secondo il diritto interno, hanno titolo a rimanere nel paese. I migranti irregolari sono cittadini stranieri la cui posizione migratoria non soddisfa i requisiti della legislazione e dei regolamenti nazionali sull'immigrazione. Sono anche chiamati "migranti senza documenti". Il termine "irregolare" si riferisce solo all'ingresso e alla permanenza di una persona.

SINTESI

Centinaia di migliaia di uomini, donne e bambini, in fuga da conflitti, violazioni dei diritti umani e povertà, negli ultimi tre anni hanno attraversato il Mediterraneo in cerca di un luogo sicuro o di una vita migliore. In assenza di canali sicuri e legali di accesso all'Europa, hanno viaggiato in maniera irregolare, con un considerevole rischio per le loro vite. Questi flussi hanno presentato sfide importanti ai leader europei, che non sono stati affatto in grado di affrontarle. Hanno lasciato un onere particolarmente pesante sulla Grecia, ma anche sull'Italia, che ha guidato gli sforzi per salvare vite in mare e ha visto oltre 150mila arrivi irregolari all'anno, in ciascuno degli ultimi tre anni. Invece di creare un sistema coraggioso e organizzato per fornire canali sicuri alle persone per cercare protezione in Europa e sostenere il rispetto e la difesa dei diritti umani nei paesi dove conflitti e persecuzioni inducono le persone a fuggire, i leader europei sono ricorsi a negoziati con i governi che violano i diritti umani per impedire a queste persone di arrivare. Invece di promuovere la solidarietà tra gli stati membri dell'Unione europea (Ue), i governi hanno investito tempo e risorse preziose per proteggere i loro confini nazionali e ridurre lo spazio per la protezione di persone vulnerabili e spesso traumatizzate, che hanno messo a rischio le loro vite per arrivare in Europa. L'“approccio hotspot”, le cui conseguenze vengono analizzate in questo rapporto, rappresenta molti di questi fallimenti.

L'approccio hotspot è stato presentato a metà del 2015, come la principale risposta dell'Ue all'alto numero di arrivi nei paesi del sud Europa. Con i leader europei incapaci di pianificare nel tempo a disposizione, e tanto meno di concordare, una necessaria riforma del sistema d'asilo in crisi dell'Ue, l'approccio hotspot ha rappresentato sostanzialmente un rattoppo. La sua premessa fondamentale era quella di associare maggiori controlli sui rifugiati e migranti all'arrivo, con la distribuzione di una parte dei richiedenti asilo in altri stati membri per un esame successivo delle loro domande di asilo. Controllo e condivisione delle responsabilità erano allora le parole chiave. Dopo un anno, è chiaro che solo il controllo è stato messo effettivamente in atto, e a caro prezzo per i diritti di rifugiati e migranti, mentre molti pochi progressi sono stati fatti in materia di condivisione delle responsabilità; e anzi questo principio sta incontrando una crescente resistenza a livello politico.

L'approccio hotspot non è stata un'idea italiana. L'allestimento dei centri, o “hotspot”, e l'attuazione dell'approccio hotspot sono stati raccomandati dalla Commissione europea a maggio 2015, come punto centrale della sua Agenda sulla migrazione,¹ e decisi dal Consiglio Ue a giugno 2015.² Gli hotspot sono stati progettati per fornire un luogo in cui i rifugiati e i migranti arrivati irregolarmente potessero essere identificati velocemente, principalmente attraverso il rilevamento obbligatorio delle impronte digitali, esaminati per individuare necessità di protezione e in seguito selezionati al fine dell'esame delle richieste di asilo o del rimpatrio nei loro paesi d'origine. Una drastica diminuzione degli spostamenti irregolari di rifugiati e migranti verso altri stati membri dell'Ue, uno degli obiettivi chiave, doveva essere raggiunto tramite l'acquisizione delle impronte digitali, nella prospettiva di assicurare la possibilità di un loro rinvio, secondo il Regolamento Dublino, verso l'Italia o altri paesi di primo ingresso. Per ridurre il peso che grava su questi stati, tuttavia, a settembre 2015 è stato adottato un sistema di ricollocazione d'emergenza, che prevede il trasferimento progressivo di circa 160mila richiedenti asilo (di cui 40mila dall'Italia) verso altri paesi Ue, per esaminare lì le loro richieste di asilo.³ Il governo italiano ha cominciato ad attuare l'approccio hotspot nello stesso mese,

¹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

² Conclusioni del Consiglio europeo, 25-26 giugno 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

³ Decisione del Consiglio europeo (Ue) 2015/1523, 14 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_239_R_0011

con la trasformazione in hotspot del centro di prima accoglienza già esistente a Lampedusa e il dispiegamento di funzionari di diverse agenzie dell'Ue.

Mentre la componente di solidarietà del piano hotspot si è dimostrata ampiamente illusoria – con solo 1196 persone ricollocate in altri paesi europei dall'Italia, sui 131mila arrivi a fine settembre 2016 –⁴ gli elementi repressivi, concepiti per prevenire spostamenti verso altri paesi europei e aumentare il numero dei rimpatri, sono stati attuati in modo aggressivo, con elevati costi in termini di diritti umani. Un anno dopo l'avvio ufficiale dell'approccio hotspot in Italia, è chiaro come sia servito principalmente a riaffermare il sistema di Dublino, aumentando piuttosto che riducendo il peso sulle spalle dei paesi di primo arrivo nel controllare i confini, proteggere i richiedenti asilo e tenere fuori i migranti irregolari. Mentre il numero degli arrivi in Italia è rimasto stabile, l'imposizione dell'approccio hotspot ha infatti portato a un drastico aumento delle persone che richiedono asilo in Italia, mettendo a dura prova la capacità delle autorità di assistere in modo adeguato i nuovi arrivati.

La ricerca di Amnesty International offre un quadro preoccupante: la riaffermazione di vecchi principi con modalità più aggressive sta portando a un aumento delle violazioni dei diritti umani – per le quali le autorità italiane hanno una responsabilità diretta, ma i leader dell'Ue hanno una responsabilità politica.

Nel cercare di raggiungere “un tasso di identificazione del 100%”, l'approccio hotspot ha spinto le autorità italiane ai limiti, e oltre, di ciò che è ammissibile secondo il diritto internazionale dei diritti umani. L'attuazione di misure coercitive per costringere le persone che non vogliono fornire le loro impronte digitali è diventata man mano la regola, attraverso la detenzione prolungata e l'uso della forza fisica. È in questo scenario che rifugiati e migranti che non volevano dare le impronte digitali hanno subito detenzioni arbitrarie e maltrattamenti da parte della polizia. Nonostante non ci siano dubbi che la maggior parte degli agenti di polizia abbia continuato a fare il proprio lavoro in modo impeccabile, testimonianze coerenti raccolte da Amnesty International indicano che alcuni hanno fatto uso eccessivo della forza e hanno fatto ricorso a trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o addirittura alla tortura.

L'approccio hotspot ha anche richiesto l'introduzione di uno screening anticipato e rapido dello status di tutte le persone sbarcate nei porti italiani, per separare quelle considerate “richiedenti asilo”, da quelle ritenute “migranti irregolari”. Un processo di screening non fondato su alcuna legislazione e fatto con troppa fretta – quando le persone sono ancora troppo stanche o traumatizzate dal viaggio per poter prendere parte in modo consapevole a questo processo, e prima che abbiano avuto la possibilità di ricevere informazioni adeguate sui loro diritti e sulle conseguenze legali delle loro dichiarazioni – rischia di negare a coloro che fuggono da conflitti e persecuzioni l'accesso alla protezione alla quale hanno diritto.

Infine, l'enfasi posta dalle istituzioni e dai governi europei sul bisogno di aumentare le espulsioni ha portato a due sviluppi critici in Italia. Migliaia di ordini di lasciare il territorio nazionale sono stati consegnati a persone considerate “migranti irregolari”, in seguito allo screening viziato menzionato sopra. Queste persone in pratica non hanno alcuna possibilità di ottemperare all'ordine, anche se volessero, a causa della mancanza di documenti e di soldi. Di conseguenza, sono rimaste nel paese ma senza alcuna forma di assistenza, vulnerabili allo sfruttamento e agli abusi. Le autorità italiane hanno inoltre negoziato nuovi accordi bilaterali, anche con governi responsabili di orribili atrocità, come il governo sudanese. Sulla base di questi accordi, gruppi di persone considerate “migranti irregolari”, ancora una volta in base a un processo di screening viziato e senza un'adeguata valutazione dei rischi che il loro rimpatrio comportava, sono stati rimandati verso paesi nei quali erano a rischio di maltrattamenti e altre gravi violazioni dei diritti umani.

L'Italia deve ora agire per mettere fine a tali violazioni dei diritti umani e assicurare l'accertamento delle responsabilità. Gli agenti di polizia hanno bisogno di istruzioni chiare sull'uso consentito della forza e deve essere assolutamente inequivocabile che l'uso della forza consentito è minimo. La resistenza prolungata deve essere gestita attraverso altre forme di risposta da parte delle forze di polizia, non con un maggiore uso della forza. Il monitoraggio di questa procedura deve essere rafforzato e le accuse di abusi devono essere indagate a fondo.

Le Procedure operative standard (Standard Operating Procedures – Sop) applicabili negli hotspot devono essere riviste per assicurare che nessuno screening avvenga immediatamente dopo lo sbarco e che tutte le persone in arrivo abbiano accesso a informazioni sufficienti prima dell'esame della loro situazione.

Decisione del Consiglio europeo (Ue) 2015/1601, 22 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1443182569923&uri=OJ:JOL_2015_248_R_0014

⁴ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesto rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento, 28 settembre 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

Unhcr, Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean/Italy, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>

Infine, i provvedimenti di espulsione devono essere motivati e basati su valutazioni individuali, per garantire che nessuno venga rimandato in paesi nei quali sia a rischio di gravi violazioni dei diritti umani, anche se non ha fatto richiesta di asilo. L'Italia deve inoltre smettere di negoziare e applicare accordi di riammissione con governi responsabili di persecuzioni diffuse e gravi violazioni dei diritti umani laddove tali accordi non prevedano garanzie che assicurino che i rimpatriati non saranno a rischio di gravi violazioni dei diritti umani.

Le istituzioni e i governi europei hanno un compito più ampio. Anche loro devono assumersi delle responsabilità e favorire un cambiamento che promuova e difenda i diritti umani, invece di minacciarli. Le sfide attuali devono essere affrontate con misure nuove e coraggiose, compresa una revisione del sistema di Dublino che abbandoni il criterio del paese di primo ingresso – motivo principale per cui le persone si oppongono al rilevamento delle impronte digitali – e l'impostazione di un nuovo sistema che preveda un'effettiva redistribuzione dei richiedenti asilo appena arrivati in tutta Europa, garantisca che il livello di protezione e assistenza per i richiedenti asilo sia lo stesso in tutta la regione e permetta alle persone che hanno ottenuto protezione in un paese dell'Ue di muoversi liberamente in tutta l'Ue. Amnesty International ritiene anche che una riduzione significativa del numero di persone che intraprendono la pericolosa traversata del Mediterraneo centrale – e quindi una riduzione sia dei morti in mare sia degli spostamenti irregolari all'interno dell'Europa – può e deve essere ottenuta attraverso l'apertura di canali sicuri e regolari, che forniscano alle persone e alle famiglie a rischio di gravi violazioni dei diritti umani la possibilità di trovare un luogo sicuro senza mettere a rischio le loro vite.

METODOLOGIA

Le informazioni presentate in questo documento sono state raccolte da rappresentanti di Amnesty International durante il 2016, attraverso quattro visite a diverse città e centri di accoglienza in Italia: Roma, Palermo, Agrigento, Catania e Lampedusa (marzo), Taranto, Bari e Agrigento (maggio), Genova e Ventimiglia (luglio), Roma, Como e Ventimiglia (agosto). Alcune informazioni sono basate su precedenti visite in Italia, comprese quelle ai centri di accoglienza di Lampedusa e Pozzallo a luglio 2015.

Durante queste visite, Amnesty International ha intervistato 174 rifugiati e migranti e ha avuto conversazioni più brevi con molti altri. Le interviste hanno avuto luogo in centri di accoglienza che hanno la funzione di hotspot (Lampedusa e Taranto), in altri centri di accoglienza gestiti dalle autorità italiane o da Ong (inclusi centri di accoglienza a Ventimiglia) e anche fuori da queste strutture, in particolare a Roma, Ventimiglia e Como. La maggior parte delle interviste è stata fatta a uomini, rispecchiando lo squilibrio di genere tra rifugiati e migranti, tuttavia sono stati intervistati anche donne e minori non accompagnati. Amnesty International ha parlato con persone di almeno 10 diverse nazionalità, tuttavia questo rapporto cita esplicitamente solo i casi di alcune delle persone che hanno riferito ad Amnesty International di aver subito gravi violazioni dei diritti umani – e queste provengono principalmente dal Sudan e, in quantità minore, da Eritrea ed Etiopia. Sono state rimosse con attenzione le informazioni che potessero rivelare l'identità dei singoli rifugiati, richiedenti asilo e migranti, per rispettare la loro riservatezza e non pregiudicare la loro sicurezza personale o procedure d'asilo in corso.

A marzo, Amnesty International ha incontrato il capo del dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione presso il ministero dell'Interno, prefetto Mario Morcone. Durante le visite agli hotspot di Lampedusa e Taranto, così come ad Agrigento e Ventimiglia, i delegati di Amnesty International hanno anche ottenuto informazioni dalla polizia e da altri funzionari operanti in tali città. Amnesty International ringrazia questi funzionari per la loro disponibilità, e tuttavia esprime rammarico per il fatto che il direttore centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del ministero dell'Interno, prefetto Giovanni Pinto, il cui ruolo è centrale in questo ambito, non abbia potuto rendersi disponibile per un incontro con Amnesty International e non abbia risposto alla lettera che l'organizzazione gli ha inviato a giugno 2016, chiedendo informazioni su screening e iter al quale sono sottoposti i nuovi arrivati. Durante l'anno, Amnesty International ha inviato due lettere al ministro dell'Interno, On. Angelino Alfano, esprimendo preoccupazione in relazione ai risultati provvisori della ricerca e chiedendo informazioni sull'uso della forza e della detenzione per il rilevamento delle impronte digitali dei nuovi arrivati e sulla riammissione di cittadini di paesi terzi, in particolare del Sudan. Il ministro Alfano non ha risposto ad alcuna delle lettere.

Amnesty International ha incontrato anche rappresentanti delle istituzioni e delle agenzie europee. In particolare, a marzo 2016, Amnesty International ha incontrato i funzionari Marc Arno Hartwig, Alberto Volpato e Tosca Vivarelli e ha fatto visita alla Task force regionale dell'Ue (EU Regional Task Force - Eurtf) a Catania, per intervistare rappresentanti di Frontex, Easo ed Europol.

Sia a maggio che a settembre 2016, Amnesty International ha intervistato una rappresentante dell'ufficio di Roma dell'Unhcr, responsabile del coordinamento delle operazioni nel sud Italia. I delegati di Amnesty International hanno anche parlato con funzionari di Unhcr, Oim e Save the children, che lavorano negli hotspot visitati dall'organizzazione.

Amnesty International ha inoltre raccolto informazioni da avvocati intervistati in diverse città, in particolare membri dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGLI), da legali e accademici che operano nella Clinica legale per i diritti umani (CLEDU) presso l'università di Palermo, da Ong come ARCI, Caritas, Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), Mediterranean Hope, Baobab Experience, Medici per i diritti umani (MEDU), Firdaus e da altri singoli attivisti che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti in vari modi.

1. L' "APPROCCIO HOTSPOT"

“La Commissione istituirà un nuovo metodo basato sui “punti di crisi” [hotspot] ... per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo... Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo... Per chi invece non necessita di protezione è previsto che Frontex aiuti gli stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari...”

Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015

1.1 PRIMA DELL'ERA DEGLI HOTSPOT

Le traversate irregolari in mare dal Nord Africa sono una realtà che l'Italia affronta da decenni, a partire dall'introduzione dell'obbligo del visto per entrare nel paese negli anni '90. Tuttavia, dal 2013, il numero di persone che hanno cercato di compiere la traversata e di quelle che sono morte in mare è notevolmente aumentato. Nel 2014, è stato riportato che 170mila persone hanno compiuto la traversata e 3186 sono morte; nel 2015, 153mila hanno compiuto la traversata e 2794 sono morte; e oltre 153mila persone hanno compiuto la traversata e 3252 sono morte al 24 ottobre 2016. L'aumento del flusso di rifugiati e migranti lungo la rotta estremamente pericolosa del Mediterraneo centrale, legato al persistere dei conflitti e delle violazioni dei diritti umani in Africa e Medio Oriente, alla crescente illegalità in Libia e alla chiusura di altre rotte, ha reso necessarie operazioni navali dedicate a pattugliare il Mediterraneo centrale e a condurre operazioni di salvataggio – senza le quali il numero di persone che muoiono ogni anno sarebbe ancora più alto di quello che è già. L'attuazione di queste operazioni⁵ ha ridotto al minimo il numero di barche che

⁵ Le operazioni navali che hanno come obiettivo principale quello di salvare vite umane nel Mediterraneo centrale includono quelle condotte dalla guardia costiera e dalla marina italiana, dalla marina irlandese, così come da Ngo come Medici senza frontiere (Msf), Moas/Croce rossa italiana, SOS Méditerranée, Sea-Watch, Save the Children e Proactiva Open Arms. Operazioni multinazionali come EunavforMed

raggiungono le coste europee autonomamente. Nella stragrande maggioranza dei casi, navi governative e non governative hanno soccorso i rifugiati e i migranti in mare, prendendoli a bordo e facendoli sbarcare nei porti italiani, in particolare in Sicilia e altre regioni del sud Italia.

Durante il 2014 e il 2015, questo ha portato alla graduale affermazione di alcune pratiche relative allo sbarco delle persone soccorse in mare e all'iter una volta a terra, con alcune differenze a seconda del luogo. Di norma, al porto, lo staff medico sottopone le persone a un primo controllo medico e si prende cura di quelle che necessitavano di assistenza, mentre le Ong distribuiscono acqua e biscotti. Poi, sia nei porti, sia nei centri chiusi di prima assistenza, la polizia di stato avvia un processo di registrazione di base, chiedendo a ognuno di fornire nome, data di nascita e nazionalità. La polizia richiede inoltre ai rifugiati e ai migranti di sottoporsi a una procedura formale di identificazione, che comprende il rilevamento delle impronte digitali. Tuttavia, durante il 2014 e il 2015 un alto numero di persone (in particolare di nazionalità eritrea e siriana) si sono opposte al rilevamento delle impronte digitali e sono riuscite a lasciare il centro e viaggiare verso altri paesi per ricongiungersi con i loro familiari o con le loro comunità o per ottenere una migliore assistenza. La polizia dopo il rilevamento delle impronte digitali separava dagli altri le persone provenienti da paesi con i quali l'Italia aveva accordi bilaterali di riammissione (ad esempio Marocco, Tunisia ed Egitto) e li sottoponeva a espulsione verso questi stati, spesso dopo un periodo di detenzione nei Centri di identificazione ed espulsione (Cie). A tutti gli altri, veniva automaticamente fornita assistenza in strutture aperte per richiedenti asilo, presupponendo che questi volessero presentare domanda di protezione internazionale, cosa che in effetti di solito facevano.

Il livello inadeguato di rilevamento delle impronte hanno suscitato le critiche di altri governi, che hanno sottolineato l'obbligo dell'Italia di rilevare le impronte digitali di tutte le persone in arrivo e di inserire i dati ottenuti nel database Eurodac, per permettere agli altri paesi di rinviarli forzatamente in Italia, secondo il Regolamento Dublino, ove applicabile. Tali critiche, insieme alla promessa di assicurare una condivisione della responsabilità per un certo numero di richieste di asilo, secondo il nuovo programma d'emergenza per il ricollocazione, hanno portato alla proposta di un "approccio hotspot".

1.2 IL NUOVO APPROCCIO

La Commissione europea ha presentato per la prima volta la proposta del nuovo approccio hotspot nella sua Agenda sulla migrazione, adottata a maggio 2015, dichiarando che:

"[...] la Commissione istituirà un nuovo metodo basato sui "punti di crisi" [hotspot]: l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Easo), Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno con gli stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo... Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo... Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari..."⁶

Come Marc Arno Hartwig, funzionario del team per gli hotspot in Italia della Commissione europea, ha spiegato ad Amnesty International a marzo 2016: "Gli hotspot possono essere considerati sia come un luogo – il posto dove avviene lo sbarco – sia come un concetto – un sistema modulare per far fronte alla pressione migratoria insieme. Gli hotspot aiutano a fare chiarezza sui diversi canali, sulla base di tre pilastri: l'asilo, la ricollocazione e i rimpatri".⁷

IL LUOGO: GLI "HOTSPOT" COME CENTRI PER L'IDENTIFICAZIONE, LO SCREENING E LA PRIMA ASSISTENZA

Gli hotspot sono centri per l'identificazione, lo screening e la prima assistenza dei rifugiati e dei migranti appena arrivati, di solito portati sulla costa dopo operazioni di ricerca e soccorso in mare. Centri di questo genere esistevano già in Italia – di solito chiamati Centri di primo soccorso e assistenza (Cpsa). A Lampedusa e Pozzallo, per esempio, gli hotspot sono stati allestiti usando le strutture esistenti dei Cpsa, ma con il coinvolgimento delle agenzie europee e l'applicazione di nuove procedure di screening delle persone. Altri due hotspot sarebbero stati poi allestiti nei mesi successivi a Trapani e Taranto. Al momento gli hotspot

Sophia e l'operazione congiunta Triton di Frontex hanno principalmente obiettivi di controllo e sicurezza, sebbene conducano anche operazioni di ricerca e soccorso come richiesto dal diritto internazionale. Tutte le operazioni nel Mediterraneo centrale si concludono con lo sbarco dei sopravvissuti nei porti italiani, soprattutto in Sicilia.

⁶ Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015.

⁷ Intervista con Amnesty International, Roma, 15 marzo 2016.

operativi sono dunque quattro, con una capienza dichiarata di 1600 posti.⁸ Secondo i piani iniziali, altri due hotspot dovevano essere allestiti ad Augusta e Porto Empedocle. Tuttavia, le autorità italiane hanno rinunciato a questi piani e ne hanno avviati altri per la trasformazione in hotspot del Centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) di Mineo.⁹

Il numero degli hotspot attualmente esistenti e la loro capienza non sono sufficienti per garantire lo sbarco, l'assistenza e lo screening di tutte le persone in arrivo. Per questo, la Commissione europea ha raccomandato all'Italia di aumentare il numero di hotspot e ha introdotto il concetto di "hotspot mobile", con la creazione di squadre mobili pronte a essere impiegate con breve preavviso, per condurre le operazioni di screening nei porti utilizzati per gli sbarchi che non siano qualificati come hotspot.¹⁰ Infatti, solo circa il 30% delle nuove persone che arrivano passano attraverso gli hotspot,¹¹ mentre il resto giunge presso altri porti.¹² Sia negli hotspot che negli altri porti di sbarco, la polizia e le altre autorità conducono le loro attività in linea con le nuove procedure operative.

IL CONCETTO: L'“APPROCCIO HOTSPOT” COME METODO DI LAVORO

Come riportato sopra, l'Agenda europea sulla migrazione ha indicato i tre obiettivi fondamentali dell'approccio hotspot: l'identificazione e la rilevazione delle impronte digitali di tutte le persone arrivate, lo screening per separare i richiedenti asilo dagli altri considerati "migranti irregolari" e il rimpatrio di questi ultimi.

Al di là di scarni riferimenti agli hotspot nelle decisioni del Consiglio, tuttavia, nessuna normativa è stata adottata, né a livello europeo né a livello nazionale, per regolamentare l'allestimento delle strutture hotspot e il metodo di lavoro che deve essere applicato nei centri definiti come hotspot o in altri porti dove vengono sbarcati rifugiati, richiedenti asilo e migranti. Di conseguenza, procedure critiche – come la detenzione negli hotspot, l'uso della forza per ottenere le impronte digitali, il processo iniziale di screening – sono state applicate non sulla base di una nuova normativa ma piuttosto sulla base di regole esistenti, nuove circolari del ministro dell'Interno italiano¹³ o semplicemente nuove prassi.

Una "Roadmap" adottata dal governo italiano il 28 settembre 2015,¹⁴ che ha segnato l'inizio della fase di attuazione dell'approccio hotspot in Italia, indica che questo consiste nel "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". Secondo la Roadmap, lo screening di "pre-identificazione" prevede un'intervista a ogni nuova persona arrivata da parte degli agenti di polizia, che registrano i dati personali "oltre a una indicazione circa la [sua] volontà o meno di richiedere la protezione internazionale". Questo dà la possibilità alle autorità di procedere a una distinzione preliminare tra richiedenti asilo (e tra loro quelli che possono beneficiare della ricollocazione in altri paesi) e altre persone presenti irregolarmente nel paese, e al loro trasferimento in centri diversi, dopo il rilevamento delle impronte digitali di ognuno.¹⁵

Nella difficoltà di assicurare la coerenza nelle prassi attuate in luoghi diversi, a marzo 2016 il ministero dell'Interno italiano ha adottato Procedure operative standard (Standard Operating Procedures – Sop) per gli hotspot, fornendo ulteriori dettagli sulle azioni da eseguire dopo lo sbarco e sulla loro successione temporale.¹⁶ Questi provvedimenti ruotano intorno a tre fasi cruciali: il rilevamento delle impronte digitali delle persone che arrivano; un primo screening per separare i richiedenti asilo dagli altri considerati migranti irregolari; e il loro successivo trasferimento, a seconda del loro status giuridico. I prossimi tre capitoli si concentreranno su ognuno di questi aspetti, per descrivere le violazioni dei diritti umani che sono emerse

⁸ Commissione europea, Relazione sullo stato dei lavori sugli hotspot, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

⁹ Intervista con il prefetto Mario Morcone, Roma, 15 marzo 2016.

¹⁰ Commissione europea, Italia – Relazione sullo stato dei lavori, Allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, 16 marzo 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_4_en.pdf

¹¹ Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre 2016.

¹² Vedi la circolare del ministero dell'Interno n. 41807 del 29 dicembre 2015, nella quale si afferma: "Nelle more della realizzazione di tutte le strutture hotspot previste dalla road map (Augusta, Lampedusa, Porto Empedocle, Pozzallo, Taranto e Trapani) ed in caso di sbarchi presso altri porti italiani, i migranti dovranno essere, comunque, soggetti alle attività di identificazione e fotosegnalamento", <http://www.asgi.it/banca-dati/23638/>

¹³ Ministero dell'Interno, dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, circolare n. 14106, 6 ottobre 2015, <http://www.asgi.it/banca-dati/circolare-del-ministero-dell'interno-del-6-ottobre-2015-n-14106/>

¹⁴ Ministero dell'Interno, Roadmap italiana, 28 settembre 2016, http://www.immigrazione.biz/upload/Roadmap_2015.pdf

¹⁵ Ministero dell'Interno, Roadmap italiana.

¹⁶ Ministero dell'Interno, Procedure operative standard (Sop) applicabili agli hotspot italiani, marzo 2016, http://www.libertaciviliimmigrazione.dici.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf

come risultato dell'attuazione dell'approccio hotspot, sia negli hotspot sia negli altri porti di sbarco o negli uffici della polizia.

2. MALTRATTATI E DETENUTI ARBITRARIAMENTE PER UN'IMPRONTA DIGITALE

“Non riesco a dire quanto è stato doloroso... non avrei mai pensato che in Italia potessero farmi una cosa del genere.”

ADAM, 27 ANNI, DAL DARFUR (SUDAN)

2.1 IL RILEVAMENTO DELLE IMPRONTE DIGITALI DEI NUOVI ARRIVATI

Tra le migliaia di uomini, donne e bambini che arrivano in Italia ogni mese attraverso il Mediterraneo centrale, circa la metà si mette in viaggio verso l'Europa per sfuggire a conflitti, persecuzioni e altre gravi violazioni dei diritti umani.¹⁷ Mentre la maggior parte chiede asilo in Italia,¹⁸ altri vogliono andare in diversi paesi europei per cercare la protezione internazionale. La possibilità che le loro richieste di protezione internazionale siano esaminate in altri paesi è tuttavia limitata dall'applicazione dei Regolamenti Dublino ed Eurodac, che stabiliscono criteri per la ripartizione delle responsabilità sulle domande di asilo tra gli stati

¹⁷ La percentuale dei richiedenti asilo ai quali è stata garantita protezione in prima istanza in Italia è stata del 42% nel 2015 e del 38% nel 2016 (fino al 7 ottobre). Migliaia di altre persone hanno ottenuto protezione in appello. Durante questo periodo, decine di migliaia di persone – per lo più provenienti da paesi in cima alla lista per numero di rifugiati come Siria ed Eritrea – sono arrivate in Italia ma poi si sono spostate in altri paesi europei, nei quali hanno presentato domanda di protezione. Ministero dell'Interno, Dati sull'asilo 2014-15, http://www.libertaciviliimmigrazione.dici.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2014_2015.pdf

Ministero dell'Interno, Commissione nazionale per il diritto d'asilo, Decisioni per le richieste di protezione del 2016 (al 7 ottobre), in archivio.
¹⁸ Nel 2015, 83.970 persone hanno presentato domanda di protezione in Italia (a fronte di 153.000 arrivi) e 87.893 nel 2016 (fino al 7 ottobre, a fronte di 144.000 arrivi). Dati: ministero dell'Interno italiano, Commissione nazionale per il diritto d'asilo, Richieste di asilo per il 2016 (fino al 7 ottobre) in archivio, e ministero dell'Interno, Dati asilo 2014-2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf

membri dell'Ue. Il sistema di Dublino ha l'effetto, voluto o meno al momento della sua creazione, di privilegiare l'attribuzione della responsabilità per il trattamento delle domande d'asilo agli stati membri che sono ai confini esterni dell'Europa, poiché permette ai paesi membri di rimandare i richiedenti asilo verso il paese Ue di primo ingresso. L'efficiente funzionamento di questo sistema si basa sull'identificazione delle persone, attraverso la registrazione delle impronte digitali, nel paese di primo ingresso.

Per diversi anni, l'Italia non ha avuto grandi risultati nell'ottenimento delle impronte digitali delle persone in arrivo sul suo territorio e che volevano spostarsi in altri paesi dell'Ue. Tra il 2013 e il 2015, decine di migliaia di siriani ed eritrei, in particolare, sono riusciti a spostarsi in altri stati senza lasciare traccia del loro passaggio in Italia, aggirando così l'applicazione del Regolamento di Dublino, con il disappunto degli altri governi europei che non intendevano assumersi la responsabilità di un numero maggiore di richiedenti asilo.¹⁹ Tra il 2014 e il 2015, i governi e le istituzioni europei hanno fatto sempre maggiore pressione sulle autorità italiane affinché queste introducessero procedimenti più rigidi per il rilevamento delle impronte digitali. A maggio 2015, l'Agenda sulla migrazione della Commissione Ue ha sottolineato che “gli stati membri devono anche attuare pienamente le norme sul rilevamento delle impronte digitali dei migranti alle frontiere” e che “gli stati membri sottoposti a una pressione particolare beneficeranno del sistema dei punti di crisi [hotspot] per avere un sostegno operativo in loco”.²⁰ Fin dall'inizio, assicurare il rilevamento delle impronte digitali di tutti i nuovi arrivati è stato il principale obiettivo dell'approccio hotspot. Come riconosciuto anche dal capo del dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione presso il ministero dell'Interno, che ha dichiarato ad Amnesty International: “Noi intendiamo un hotspot come un punto di transito a scopo di identificazione. In passato siamo stati accusati di non identificare le persone, ora questo viene assicurato”.²¹

2.2 NUOVE PRASSI, NUOVE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI

“Le autorità italiane dovrebbero accelerare gli sforzi, anche sul piano legislativo, per fornire un quadro giuridico più solido ai fini dello svolgimento delle attività presso i punti di crisi [hotspot], in particolare per consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali. L'obiettivo del 100% dei migranti in ingresso sottoposti a rilevamento delle impronte va raggiunto senza ulteriori indugi.”

Commissione europea, Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia , 15 dicembre 2015²²

Nel 2014, sia le autorità europee che quelle italiane hanno iniziato a considerare la possibilità che gli agenti di polizia usassero la forza per ottenere il rilevamento delle impronte digitali. La Commissione europea ha avviato un'indagine sulle relative procedure degli stati membri, che si è conclusa con l'adozione nell'ottobre del 2014 di un documento che menziona l'“uso proporzionato della coercizione” – accompagnato da diverse tutele – tra le “Migliori prassi per rispettare l'obbligo del Regolamento Eurodac sul rilevamento delle impronte digitali”.²³ Nel 2015, la Commissione europea ha aperto una procedura d'infrazione contro l'Italia per la violazione del Regolamento Eurodac²⁴ e ha imposto all'Italia di raggiungere “senza ulteriori indugi” l'obiettivo del 100% dei rilevamenti delle impronte digitali dei rifugiati e migranti in arrivo, raccomandando all'Italia di adottare una normativa sugli hotspot “in particolare per consentire l'uso della forza per ottenere le impronte

¹⁹ Nel 2014, 502 siriani e 474 eritrei hanno chiesto protezione internazionale in Italia, a fronte di un totale di 42.323 siriani e 34.329 eritrei che erano sbarcati durante l'anno. Ugualmente nel 2015, 729 eritrei e 497 siriani hanno fatto richiesta di protezione internazionale in Italia, a fronte di un totale di 39.162 eritrei e 7448 siriani sbarcati in Italia nello stesso anno. Dati: ministero dell'Interno italiano, Dati asilo 2014-2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf, Unhcr, Italy – Sea arrivals update #5, gennaio 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=755>, e IOM, Migrant Arrivals by Sea in Italy Top 170,000 in 2014, 16 gennaio 2015, <https://www.iom.int/news/migrant-arrivals-sea-italy-top-170000-2014>

²⁰ Commissione europea, Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015.

²¹ Intervista con Amnesty International, Roma, 15 marzo 2016.

²² Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia, 15 dicembre 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-679-IT-F1-1.PDF>

²³ Commissione europea, Migliori prassi per rispettare l'obbligo del Regolamento Eurodac sul rilevamento delle impronte digitali, 30 ottobre 2014, <http://statewatch.org/news/2014/dec/eu-com-coercive-fingerprinting-migrants-ds-1491-14.pdf>

²⁴ Commissione europea, Attuazione del sistema europeo comune di asilo: la Commissione porta avanti 8 procedimenti d'infrazione, 10 dicembre 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm

digitali e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che si rifiutano di fornire le impronte digitali”.²⁵

Nonostante le pressioni, l'Italia non ha modificato la propria normativa di conseguenza. Tuttavia, la mancanza di una base legale non ha impedito al governo italiano di promuovere importanti cambiamenti nella prassi. In effetti, a marzo 2016, la Commissione Ue ha riconosciuto che “i tassi di rilevamento delle impronte digitali riportati dalle autorità italiane, dall'OIM e da Frontex hanno quasi raggiunto il 100% negli ultimi sbarchi nei punti di crisi [hotspot] operativi”.²⁶

Le autorità italiane hanno dichiarato che il loro successo nell'aumentare il tasso di rilevamento delle impronte digitali agli arrivi, a partire dalla seconda metà del 2015, è dovuto a una diminuzione degli arrivi di persone di alcune nazionalità che generalmente rifiutano di dare le impronte digitali, oltre alla capacità della polizia di “negoziare” con le persone appena arrivate e di persuaderle, separando quelli che si rifiutavano e suddividendo le persone o i piccoli gruppi tra diversi uffici di polizia in diverse città.²⁷

Tuttavia, è evidente che l'uso di misure coercitive ha fatto la sua parte. La realtà è che, tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, la polizia italiana ha introdotto strategie più aggressive per costringere le persone a fornire le impronte digitali, incluso l'uso di forza fisica e di detenzione prolungata, portando a gravi violazioni dei diritti umani. Il governo italiano, sotto la pressione delle istituzioni dell'Ue e degli altri stati membri, ha indotto questo cambiamento forzando la mano, in senso metaforico e letterale.

CASTRO, DAL SUDAN²⁸

Castro, 19 anni, è fuggito dagli attacchi del governo sudanese sui civili del Darfur, in cui sono rimasti uccisi i suoi due fratelli e sua sorella di otto anni. Poi è scappato dalla fame nel campo rifugiati di Touloum, in Ciad, a seguito dei tagli nella fornitura di cibo e di acqua. Dopo aver viaggiato attraverso la Libia, è arrivato in Italia a luglio 2016.

“Sono arrivato con un'imbarcazione dalla Libia, una grande nave tedesca è venuta a soccorrerci. Ci ha portato al porto di Bari... poi a gruppi di 22 siamo stati portati con un autobus in un ufficio di polizia. Ci sono voluti circa 45 minuti... la polizia ci ha chiesto di dare le impronte digitali. Mi sono rifiutato, come tutti gli altri, comprese alcune donne. Dieci poliziotti sono arrivati e mi hanno preso per primo, mi hanno picchiato con un manganello sia sulla schiena sia sul polso destro. Nella stanza c'erano 10 poliziotti, tutti in divisa. Alcuni mi tenevano la mano dietro, alcuni mi tenevano la faccia. Hanno continuato a colpirmi per forse 15 minuti. Poi hanno usato un manganello elettrico, l'hanno messo sul mio petto e mi hanno dato una scarica. Sono caduto, potevo vedere ma non riuscivo a muovermi. A quel punto mi hanno messo le mani nella macchina. Dopo di me, ho visto altri migranti venire picchiati con il manganello. Poi un altro uomo mi ha detto che anche a lui avevano dato la scarica elettrica sul petto. Poi mi hanno semplicemente lasciato per strada, mi hanno detto che potevo andare dove volevo. Sono rimasto lì tre giorni, senza quasi riuscire a muovermi.”

2.2.1 DALL'USO DELLA FORZA ALLA TORTURA

Secondo la legislazione italiana, le autorità di polizia sono autorizzate a prelevare con la forza “capelli o saliva” di persone soggette a indagine penale, con modalità che tutelino il “rispetto della dignità personale del soggetto” e a seguito dell'autorizzazione del pubblico ministero.²⁹ Oltre a ciò, non ci sono altre azioni coercitive permesse dalle leggi italiane per ottenere campioni con l'obiettivo di identificare un soggetto che

²⁵ Commissione europea, Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia, 15 dicembre 2015.

²⁶ Commissione europea, Italia - Relazione sullo stato dei lavori, Allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 10 febbraio 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_it.pdf

²⁷ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016, http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html

²⁸ Intervistato a Ventimiglia, 7 luglio 2016.

²⁹ Codice di procedura penale italiano, art. 349.2bis.

non vuole collaborare.³⁰ Al contrario, la costituzione italiana stabilisce con chiarezza che “È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà”.³¹

Una sentenza del 1962 della Corte costituzionale italiana dichiarava brevemente che il rilevamento delle impronte digitali e altri rilievi descrittivi delle parti esterne del corpo non costituivano in se stesse una limitazione della libertà personale. Tuttavia, da nessuna parte la sentenza citava l'uso della forza da parte delle autorità pubbliche a questo scopo né ne stabiliva i termini. Invece, la Corte sottolineava con enfasi la necessità che il parlamento legiferasse per fare chiarezza su questa materia.³² Nei 54 anni successivi, mentre è stata introdotta la normativa per il prelievo coercitivo dei capelli e della saliva, non è stata adottata alcuna legge che permetta il rilevamento forzato delle impronte digitali.

A gennaio 2016, il capo della polizia italiana, il prefetto Alessandro Pansa, ha dichiarato di fronte a una Commissione parlamentare che l'uso della forza – seppur teoricamente legittimo nella sua opinione – non era preso in considerazione dalla polizia italiana poiché le impronte digitali raccolte sotto coercizione potevano non essere registrate correttamente dalla macchina che fa la scansione e pertanto non essere utilizzabili.³³ Tuttavia, questo era in qualche modo in contraddizione con la testimonianza rilasciata alla stessa Commissione parlamentare solo tre mesi prima dal direttore centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del ministero dell'Interno, prefetto Giovanni Pinto, che aveva dichiarato:

“Noi abbiamo dei filmati che dimostrano come in circa 40 minuti si sia riusciti a fare, con due o tre poliziotti, il rilevamento delle impronte [nonostante la resistenza della persona]. Poiché ce lo chiedono, noi stiamo valutando la possibilità di introdurre una nuova legge che consenta l'uso della forza per coloro che si rifiutano. Naturalmente, questo implicherebbe anche un periodo di trattenimento ai fini identificativi. Bisogna trovare una copertura giuridica per questa operazione”.³⁴

Allo stesso tempo, l'assenza di tale base legale non ha impedito che la polizia italiana cambiasse gradualmente le sue prassi nella direzione raccomandata dalla Commissione europea e da Frontex.³⁵

A settembre 2014, il ministero dell'Interno aveva già adottato una circolare che sottolineava l'importanza del rilevamento delle impronte digitali dei nuovi rifugiati e migranti in arrivo, spiegando che questo era necessario alla luce delle insistenti lamentele degli altri stati membri. In particolare, un volantino allegato alla circolare, da distribuire ai nuovi arrivati, spiegava che le impronte digitali sarebbero state rilevate “anche con l'uso della forza se necessario”.³⁶

Amnesty International ritiene che nel 2015 il ministero dell'Interno abbia fornito ulteriori indicazioni agli ufficiali di polizia coinvolti in attività di rilevamento delle impronte digitali, spiegando che, se e quando necessario, l'uso della forza poteva essere considerato ammissibile. Il ministero dell'Interno non ha diffuso queste indicazioni, tuttavia Amnesty International ha ricevuto conferma della loro esistenza da due diversi ufficiali di polizia, che lavoravano in entrambi gli hotspot visitati dall'organizzazione. Il funzionario di polizia responsabile dell'hotspot di Lampedusa, il giorno della visita di Amnesty International a marzo 2016,³⁷ ha dichiarato che gli ufficiali di polizia avevano ricevuto una comunicazione dal ministero dell'Interno “che consente l'uso della forza per prendere le impronte... chiedendo di non fare male alle persone”. Ha anche spiegato di non aver ricevuto indicazioni più dettagliate sul tipo di forza che erano autorizzati ad usare, per quali scopi e in quali circostanze. A maggio 2016, Amnesty International ha visitato anche l'hotspot di Taranto, dove un altro ufficiale di polizia ha confermato: “La legge consente un uso proporzionato della forza – c'è una circolare del ministero dell'Interno su questo – ma qui non ce ne è mai stato bisogno”.³⁸ Quattro mesi dopo, lo stesso funzionario ha dichiarato ad Amnesty International che durante l'estate la polizia aveva fatto ricorso all'uso della forza per ottenere le impronte digitali di rifugiati e migranti che non volevano

³⁰ Asgi, L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto-dattiloscopici, 14 dicembre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>

³¹ Costituzione italiana, art. 13.

³² Corte costituzionale italiana, sentenza n. 30, 27 marzo 1962, <http://www.giurcost.org/decisioni/1962/0030s-62.html>

³³ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016.

³⁴ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere Giovanni Pinto, 29 ottobre 2015, http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2015/10/29/indice_stenografico.0028.html

³⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del coordinating officer di Frontex, Miguel Angelo Nunes Nicolau, 13 gennaio 2016, http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=01&giorno=13&idCommissione=69&numero=0036&file=indice_stenografico

³⁶ Ministero dell'Interno, circolare n. 27978, 23 settembre 2014, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_impronte.pdf

³⁷ Intervista con un ufficiale di polizia, nome omesso, hotspot di Lampedusa, 19 marzo 2016.

³⁸ Intervista con un ufficiale di polizia, nome omesso, hotspot di Taranto, 14 maggio 2016.

collaborare, nei casi in cui era stato ritenuto necessario, sottolineando tuttavia che “l’uso della forza è esercitato raramente, in maniera commisurata e senza usare violenza”.³⁹

Tutte le fonti consultate da Amnesty International hanno affermato in maniera coerente che la polizia ha fatto ricorso all’uso della forza in diverse occasioni durante il 2016. Tuttavia, rimangono dubbi sulla base legale di queste azioni. È significativo che gli stessi operatori di polizia abbiano chiesto chiarimenti riguardo all’uso della forza per ottenere le impronte digitali. A febbraio 2016, il sindacato di polizia Ugl ha inviato una lettera al capo della polizia, il prefetto Alessandro Pansa, spiegando che nella legge italiana non c’erano basi legali per l’uso della forza nell’ottenimento delle impronte digitali e concludendo:

“Alla luce del ‘vuoto normativo’ sopra delineato, dell’assenza di protocolli operativi inequivocabilmente ancorati a precise disposizioni di legge e di un confuso ‘fai da te’ caratterizzato da condotte che, a nostro avviso, sono marcatamente disallineate rispetto alle norme vigenti ed espongono il personale a conseguenze pregiudizievoli anche sul piano giurisdizionale, al fine di non sovraesporre ulteriormente gli operatori di polizia a probabili conseguenze penali, civili e amministrative, riteniamo inderogabile un urgente intervento chiarificatore di codesto dipartimento di polizia”.⁴⁰

In questo contesto, Amnesty International ha ricevuto durante il 2016 un numero significativo di denunce di uso eccessivo della forza da parte della polizia, allo scopo di rilevare le impronte digitali di rifugiati e migranti appena arrivati, inclusi casi di tortura o altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti.

La maggior parte dei richiedenti asilo e migranti intervistati da Amnesty International nel corso dell’anno non si era opposta al rilascio delle impronte digitali e non aveva dunque riportato alcun problema con le relative procedure. Tuttavia, Amnesty International ha anche raccolto numerose e coerenti denunce di trattamenti violenti: 24 persone intervistate da Amnesty International hanno denunciato di essere state sottoposte a tortura o altri maltrattamenti da parte della polizia, mentre diverse altre persone hanno raccontato di essere state sottoposte a un uso della forza non necessario o sproporzionato, in diverse città, nel tentativo di costringerle a dare le impronte digitali. Tra le vittime, per lo più sudanesi, c’erano donne e minori non accompagnati. Tutti hanno dichiarato che gli abusi erano stati perpetrati dalla polizia italiana, sia negli hotspot, che in altri centri di accoglienza, che in uffici di polizia in tutto il paese.

TORTURE E ALTRI MALTRATTAMENTI

Alcuni rifugiati e migranti intervistati da Amnesty International hanno dichiarato di aver subito torture per costringerli a dare le impronte digitali. Queste comprendevano accuse di pestaggi che hanno causato dolori forti, scosse elettriche tramite manganelli elettrici, e umiliazione sessuale e inflizione di dolori ai genitali.

Alcuni hanno denunciato di aver subito **duri pestaggi** da parte di agenti di polizia, riferendo come questi avessero continuato a picchiarli per diversi minuti, infliggendo loro dolore con pugni, calci e manganelli.

Adam,⁴¹ un uomo di 27 anni del Darfur, Sudan, è sbarcato al porto di Catania il 26 giugno 2016. La polizia ha trasferito in autobus verso una stazione di polizia il gruppo di cui faceva parte, dove dovevano dare le impronte digitali.

“Al piano terra c’era una sala di attesa, al primo piano l’ufficio per l’identificazione. Ci hanno portati lì tre persone alla volta. Non c’era un interprete, ci chiedevano solo di dare le impronte. Io ho rifiutato. C’erano sei poliziotti in uniforme. Mi hanno picchiato col manganello sulle spalle, al fianco e sul mignolo della mano sinistra, che da allora non riesco a raddrizzare. Sono caduto e mi hanno preso a calci, non so quante volte, per circa 10 minuti. Avevo paura.”

Abker,⁴² 27 anni, proveniente dal Darfur, Sudan, è arrivato in un porto non specificato della Sicilia a fine luglio del 2016, dopo 13 giorni su una imbarcazione che era partita dall’Egitto ma che si era persa in mare. Dopo averlo portato in un grande edificio, la polizia gli ha subito chiesto di dare le impronte digitali. “Ci hanno portati a uno a uno in una stanza dove c’erano almeno sette poliziotti, alcuni seduti alla scrivania. Nessuno parlava arabo. Poi mi hanno preso le mani per metterle sulla macchina. Mi sono ribellato e allora

³⁹ Intervista telefonica con un ufficiale di polizia operativo presso l’hotspot di Taranto, nome omissso, 28 settembre 2016.

⁴⁰ Ugl, Uso della forza nelle operazioni di foto-segnalamento e nella rilevazione delle impronte digitali di stranieri e cittadini italiani, Lettera aperta al capo della polizia, 10 febbraio 2016, http://www.uglpoliziadistato.it/index.php?option=com_content&view=article&id=6329&Itemid=133

⁴¹ Intervistato a Ventimiglia, 8 luglio 2016. Amnesty International ha visto la slogatura del mignolo della mano sinistra.

⁴² Intervistato a Ventimiglia l’11 agosto 2016.

hanno cominciato a prendermi a pugni e a calci su tutto il corpo, per mezz'ora. Alla fine mi hanno preso le impronte digitali”.

Anche minori hanno dichiarato di aver subito duri pestaggi. **Ishaq**,⁴³ un ragazzo del Darfur, Sudan, di 16 anni, è arrivato nella notte del 26 giugno 2016 in un porto del sud Italia ma è riuscito a raggiungere Torino, nel nord del paese, senza lasciare le impronte digitali. Tuttavia, alla stazione ferroviaria di Torino, la polizia ha fermato lui e altri mentre salivano sul treno per Ventimiglia, al confine con la Francia, e li ha portati in un ufficio di polizia all'interno della stazione ferroviaria. Lì sono stati portati nell'ufficio per l'identificazione. “Mi hanno chiesto di lasciare le mie impronte, ho rifiutato. Ero solo con cinque poliziotti che mi hanno picchiato. Uno di loro mi ha dato un calcio sulla caviglia, con le scarpe della polizia che hanno la punta di ferro. Mi fa ancora male. Mi hanno dato pugni dappertutto e mi piegavano indietro le dita. Alcuni mi giravano le mani verso la macchina per le impronte, altri mi davano pugni”.

In diversi altri casi, le persone che hanno parlato con Amnesty International hanno raccontato di aver subito da parte della polizia pestaggi e scosse elettriche con **manganelli elettrici** (anche conosciuti come manganelli stordenti), armi che causano forti dolori senza lasciare tracce fisiche durature sul corpo della vittima.

Salah,⁴⁴ un uomo di 26 anni del Sudan che sta cercando di raggiungere suo fratello nel Regno Unito, l'unico parente ancora in vita, ha descritto il trattamento che ha subito mentre era in detenzione in una stazione di polizia di Cagliari nel giugno 2016: “Molti poliziotti sono arrivati di notte, mentre stavamo dormendo, e ci hanno preso a uno a uno... Mi hanno afferrato, mi hanno messo le mani sulla macchina, mi sono ritratto e ho detto 'No!'. Mi hanno colpito col manganello sulla schiena per due volte. Poi, mentre qualcuno mi teneva le mani e le gambe, mi hanno dato una scossa elettrica sulla schiena con un manganello elettrico. Sono caduto. Mi hanno messo su una sedia. Mi hanno infilato i due indici nella macchina, non riuscivo a sentire niente”.

Anche minori hanno raccontato di essere stati colpiti coi bastoni elettrici. **Djoka**,⁴⁵ un ragazzo di 16 anni del Sudan, è arrivato in Italia il 7 giugno 2016. Scappava dal conflitto nel Darfur, nel quale suo padre era stato ucciso, e spera di ricongiungersi con suo fratello in Francia. Quando è sbarcato in Sicilia, lo hanno portato in un ufficio di polizia dove è rimasto detenuto. Ha detto ad Amnesty International: “Dopo tre giorni... mi hanno portato nella “stanza dell'elettricità”. C'erano tre agenti in divisa e una donna in borghese. A un certo punto è entrato nella stanza anche un uomo senza divisa che parlava arabo... i poliziotti allora mi hanno chiesto di dare le impronte digitali e io mi sono rifiutato. Allora mi hanno dato scosse con il manganello elettrico diverse volte sulla gamba sinistra, poi sulla gamba destra, sul torace e sulla pancia. Ero troppo debole, non riuscivo a fare resistenza e a un certo punto mi hanno preso entrambe le mani e le hanno messe nella macchina. Non riuscivo a oppormi”. **Ali**,⁴⁶ un ragazzo di 17 anni del Darfur, Sudan, ha una storia simile. Dopo essersi rifiutato di dare le impronte digitali è stato chiuso in una stanza di una stazione di polizia vicino Bari: “Il giorno dopo hanno aperto la porta e sono corso verso l'uscita. Mi hanno inseguito e mi hanno preso. Mi hanno buttato a terra. Uno mi ha messo il piede sul fianco per tenermi giù. Ho provato ad alzarmi, un altro è arrivato e mi ha toccato con il bastone elettrico sul piede sinistro. Sono svenuto. Poi ho cominciato a sentire dolore all'inguine – lo sento ancora. I due poliziotti mi hanno riportato nella stanza dove c'era la macchina per rilevare le impronte digitali. Mi hanno messo le mani sulla macchina con la forza, premendo con le loro mani”.

Cinque interviste realizzate da Amnesty International coincidono nella descrizione di pestaggi e utilizzo di manganelli elettrici nell'hotspot di Taranto, in coincidenza dell'arrivo di un gruppo di circa 300 rifugiati e migranti, il 24/25 giugno 2016. **Ibrahim**,⁴⁷ un uomo di 27 anni del Sudan, che cerca di raggiungere il fratello nel Regno Unito, ha raccontato in modo dettagliato che il gruppo era sbarcato a Reggio Calabria il 23 giugno, prima che la polizia li trasferisse su sei autobus all'hotspot di Taranto, dove sono arrivati la mattina presto. Non appena gli autobus si sono fermati di fronte al centro, le persone si sono rifiutate di scendere, temendo che avrebbero immediatamente preso le loro impronte digitali. “Sette poliziotti sono saliti sull'autobus e ci hanno preso con la forza a uno a uno, mi hanno circondato. Uno di loro ha preso il bastone elettrico e me lo ha messo sul braccio destro. Sono caduto svenuto. Mi hanno svegliato con un ventaglio. Sentivo molto dolore al braccio... Due poliziotti mi hanno sollevato e portato nell'ufficio. La polizia mi ha chiesto nome, nazionalità e data di nascita... Da lì mi hanno portato di forza all'ufficio accanto per fare la foto... Mi hanno preso le impronte digitali, prima un dito alla volta e poi all'intera mano”. **Khider**,⁴⁸ un uomo

⁴³ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁴⁴ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016. Amnesty International ha visto una copia del provvedimento di espulsione contro di lui, emesso dalle autorità di Cagliari il 17 giugno 2016, che dimostra la sua presenza lì al tempo delle violazioni che ha riferito.

⁴⁵ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁴⁶ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁴⁷ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016. La descrizione fornita delle aree dove avviene il rilevamento delle impronte digitali nell'hotspot di Taranto corrisponde a quanto osservato da Amnesty International.

⁴⁸ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

di 30 anni, anche lui del Sudan, ha descritto cosa è accaduto sull'autobus in cui era: "Eravamo in 14 uomini a rifiutare di dare le impronte digitali. Poliziotti in uniforme sono venuti a dirci che avrebbero usato la forza... Alcuni erano spaventati e hanno deciso di dare le impronte digitali, perché avevano visto qualcun'altro trascinato via dalla polizia. Alla fine eravamo rimasti solo in due decisi a non dare le impronte digitali e non uscire dall'autobus nel quale si trovava. Così la polizia è salita... Mi hanno preso, uno per braccio e mi hanno trascinato via. Avevo bloccato le gambe al sedile per cui mi hanno dato scosse elettriche sulla schiena per due o tre volte. Hanno usato manganelli simili a quelli che i poliziotti hanno. A quel punto avevo quasi perso conoscenza per cui mi hanno trascinato... ho deciso di arrendermi". **Ramadan**,⁴⁹ Sudanese di 23 anni, sbarcato a Catania e poi trasferito all'hotspot di Taranto, ha spiegato come poliziotti lo abbiano fatto scendere dall'autobus ed entrare nell'ufficio della polizia: "Lì mi hanno preso a pugni, forte e dappertutto, mi si è gonfiata la faccia, con pugni, schiaffi, calci... Poi hanno cercato di mettermi la mano sulla macchina per le impronte, io l'ho ritratta, allora con i manganelli mi hanno picchiato sulle due braccia, vicino alle spalle, così da farmi tanto male da non poter resistere." Amnesty International ha visto segni sulla spalla sinistra e sulle gambe di Ramadan, coerenti con il suo resoconto. **Abass**⁵⁰, di 22 anni, e **Salih**,⁵¹ di 16, hanno vissuto storie simili.

In due casi, persone hanno detto ad Amnesty International che la polizia li aveva maltrattati **causando loro forti dolori ai genitali e infliggendo umiliazioni sessuali**.

Ishaq⁵² ha affermato di essere stato umiliato sessualmente da agenti di polizia in un ufficio della stazione ferroviaria di Torino. Prima, ha detto, la polizia ha portato il gruppo in una stanza. "Ci hanno fatto spogliare, completamente nudi. I poliziotti hanno cominciato a ridere". Poi, poiché faceva ancora resistenza al rilevamento delle impronte digitali, gli agenti sono ricorsi a un'altra tattica: "Mi hanno preso per le braccia e le gambe, uno per ogni arto. Una quinta persona mi ha tirato verso il basso per il pene fino a farmi sedere. A quel punto un'agente mi ha fatto la foto, mentre un'altra mi ha girato la testa per guardare verso la macchina fotografica. Poi sono riusciti a forzarmi a mettere le mani sulla macchina per le impronte digitali... Per due giorni mi è uscito sangue ogni volta che facevo pipì". **Adam**⁵³ ha spiegato che a Catania, nonostante il pestaggio e la scarica di elettricità sul suo corpo era ancora in grado di opporre resistenza al rilevamento delle impronte digitali. A quel punto, ha affermato, gli agenti sono ricorsi a mezzi estremi. "Resistevvo ancora. Allora mi hanno fatto spogliare, mi sono tolto i pantaloni e non avevo biancheria intima. Hanno usato un altro strumento – una specie di pinza con tre estremità... Ero su una sedia di alluminio, con un'apertura sulla seduta. Mi tenevano per le spalle e per le gambe, mi hanno preso i testicoli con la pinza e hanno tirato per due volte. Non riesco a dire quanto è stato doloroso".

Secondo Amnesty International, il trattamento descritto nei casi sopracitati costituisce tortura, secondo la definizione della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite – che comprende l'infliggere in maniera intenzionale "dolore o sofferenze acute, sia fisiche che psichiche ... a una persona al fine di ... punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o esercitare pressioni su di lei o su una terza persona, o per qualunque motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso o acquiescenza".⁵⁴ La tortura e gli altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti (maltrattamenti) sono assolutamente vietati dal diritto internazionale consuetudinario e questo divieto è espressamente stabilito in diversi trattati internazionali che vincolano l'Italia, incluso l'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (International Covenant on Civil and Political Rights - Iccpr), la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti e l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti umani, che stabilisce che: "Nessuno può essere sottoposto a tortura o altri trattamenti o punizioni inumane e degradanti".

Particolarmente allarmanti sono i coerenti resoconti secondo i quali agenti di polizia avrebbero usato manganelli elettrici per dare scosse elettriche ad alcune persone. I manganelli elettrici, che sono una specifica tipologia di armi elettriche portatili, lanciano dolorose scosse mirate a ridurre all'obbedienza, toccando direttamente la pelle con gli elettrodi, per bloccare le funzioni muscolari e/o causare dolore. Le armi elettriche non fanno parte dell'equipaggiamento ufficiale della polizia italiana, tuttavia una normativa adottata nel 2014 aveva permesso alla polizia di iniziare una fase di test, che prevedeva la loro distribuzione a un numero limitato di agenti.⁵⁵ Secondo la legislazione dell'Ue, le armi portatili che scaricano scosse

⁴⁹ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁵⁰ Intervistato a Ventimiglia il 9 luglio 2016.

⁵¹ Intervistato a Ventimiglia il 9 luglio 2016.

⁵² Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁵³ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

⁵⁴ Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, art. 1.

⁵⁵ Decreto legge n. 119, 22 agosto 2014, modificato con la Legge n. 146, 17 ottobre 2014.

elettriche devono essere rigidamente controllate per ridurre il rischio che siano usate per compiere violazioni dei diritti umani.⁵⁶ I manganelli elettrici costituiscono motivo di preoccupazione per i diritti umani, perché si prestano ad abusi, attraverso il loro uso prolungato o l'infusione di scosse multiple. Amnesty International ritiene che queste armi non raggiungono nessun obiettivo legittimo di sicurezza, che non possa essere conseguito in modo efficace con alternative più sicure e quindi non dovrebbero essere usate.

Oltre ai casi di tortura descritti sopra, Amnesty International ha raccolto numerose altre testimonianze che descrivono azioni della polizia che violano il divieto internazionale di tortura e altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti. Molti di coloro che hanno parlato con Amnesty International hanno denunciato pestaggi e detenzioni arbitrarie. In alcuni casi, persone hanno riferito di essersi viste negare l'assistenza di base, per costringerle a dare le impronte digitali.

Molti hanno riferito ad Amnesty International di aver subito **percosse**, compresi schiaffi e pugni.

Helen,⁵⁷ una donna eritrea di 25 anni, ha lasciato l'hotspot di Lampedusa all'inizio di maggio 2016, dopo aver rifiutato di lasciare le sue impronte digitali, ed è stata trasferita con una nave a Porto Empedocle, in Sicilia.

“Quando siamo sbarcati, la polizia è venuta al porto in macchina a prendere me e una mia amica... Finché abbiamo lasciato le impronte, la polizia ci controllava sempre, anche quando andavamo in bagno... Poi hanno preso le nostre impronte digitali con la forza. Io ho detto che non volevo. Mi mettevano la mano [sulla macchina], ma io la ritraevo. C'erano una donna al computer e quattro uomini, tutti in uniforme di polizia. Uno degli uomini mi ha dato schiaffi in faccia, non mi ricordo quanti. Avevo troppa paura, e ho lasciato le impronte”.

Abdallah,⁵⁸ un uomo sudanese di 20 anni, fuggito dal Sudan nel 2013 dopo aver segretamente informato i residenti di un villaggio in merito a un piano del governo per attaccarli ed essere stato scoperto dalle autorità, ha riferito come è stato trattato alla stazione di polizia di Foggia dopo il suo arrivo l'8 luglio 2016.

“L'interprete ha lasciato la stanza, dentro sono rimasti due poliziotti e un terzo, muscoloso, è entrato. Mi ha chiesto di dare le impronte digitali e io mi sono rifiutato. Mi ha tirato per due volte la mano verso la macchina ma sono riuscito a ritrarmi... Mi ha preso per il collo e mi ha buttato a terra, sono caduto e mi ha messo un piede su un lato della faccia per tenermi giù. Siamo rimasti così per circa 10 minuti e loro dicevano in inglese 'Vuoi darci le impronte digitali oppure no?'. Avevo solo ritratto la mano, non avevo fatto altro. Ho detto 'ok'”. Dopo averlo minacciato di ulteriori violenze e averlo convinto a dare le impronte digitali, la polizia ha usato ancora la forza su di lui: “Dopo che ho dato le impronte digitali, un agente mi ha spinto, ho rischiato di cadere e di sbattere contro il muro. Non so perché l'ha fatto, forse perché gli avevo fatto perdere tempo”.

Hashim,⁵⁹ sudanese di 38 anni, ha spiegato che dopo il suo arrivo al porto di Crotone, è stato trasferito in un centro di accoglienza, dopo due ore e mezzo di viaggio su un autobus. Là, gli hanno chiesto di dare le impronte digitali. “Non volevo, perché volevo andare in Francia. Ma mi hanno obbligato. Tre agenti mi tenevano e mi hanno costretto a mettere le mani nella macchina. Mi sono ritratto e allora mi hanno dato un pugno in faccia, poi uno sulle spalle. Poi mi hanno torto il braccio dietro la schiena. Alla fine ho dato le impronte digitali”. Allo stesso modo, **Asladain**,⁶⁰ un ragazzo oromo di 19 anni, proveniente dall'Etiopia, che era scappato dopo che suo padre era stato arrestato e suo fratello ucciso a causa delle loro attività politiche, ha raccontato di aver subito maltrattamenti dopo il suo arrivo in Italia il 27 luglio 2016: “Ho detto che non volevo [dare le mie impronte digitali] ma mi hanno obbligato... Mi hanno schiaffeggiato, non so quante volte”.

Amnesty International ha anche raccolto molte testimonianze che indicavano che la polizia aveva usato **minacce** di violenza e detenzione prolungata come altro mezzo per costringere rifugiati e migranti a dare le impronte digitali.

Decam,⁶¹ un uomo di 28 anni del Darfur, Sudan, ha raccontato di essere stato fermato dalla polizia mentre transitava alla stazione ferroviaria di Torino e cosa gli agenti gli hanno detto: “Mi hanno portato nell'ufficio della polizia all'interno della stazione ferroviaria. Ero con altre sei persone, eravamo stati presi tutti insieme...”

⁵⁶ Regolamento (Ce) 1236/2005 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti.

⁵⁷ Intervistata a Roma il 12 maggio 2016.

⁵⁸ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

⁵⁹ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁶⁰ Intervistato a Como il 9 agosto 2016.

⁶¹ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

Volevano di nuovo le nostre impronte digitali. Ci siamo tutti rifiutati. La polizia ci ha spaventato, hanno detto 'O ci date le impronte digitali o vi picchieremo'. Sono arrivati altri agenti, ce n'erano 15. A quel punto, abbiamo tutti lasciato le impronte digitali perché eravamo impauriti". **Ibrahim**,⁶² descrivendo cosa è accaduto quando è arrivato all'hotspot di Taranto il 24 giugno 2016, ha spiegato come gli avvertimenti dell'interprete che lavorava con la polizia siano pian piano diventati minacce di violenza fisica e detenzione prolungata:

"L'interprete somalo ci ha detto che dovevamo lasciare le impronte digitali, che lo volessimo o meno. Abbiamo chiesto garanzie che fosse solo per ragioni di sicurezza. Ci ha detto di scendere dall'autobus ma ci siamo rifiutati. Così l'autobus è stato portato dentro al cancello. Il somalo ci ha detto: 'È la vostra ultima opportunità'... 7 poliziotti sono saliti sul bus e ci hanno preso uno a uno, ero il primo e sono sceso...Poi ho visto l'interprete, che mi ha detto 'Vuoi dare le impronte digitali o no? O lo fai o soffrirai come gli altri'... [Più tardi] l'interprete mi ha detto che non mi avrebbero lasciato andare finché non avessi dato le impronte".

Khider,⁶³ che ha descritto lo stesso episodio, ha raccontato che dopo che gli agenti in divisa avevano detto loro che avrebbero usato la forza se necessario per acquisire le loro impronte digitali, alcuni erano spaventati e hanno deciso di acconsentire, perché avevano visto qualcun'altro trascinato via dalla polizia. Dopo un po', poiché erano rimasti solo in due a rifiutarsi di dare le impronte digitali, una donna gli si è avvicinata: "Mi disse che avrei dovuto dare le impronte digitali altrimenti avrei sofferto e mi avrebbero dato più scosse elettriche. A quel punto ho detto che potevano fare tutto quello che volevano del mio corpo. Così mi hanno preso le impronte...". Sempre in relazione agli eventi nell'hotspot di Taranto, **Abass**⁶⁴ ha spiegato in modo dettagliato come l'interprete lo aveva minacciato e aveva fatto riferimento alla pressione esercitata dai governi europei per spingere l'Italia a prendere le impronte digitali: "Un interprete, algerino o tunisino, ci ha spiegato che dovevamo dare le impronte perché l'Italia altrimenti avrebbe preso una multa. Ha detto che c'erano altri poliziotti europei che controllavano se tutti davano le impronte. E che chi non lasciava le impronte sarebbe stato picchiato dalla polizia italiana".

In altri casi, **Abdallah**,⁶⁵ di 20 anni, ha denunciato che dopo averlo picchiato, il poliziotto gli ha detto: "Se non dai le tue impronte digitali, ti faremo cose peggiori di questo". **Salah**⁶⁶ ha detto che a Cagliari "la polizia ci disse che se non davamo le impronte digitali non saremmo usciti e ci avrebbe dato scosse elettriche".

In alcuni casi, la polizia avrebbe esposto alcune persone alla vista del pestaggio di altre per convincerle a dare le impronte digitali.

Shawgi,⁶⁷ eritreo, è sbarcato a Catania il 6 luglio 2016, con un gruppo di 450 persone. Al porto, la polizia ha chiesto loro le impronte digitali ma lui e molti altri continuavano a opporsi. "In 45 ci siamo rifiutati, tutti uomini: tre dall'Eritrea, 10 dall'Etiopia e gli altri dal Sudan. Siamo stati separati dagli altri, un poliziotto ci ha detto di metterci seduti [a terra] in fila". Ha spiegato che, appena il primo è stato chiamato e picchiato con i manganelli e preso a calci molte volte finché non si è messo a piangere, gli altri che avevano visto la scena hanno deciso di dare le impronte digitali. "Circa in 17 sono andati con lui nell'ufficio e hanno dato le impronte digitali, perché avevano paura".

Adam,⁶⁸ che ha riferito delle violenze che ha subito per mano dei funzionari di polizia di Catania, ha anche raccontato che, mentre era nella stazione di polizia, un altro uomo fu obbligato ad assistere al trattamento a cui era sottoposto. "Ci hanno portati tre alla volta... uno degli altri due migranti era nella stanza per vedere e convincerlo a dare le impronte digitali". Come detto sopra, dopo averlo picchiato, la polizia avrebbe usato un manganello elettrico contro di lui. "A quel punto, l'altro uomo ha deciso di dare le impronte digitali e ha lasciato la stanza". Ha anche dichiarato che, essendo riuscito a sopportare la tortura a cui era sottoposto senza dare le impronte, la polizia ha cercato di nascondere agli altri. "Quando ho lasciato la stanza, il poliziotto mi ha preso la mano e mi ha detto che avrei dovuto dire agli altri che avevo dato le impronte digitali."

Diverse testimonianze raccolte da Amnesty International indicavano che gli agenti di polizia avevano **negato l'assistenza di base** ad alcune persone, comprese cure mediche, cibo e acqua, come metodo per costringerle a dare le impronte digitali.

⁶² Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁶³ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

⁶⁴ Intervistato a Ventimiglia il 9 luglio 2016.

⁶⁵ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

⁶⁶ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁶⁷ Intervistato a Ventimiglia l'11 agosto 2016.

⁶⁸ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

Un caso del genere è stato riferito da **Mariam**,⁶⁹ una donna incinta di 23 anni proveniente dal Sudan, che era arrivata in Italia il 6 giugno 2016, insieme al figlio di quattro anni e alla figlia di due, e che soffriva di un sanguinamento vaginale dovuto alla difficile traversata in mare. Sebbene Mariam avesse dato le impronte digitali al suo arrivo poiché la polizia le aveva detto che “era solo per ragioni di sicurezza”, si è rifiutata di farlo di nuovo il giorno successivo, quando è stata trasferita a Vibo Valentia, in Calabria, poiché pensava che questa volta le avrebbe precluso la possibilità di cercare asilo in un altro paese. A questo punto, nonostante il fatto che fosse incinta, che non avesse ancora visto un dottore e che viaggiasse con due bambini piccoli, le è stato ordinato di lasciare immediatamente l'ufficio di polizia:

“Pioveva, sono andata verso la stazione ferroviaria con i miei bambini. Era a soli 10 minuti ma mentre andavo ho visto che i bambini erano bagnati fradici e in condizioni insopportabili, allora sono tornata al centro. In quel momento stavo anche sanguinando. Quando sono arrivata al centro, c'era un poliziotto in divisa e una interprete che parlava arabo con un accento marocchino. Mi hanno detto che se non lasciavo le impronte non mi facevano entrare. Allora ho lasciato le impronte – l'ho fatto solo per i miei bambini, perché stava piovendo. Quando ho detto 'OK', mi hanno portata a fare le impronte... ogni dito, poi il palmo intero, di entrambe le mani... Poi hanno chiamato un'ambulanza e mi hanno portato in ospedale. Ho aspettato lì tutto il giorno... Ho provato a parlare con diversi dottori ma non c'era un interprete per cui nessuno mi capiva e nessuno mi visitava... Il giorno dopo sono andata lì con una interprete, sono stata visitata e mi hanno dato delle medicine. Mi hanno spiegato che le perdite erano dovute al fatto che avevo viaggiato stretta, e che il bambino era ancora vivo solo perché ero andata subito.”

Altre persone hanno raccontato ad Amnesty International che sono stati loro negati cibo e acqua mentre erano in custodia di polizia, per obbligarli a lasciare le impronte digitali o come forma di punizione per il fatto che opponevano resistenza.

Shawgi⁷⁰ ha affermato che subito dopo lo sbarco a Catania non gli sono stati dati cibo e acqua finché non ha accettato di farsi prendere le impronte digitali. “Era mezzanotte. Non avevamo avuto cibo o acqua, mentre quelli che avevano dato le impronte digitali avevano ricevuto panini e acqua. Temevano che la situazione potesse peggiorare... In quel momento eravamo così affamati, avevamo bisogno di mangiare. Così tutti abbiamo cominciato a dare le impronte digitali... poi ci hanno messi su un autobus e ci hanno dato un panino col formaggio e una bottiglia d'acqua”. **Salah**⁷¹ ha detto che nella stazione di polizia di Cagliari: “Siamo rimasti detenuti per due giorni, circa 20 persone nella stessa stanza, senza la possibilità di andare da nessuna parte. Non ci hanno dato cibo o acqua per due giorni, potevamo solo bere al bagno”. Anche **Djoka**⁷² ha detto: “Non volevo dare le mie impronte digitali, così mi hanno portato in un'altra stanza, da solo. Sono dovuto rimanere lì tre giorni, senza cibo né acqua, per tre giorni. Dopo tre giorni sono venuti e mi hanno dato cibo e acqua, poi mi hanno portato nella 'stanza dell'elettricità’”. **Ishaq**,⁷³ che ha descritto le torture subite a Torino, ha proseguito il suo racconto spiegando che dopo il pestaggio è rimasto ancora un giorno in custodia di polizia: “Poi mi hanno ammanettato e portato in una cella, dove sono stato tenuto un giorno senza cibo. Il giorno dopo mi hanno rilasciato e ho preso il treno per venire qui a Ventimiglia”.

Le azioni della polizia descritte in questo capitolo, che comprendono inflizione deliberata di dolore fisico e psicologico per costringere le persone a obbedire all'ordine di un'autorità, costituiscono maltrattamenti che violano il divieto internazionale di tortura e di altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti.

Tutte le persone dei casi sopra descritti erano in custodia. Anche se un uso limitato della forza potrebbe essere giustificato qualora fosse necessario per controllare soggetti che si comportino in modo aggressivo contro le autorità di polizia, percosse, schiaffi o calci, anche sulla faccia o sulla testa, non possono essere in alcun modo giustificati e hanno causato forte sofferenza fisica. Le minacce di violenza e di detenzione illimitata, così come l'esposizione alla vista della violenza compiuta sugli altri, hanno causato una notevole sofferenza psicologica. Tutte le azioni descritte erano tali da provocare, nelle circostanze, paura, angoscia, umiliazione e un senso di inferiorità, al fine di fiaccare la resistenza fisica e psicologica di quanti non volevano dare le loro impronte digitali. Elementi, questi, che avevano già portato la Corte europea dei diritti umani a considerare tali trattamenti inumani e degradanti e quindi in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea sui diritti umani.⁷⁴ Infatti, l'inflizione volontaria di sofferenza fisica o psicologica a una persona per costringerla a obbedire a un ordine di un'autorità è incompatibile con il divieto internazionale di tortura e altri maltrattamenti.

⁶⁹ Intervistato a Ventimiglia il 9 luglio 2016.

⁷⁰ Intervistato a Ventimiglia l'11 agosto 2016.

⁷¹ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁷² Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁷³ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁷⁴ Corte europea dei diritti umani, *Sarigiannis vs. Italia*, sentenza, 5 aprile 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104309>

USO NON NECESSARIO ED ECCESSIVO DELLA FORZA

In dozzine di altri casi, le persone che hanno parlato con Amnesty International hanno riferito che la polizia aveva usato qualche tipo di forza su di loro, per costringerle a dare le impronte digitali. Di solito tale uso della forza consisteva nel trattenere le persone e premere le loro mani sulla macchina per la rilevazione delle impronte digitali. Amnesty International ritiene che, anche nei casi nei quali le azioni della polizia possono non aver costituito maltrattamento, in molti casi si sono configurate come uso non necessario ed eccessivo della forza.

Hamid,⁷⁵ un sudanese di 19 anni, ha detto ad Amnesty International che dopo essere sbarcato in un porto siciliano del quale non sapeva il nome, è stato portato con un'autobus nel centro vicino, a 20 minuti di distanza. Là, poiché si rifiutava di dare le impronte digitali, lo hanno preso con la forza: "Sei poliziotti sono venuti a prelevare ognuno di noi per portarlo in una stanza dove prendevano le impronte digitali. Ho detto che non volevo, quindi due mi hanno preso per le gambe e due ai fianchi e altri due mi hanno preso le mani per spingerle dentro la macchina. Mi tenevano stretto e sono riusciti a prendermi le impronte digitali".

Tutte le fonti consultate da Amnesty International affermavano in maniera coerente che, in diversi episodi durante il 2016, gli agenti di polizia sono ricorsi all'uso della forza per ottenere le impronte digitali di rifugiati e migranti appena arrivati che non volevano cooperare, quando lo hanno ritenuto necessario. Questo è stato confermato anche da un ufficiale di polizia operativo presso l'hotspot di Taranto, che tuttavia ha precisato che "l'uso della forza viene esercitato raramente, in modo proporzionato e senza violenza".⁷⁶

Il diritto e gli standard internazionali prevedono che gli agenti delle forze di sicurezza debbano rispettare e tutelare la dignità umana e assicurare e difendere i diritti umani di tutte le persone e in particolare: "Gli appartenenti alle forze di polizia possono fare uso della forza solo in caso di stretta necessità e solo nei limiti richiesti dal compimento del proprio dovere".⁷⁷ Questo significa che la polizia deve, quando sia possibile, evitare ogni uso della forza e, se non ci sono alternative, ogni utilizzo dovrebbe essere circoscritto alla stretta applicazione del principio di necessità e all'impiego minimo della forza e al divieto di qualsiasi impiego della forza che causi un danno sproporzionato rispetto all'obiettivo di sicurezza. La polizia dovrebbe essere formata e dovrebbe esserle richiesto di cercare di evitare di ricorrere all'uso della forza e a ricercare proattivamente soluzioni alternative all'uso della forza, come la persuasione.

A ottobre 2015, mentre la Commissione europea raccomandava all'Italia di adottare e implementare pratiche coercitive per ottenere le impronte digitali,⁷⁸ un altro organismo dell'Ue, l'Agenzia per i diritti fondamentali (Fundamental Rights Agency - Fra), creata per fornire consulenza qualificata alle istituzioni dell'Ue e agli stati membri sulla difesa dei diritti umani tutelati nella legislazione dell'Ue, ha concluso uno studio proprio su questo tema, sostenendo che: "È difficile immaginare una situazione in cui sarebbe giustificato impiegare la forza fisica o psicologica per ottenere le impronte digitali per Eurodac".⁷⁹

In ogni caso e, anche se un'impiego minimo della forza possa essere considerato giustificabile in caso di resistenza, vi si dovrebbe ricorrere solo se tutte le altre opzioni meno invasive, vale a dire tutte quelle che non prevedono alcun uso della forza, come la spiegazione e la persuasione verbale, siano state tentate senza successo. Su questo punto, la Fra precisa: "L'adempimento dell'obbligo di fornire le impronte digitali all'Eurodac dovrebbe essere garantito attraverso un'efficace informazione e consulenza condotte a livello individuale, così come attraverso azioni estese mirate alle comunità di migranti. Per essere efficaci, le informazioni dovrebbero essere fornite in una lingua che le persone capiscono e tenendo conto del genere e di valutazioni culturali".⁸⁰

Amnesty International è consapevole che in moltissime situazioni, quando le persone non volevano inizialmente collaborare, la polizia ha tentato di ottenere le impronte digitali prima di tutto negoziando

⁷⁵ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

⁷⁶ Intervista telefonica con un ufficiale di polizia operativo presso l'hotspot di Taranto, nome omissso, 28 settembre 2016.

⁷⁷ Artt. 2 e 3 del Codice di condotta per gli appartenenti alle forze di polizia adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 34/169 del 17 dicembre 1979.

⁷⁸ Commissione europea, Italia – Relazione sullo stato dei lavori, Allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, 16 marzo 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_4_en.pdf

⁷⁹ Fra, Le ripercussioni sui diritti fondamentali dell'obbligo di fornire le impronte digitali per Eurodac, ottobre 2015, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-implications-obligation-provide-fingerprints-eurodac#main-conclusions>

⁸⁰ Fra, Le ripercussioni sui diritti fondamentali dell'obbligo di fornire le impronte digitali per Eurodac, ottobre 2015.

con loro, anche fornendo informazioni con l'assistenza di un interprete, e nella maggior parte dei casi non ha avuto bisogno di ricorrere alla forza. Tuttavia, in molti altri casi riportati ad Amnesty International la polizia ha usato la forza senza alcuna necessità dimostrabile, poiché le autorità non sembrano essersi prima impegnate con sforzi sufficienti per ottenere le impronte digitali con mezzi alternativi. In particolare, dalle decine di interviste raccolte da Amnesty International – con persone che sostenevano di essere state sottoposte ad abusi, ma anche con altre – è emerso che l'informativa legale resa disponibile negli hotspot e nei porti di sbarco è lontana dall'essere sufficiente e adeguata (vedi il prossimo capitolo per ulteriori dettagli), escludendo quindi ogni possibilità di considerare l'uso della forza giustificato.

Dopo aver riferito dell'uso della forza che aveva subito in un centro in Sicilia, **Hamid**⁸¹ ha aggiunto: “Nessuno mi ha parlato dell'asilo o della ragione per la quale avrei dovuto dare le mie impronte digitali”.

Diverse persone intervistate da Amnesty International, compreso **Abker**,⁸² sudanese di 27 anni, hanno spiegato che la polizia faceva uso della forza per prendere le loro impronte digitali senza la presenza di un interprete e che, quando chiedevano di parlare con un interprete per discutere dei motivi per i quali dovevano dare le impronte digitali, questa possibilità è stata loro negata. Come **Adam**⁸³ ha detto ad Amnesty International: “Sono sbarcato nel porto di Catania il 26 giugno... poi sono arrivati gli autobus, in circa 30 minuti siamo stati portati alla stazione di polizia per l'identificazione. Non c'era l'interprete, ti chiedevano solo le impronte digitali. Ho rifiutato”.

Sulla base di questi elementi, Amnesty International ritiene che, anche nei casi in cui le azioni della polizia non avrebbero costituito maltrattamenti, in molti casi si è verificato un uso non necessario ed eccessivo della forza.

Anche assumendo che possa essere giudicato necessario, nei casi in cui tutte le altre misure minori per garantire l'obbedienza siano state tentate senza successo, l'impiego della forza dovrebbe essere minimo – senza mai costituire tortura o altro maltrattamento come in alcuni casi descritti sopra – e dovrebbe essere strettamente regolato dalla legge e dai regolamenti della polizia. Come abbiamo detto in precedenza in questo capitolo, la legge italiana non fornisce una base legale per l'uso della forza a scopo di rilevamento delle impronte digitali. In ogni caso, anche se la legislazione dovesse prevedere una base legale per il rilevamento delle impronte digitali con la forza, è chiaro che il risultato non potrebbe essere sempre assicurato, dato il grado comunque minimo della forza che potrebbe essere legittimamente impiegata, in proporzione all'obiettivo di stabilire l'identità di un rifugiato o migrante appena arrivato. In tal caso, Amnesty International ritiene che le autorità italiane dovrebbero gestire un ulteriore rifiuto come resistenza all'ordine legittimo di un pubblico ufficiale, con le stesse modalità con cui tratterebbero, secondo la legge, un qualunque individuo che si rifiuta di fornire le generalità quando gli viene richiesto per strada.

ULTERIORI PROVE

Amnesty International considera le testimonianze riportate in questo capitolo attendibili ed è riuscita a ottenere conferme di alcuni dei dettagli riferiti. L'organizzazione ha esaminato i documenti mostrati da diverse vittime, che confermano che sono state effettivamente detenute nei centri dove hanno sostenuto di aver subito maltrattamenti.

Tutti gli intervistati hanno deciso di non denunciare gli abusi alle autorità, sia per mancanza di fiducia sia perché questo avrebbe potuto impedire loro di spostarsi verso altri paesi europei. Amnesty International ha debitamente informato il ministero dell'Interno italiano dei resoconti riportati in questo capitolo e lo ha esortato a fornire informazioni per rispondere alle accuse riferite.⁸⁴ Tuttavia, al 20 ottobre 2016, il ministero dell'Interno non aveva ancora condiviso alcuna informazione. Amnesty International ha parlato con un ufficiale di polizia responsabile della sicurezza nell'hotspot di Taranto,⁸⁵ che ha negato che alcun maltrattamento sia avvenuto nell'hotspot e che la polizia abbia avuto con sé o utilizzato alcuna arma stordente. Ha affermato inoltre di non aver alcun ricordo di incidenti che abbiano avuto luogo in particolare il 24/25 giugno 2016.

Le persone che hanno parlato con Amnesty International dei maltrattamenti subito li hanno fatto durante il loro veloce transito in Italia. Questo ha reso impossibile la conduzione di valutazioni più approfondite, per esempio attraverso esami medici. Amnesty International non è stata dunque in grado di verificare tutti i dettagli rilevanti di ogni caso. Tuttavia, la coerenza di queste testimonianze – raccolte in periodi diversi, città diverse e con il supporto di diversi interpreti – è estremamente allarmante poiché mostra un quadro di

⁸¹ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

⁸² Intervistato a Ventimiglia l'11 agosto 2016.

⁸³ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

⁸⁴ Lettera al ministro dell'Interno, Angelino Alfano, datata 18 luglio 2016.

⁸⁵ Intervista telefonica con un ufficiale di polizia operativo presso l'hotspot di Taranto, nome omissso, 28 settembre 2016.

maltrattamenti e uso eccessivo della forza ai danni di rifugiati e migranti per costringerli a dare le loro impronte digitali.

Episodi di questo tipo sono anche confermati dalle non poche testimonianze di persone che hanno riferito di essere state testimoni di abusi su altri.

Shawgi,⁸⁶ dall'Eritrea, ha affermato di aver assistito ad abusi su altre persone che, come lui, erano appena arrivate al porto di Catania. “Siamo stati separati dagli altri, un poliziotto ci ha detto di sederci [a terra] in fila. Un agente ha chiesto al primo di andare con lui dentro l'ufficio/container, ma questi si è rifiutato. Così la polizia ha cominciato a colpirlo con un manganello sulle spalle. È caduto e la polizia ha continuato a picchiarlo con lo sfollagente sul torace e a dargli calci con gli stivali sulla schiena, molte volte. L'etiope ha cominciato a piangere”. **Adam**⁸⁷ ha spiegato che a un certo punto lo hanno portato nella stazione di polizia di Savona insieme ad altre cinque persone, comprese due donne. Là, poiché il suo amico si era rifiutato di dare le impronte digitali, “lo hanno colpito con il manganello elettrico sulla spalla destra e sulla gamba destra, di fronte a me”. **Khider**,⁸⁸ parlando degli incidenti all'hotspot di Taranto del 24 giugno 2016, ha parlato di un altro uomo: “L'ultimo continuava a rifiutarsi di dare le impronte digitali e alla fine lo hanno picchiato, gli hanno dato scosse elettriche quando era ormai a terra da cinque minuti. Alla fine ha detto che potevano fargli tutto quello che volevano. Ero nell'ufficio... Ho sentito le urla e ho visto la scena dalla finestra. Quando sono andato fuori era ancora a terra, privo di sensi. Quattro ore dopo è tornato e aveva difficoltà a camminare”. Anche **Castro**⁸⁹ ha confermato di essere stato testimone di pestaggi di altre persone: “Dopo di me, ho visto altri migranti picchiati con il manganello. Poi un altro uomo mi ha detto che anche a lui avevano inflitto scosse elettriche sul torace”. Allo stesso modo **Djoka**:⁹⁰ “Ero con altri due. Ho visto la polizia picchiarli con il manganello elettrico, dopo che avevano detto di non voler dare le impronte digitali. Alla fine le hanno date. Questo è accaduto prima che fosse il mio turno”.

I resoconti raccolti da Amnesty International e presentati in questa sezione sembrano essere coerenti anche con testimonianze riferite dall'Ong Oxfam, in un rapporto pubblicato a maggio 2016.⁹¹

Inoltre, rappresentanti di associazioni a Genova e Ventimiglia, città attraverso le quali migliaia di rifugiati e migranti che cercavano di entrare in Francia hanno transitato durante il 2016, hanno confermato ad Amnesty International di aver ricevuto denunce simili. **Elena Prestt**, un'attivista indipendente che fornisce informazioni legali ai richiedenti asilo, nel settembre 2016 ha detto ad Amnesty International: “Ho passato mesi a parlare con migranti in transito a Ventimiglia. Molti hanno raccontato di essere stati maltrattati per costringerli a dare le impronte digitali, per esempio sono stati colpiti sulla testa e presi a calci sulle mani. Alcuni hanno denunciato casi di tortura, inclusi dolori inflitti sui genitali e, spesso, scosse inflitte con manganelli elettrici”.⁹²

Anche altri attivisti della stessa regione hanno confermato ad Amnesty International di aver ricevuto molti resoconti durante il 2016, riguardanti l'uso di manganelli elettrici, pinze, percosse, privazione di cibo e acqua per obbligare le persone a dare le impronte digitali. Hanno anche condiviso con Amnesty International copie di referti medici, rilasciati in relazione alle accuse di pestaggi della polizia. **Amelia Chiara Trombetta** e **Antonio Curotto**,⁹³ due medici che hanno assistito rifugiati e migranti in transito a Ventimiglia tra maggio e agosto 2016, hanno documentato diversi casi di maltrattamenti.

“Abbiamo assistito centinaia di migranti, persone giovani disposte al dialogo benché vivessero in condizioni pessime... Molti di loro avevano difficoltà a livello psicologico e psichiatrico ma anche fisico conseguenti al difficile viaggio attraversato. Molti presentavano segni clinicamente evidenti compatibili con lesioni subite nei paesi attraversati durante il viaggio ma anche in Italia. Riferivano di essere stati sottoposti nel nostro paese a diversi tipi di violenze poiché rifiutavano di essere identificati e che ciò avveniva prevalentemente presso questure e hotspot.”

⁸⁶ Intervistato a Ventimiglia l'11 agosto 2016.

⁸⁷ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016. In relazione a questo episodio, Amnesty International ha esaminato documenti adottati dalla questura di Savona, datati 6 luglio 2016, che provano la sua presenza in quell'ufficio in quella data.

⁸⁸ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

⁸⁹ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁹⁰ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

⁹¹ Oxfam, Hotspot: il diritto negato, 19 maggio 2016, http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf

⁹² Intervista con Amnesty International, 28 settembre 2016.

⁹³ Intervista con Amnesty International, 30 settembre 2016.

L'Unhcr ha dichiarato ad Amnesty International di aver ricevuto alcune denunce non confermate che riguardavano l'uso della forza da parte della polizia durante il rilevamento delle impronte digitali, sebbene mai alla presenza del suo personale.⁹⁴

Alcuni dei rifugiati e migranti intervistati da Amnesty International hanno anche raccontato di aver raccolto testimonianze di altri amici che parlavano di abusi simili. **Abdallah**⁹⁵ ha detto che alcuni dei suoi amici portavano ancora i segni dei maltrattamenti sui loro corpi: "Si sono rifiutati più a lungo così li hanno picchiati coi manganelli, alcuni anche con l'elettricità". **Beca**,⁹⁶ etiope di 19 anni, ha raccontato ad Amnesty International di un suo amico che era con lui in un centro di accoglienza in Sicilia: "Un mio amico cercava di fare resistenza e mi ha detto che l'hanno preso a pugni e calci. Dopo che ha dato le sue impronte digitali, è stato riportato nella stanza e mi ha raccontato cosa era successo".

Amnesty International desidera sottolineare che i maltrattamenti e l'uso eccessivo della forza descritti in queste pagine sarebbero stati inflitti nei confronti di persone che in molti casi sono scappate dalle loro case perché temevano per le loro vite e la loro sicurezza, che sono in cerca di protezione internazionale dopo aver subito gravi abusi durante il loro viaggio e che sono sopravvissute alla traversata estremamente pericolosa del Mediterraneo centrale. Anche se le vittime hanno deciso di non denunciare gli abusi alle autorità competenti, questo non solleva le autorità italiane dalla responsabilità di condurre indagini immediate e accurate su tali accuse di gravi violazioni dei diritti umani. Amnesty International non è a conoscenza di alcuna indagine avviata dalle autorità italiane sulle violazioni dei diritti umani allo scopo di costringere le persone a sottoporsi al rilevamento delle impronte digitali. Le azioni descritte in questo capitolo, ove provate, sarebbero punibili come reati in Italia, sebbene il paese, in violazione dei suoi obblighi internazionali, non abbia ancora adottato una legislazione per introdurre il reato di tortura nel codice penale.⁹⁷

Secondo il diritto internazionale, gli stati hanno il dovere di assicurare che i funzionari sospettati di responsabilità per aver commesso atti di tortura o altri maltrattamenti siano perseguiti secondo il diritto penale, che dovrebbe prevedere pene adeguate che riflettano la gravità della violazione dei diritti umani. Anche i funzionari superiori e i comandanti dovrebbero essere ritenuti responsabili se sapevano o avrebbero dovuto sapere che i loro subordinati stavano commettendo tali reati e se non hanno fatto niente per impedire queste azioni o se non hanno preso provvedimenti per portare i responsabili di questi atti di fronte alle autorità investigative competenti.

Negli ultimi anni, l'Italia è già stata condannata dalla Corte europea dei diritti umani per aver violato il divieto internazionale di tortura e altri maltrattamenti. In particolare, nell'aprile 2015, nel caso Cestaro, la Corte ha stabilito che la polizia che ha preso d'assalto la scuola Diaz di Genova, durante il summit del G8 nel 2001, aveva commesso tortura contro i manifestanti che si erano riparati nella scuola.⁹⁸ Nella sentenza, la Corte ha sottolineato che i responsabili delle violenze sono rimasti impuniti, a causa dell'assenza del reato di tortura nella legislazione interna, dell'applicazione della prescrizione e della mancanza di cooperazione alle indagini da parte della polizia. Tuttavia, a oggi questo non ha portato all'introduzione del reato di tortura nel codice penale né all'adozione di ulteriori misure per assicurare l'accertamento delle responsabilità per tali violazioni.

3.2.2 DETENZIONE ARBITRARIA

Persone sbarcate in territorio italiano e trasferite negli hotspot vengono trattenute lì mentre il processo di identificazione e di rilevamento delle impronte è in corso. Questo accadeva anche prima del lancio dell'approccio hotspot e della conversione dei precedenti Cpsa in hotspot.

Nel 2014 e 2015, Amnesty International ha visitato diverse volte i Cpsa di Lampedusa e Pozzallo – che sarebbero poi diventati hotspot. Funzionari di polizia operativi presso quei centri hanno dichiarato che la legge consentiva loro di trattenere persone nel Cpsa fino a un massimo di 48 o 72 ore, ma non sono stati in grado di indicare specifici riferimenti normativi. Sorprendentemente, a luglio 2015, il funzionario di polizia responsabile del Cpsa di Lampedusa cercò anche di spiegare che le persone non erano trattenute nel centro e che non se ne andavano solo perché non volevano, nonostante i delegati di Amnesty International vedessero chiaramente che non era loro permesso di uscire dal cancello del centro.⁹⁹

Di fatto, a quel tempo non c'era alcuna norma, e nessuna è stata adottata in seguito in relazione all'allestimento degli hotspot, che fornisse una chiara base legale per la detenzione dei rifugiati e migranti

⁹⁴ Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre.

⁹⁵ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

⁹⁶ Intervistato a Como l'11 agosto 2016.

⁹⁷ Amnesty International, Nel 15esimo anniversario dei gravi fatti di Genova, si ferma nuovamente la discussione sul reato di tortura, 20 luglio 2016, <http://www.amnesty.it/Anniversario-fatti-Genova-ferma-nuovamente-discussione-reato-tortura>

⁹⁸ Corte europea dei diritti umani, Cestaro vs. Italia, sentenza, 7 aprile 2015, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153901>

⁹⁹ Intervista con un ufficiale di polizia operativo presso il Cpsa di Lampedusa, nome omesso, 22 luglio 2015.

appena arrivati negli hotspot.¹⁰⁰ Le autorità talvolta si sono riferite a regolamenti preesistenti, adottati in relazione ai centri per l'identificazione e l'espulsione. Tuttavia, questi regolamenti riguardano la detenzione di soggetti in situazione di migrazione irregolare e che hanno ricevuto un ordine di espulsione, e non sono pertanto applicabili a persone che sono state ammesse nel territorio in seguito a operazioni di soccorso e che non hanno ricevuto alcun ordine di espulsione.

Secondo la legge italiana, se una persona rifiuta di dare le sue generalità o se ci sono elementi sufficienti che fanno pensare che le dichiarazioni sull'identità personale fornite o i documenti presentati possano essere falsi, può essere legittimamente trattenuta dalla polizia a scopo di identificazione, "per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione e comunque non oltre le 24 ore".¹⁰¹ Allo stesso modo, se una persona è indagata per un reato (compreso il reato di ingresso o soggiorno irregolare sul territorio),¹⁰² la polizia può intraprendere azioni per stabilirne l'identità, anche attraverso il rilevamento delle impronte digitali, e se la persona rifiuta di essere identificata o presenta documenti che sembrano essere falsi, questa può essere costretta a rimanere in una stazione di polizia per il tempo strettamente necessario e non oltre le 12 ore o, se l'identificazione risulta particolarmente complessa o diventa necessario il supporto di un interprete o di un'autorità consolare, fino a 24 ore.¹⁰³ Il pubblico ministero deve essere immediatamente informato del trattenimento e, se applicabile, della sua estensione. In ogni caso, la persona deve essere rilasciata entro 24 ore, che l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali siano stati portati a termine o meno. Se la persona insiste nel suo rifiuto, può essere perseguita a piede libero per "rifiuto di dare indicazioni sull'identità", infrazione punibile con un mese di detenzione o una multa di 206 euro.¹⁰⁴ Ma la persona deve essere rilasciata in attesa del procedimento e del processo. La costituzione italiana stabilisce che la polizia può detenere una persona per un massimo di 48 ore, in attesa della convalida dell'arresto da parte dell'autorità giudiziaria entro le seguenti 48 ore, ma la polizia può procedere a tali arresti solamente "in circostanze eccezionali di necessità e urgenza, *strettamente definite dalla legge*".¹⁰⁵

Tuttavia, come suggerito da Christopher Hein del Consiglio italiano per i rifugiati (Cir): "La discussione sul fatto che la durata massima della detenzione debba essere di 24 o 48 ore secondo la legislazione attuale è puramente teorica, perché di fatto le persone vengono usualmente trattenute per più di 48 ore."¹⁰⁶ Infatti per anni la polizia italiana ha sistematicamente trattenuto uomini, donne e bambini sbarcati in Italia a scopo di identificazione – e nella grande maggioranza dei casi, tale trattenimento si è prolungato ben oltre le 48 ore, come rilevato da Amnesty International durante le diverse visite fatte ai Cpsa di Lampedusa e Pozzallo, tra il 2014 e il 2015.¹⁰⁷

Le violazioni dei diritti umani che ne conseguono sono state rivelate nel settembre 2015 da una sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Khlaifia e altri vs. Italia*, riguardante tra le altre cose il trattenimento di migranti tunisini all'ex Cpsa di Lampedusa. La Corte ha stabilito che la detenzione dei ricorrenti era stata illegale, tra le altre ragioni perché la privazione della libertà nel Cpsa non aveva alcuna base legale nel diritto interno e perché non avevano avuto possibilità di fare ricorso.¹⁰⁸ Il caso è ancora pendente di fronte alla Grande camera della Corte.

Mentre la sentenza veniva emessa, il Cpsa di Lampedusa veniva convertito in hotspot, senza che venisse adottata alcuna misura per colmare il vuoto legislativo e affrontare le violazioni dei diritti umani individuate dalla sentenza.

Infatti, il trattenimento negli hotspot non è stato regolamentato in modo specifico nella legislazione italiana. Come ha dichiarato il capo della polizia italiana nel gennaio 2016: "Se il trattenimento all'interno dell'hotspot si prolunga per un tempo eccessivo, soprattutto per coloro che devono essere espulsi, abbiamo bisogno di collocare l'hotspot in una delle categorie dei centri che il nostro ordinamento ha disciplinato, cioè stabilire se è un Cara [cioè un centro di accoglienza per richiedenti asilo] o un Cie [cioè un centro di detenzione per l'identificazione e l'espulsione] o altro. Con ciò voglio dire che vi è un'esigenza di colmare una carenza

¹⁰⁰ Vedi Asgi, Prime note sul Decreto legislativo 18 agosto 2015 N. 142, 1 ottobre 2015, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf

¹⁰¹ Decreto legge n. 59, 21 marzo 1978, modificato dalla Legge n. 191, 18 maggio 1978, art.11.

¹⁰² L'ingresso e il soggiorno irregolare nel territorio italiano costituiscono reato secondo la Legge n. 94, 15 luglio 2009. Nonostante nel 2014 il parlamento italiano abbia approvato una legge delega (Legge n. 67, 28 aprile 2014) incaricando il governo di adottare un decreto legislativo per rimuovere questo reato dal codice penale, il governo non l'ha emanato entro il termine di 18 mesi previsto dalla legge delega.

¹⁰³ Codice di procedura penale italiano, art. 349.

¹⁰⁴ Codice penale italiano, art. 651.

¹⁰⁵ Costituzione italiana, art.13, corsivo aggiunto.

¹⁰⁶ Intervista telefonica con Amnesty International, 6 ottobre 2016.

¹⁰⁷ Vedi anche Elisa Maimone, The EU «hotspot approach» and the relocation procedures to the (Italian) test: implementation, shortcomings and critical remarks, 21 settembre 2016, <http://immigrazione.jus.unipi.it/wp-content/uploads/2016/09/Maimone-Hotspots-and-relocation-Working-Paper-3-2016.pdf>

¹⁰⁸ Corte europea dei diritti umani, *Khlaifia e altri vs. Italia*, sentenza, 1 settembre 2015, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157277>

normativa... Stiamo preparando una legge per fornire una base legale".¹⁰⁹ A marzo 2016, il capo del dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione presso il ministero dell'Interno, prefetto Mario Morcone, ha detto ad Amnesty International: "In relazione al trattenimento negli hotspot, stiamo superando il problema con un nuovo decreto legge che verrà portato in Consiglio dei ministri la prossima settimana".¹¹⁰ Tuttavia, a oggi non sono state adottate misure normative a riguardo. L'adozione di una legge, in ogni caso, non fornirebbe una base legale retroattiva per le privazioni della libertà che sono avvenute in precedenza.

Nonostante l'assenza di una base legale, l'uso della detenzione per agevolare l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali dei nuovi arrivati non solo è continuato ma è stato in parte intensificato, come conseguenza dell'implementazione dell'approccio hotspot. È vero che il trattenimento è ora limitato al tempo che intercorre tra l'arrivo all'hotspot e la conclusione della procedura di rilevamento delle impronte digitali, mentre le persone possono liberamente uscire e rientrare nell'hotspot durante il resto della loro permanenza – almeno nell'hotspot di Taranto che Amnesty International ha visitato a maggio 2016. Tuttavia, è anche vero che con questo nuovo approccio, e contrariamente a quello che accadeva in precedenza, la polizia trattiene persone che rifiutano il rilevamento delle impronte digitali per giorni o settimane – spesso con la minaccia di non rilasciarle finché non acconsentono. Come il capo della polizia, il prefetto Alessandro Pansa ha dichiarato di fronte a una Commissione parlamentare a gennaio 2016: "Il trattenimento più o meno lungo dipende solo dal rilevamento delle impronte digitali".¹¹¹

Questo accade senza una base legale, senza un ordine formale di trattenimento e senza la convalida di un giudice o la possibilità di contestare la legittimità di tale detenzione o di ottenere rimedi, in violazione degli obblighi previsti dal diritto internazionale ed europeo dei diritti umani.¹¹²

Come affermato in precedenza, la detenzione arbitraria nei Cpsa avveniva anche prima della loro trasformazione in hotspot, sebbene la sua durata non fosse collegata alla cooperazione della persona al processo di rilevamento delle impronte digitali e in pratica raramente si prolungasse oltre pochi giorni. Con il nuovo approccio, le persone possono essere trattenute senza una base legale, senza l'autorizzazione di un giudice e senza accesso ad alcun rimedio, finché si rifiutano di dare le impronte digitali.

Un caso specifico è stato documentato in un rapporto della Commissione diritti umani del senato italiano:

"Attualmente nel centro di Contrada Imbriacola [cioè l'hotspot di Lampedusa] vi sono centinaia di persone che rifiutano di farsi identificare tramite il rilevamento delle impronte digitali. In particolare 184 eritrei sono presenti da settimane... Lo stesso vale per alcuni migranti provenienti dall'Oromia, regione dell'Etiopia, appartenenti a un'etnia fortemente discriminata dal governo centrale, i quali rifiutano di farsi identificare e non hanno intenzione di presentare domanda d'asilo in Italia e comunque non rientrerebbero nei programmi di ricollocazione perché provenienti da una nazione non ammissibile per la redistribuzione a livello europeo".¹¹³

Di fatto, a un gruppo di queste persone non è stato permesso di lasciare Lampedusa per diversi mesi. Una di loro è **Amene**,¹¹⁴ una donna oromo dell'Etiopia che Amnesty International ha intervistato successivamente, nel maggio 2016, quando era incinta di due mesi. Dopo essere scappata dal conflitto in Etiopia, aver attraversato il deserto e dopo che la sua famiglia aveva dovuto vendere la casa per poter pagare il riscatto per liberarla quando era stata rapita da una banda criminale in Ciad, è arrivata a Lampedusa a fine 2015. "Sono stata quattro mesi a Lampedusa. Non volevo dare le impronte, per questo sono rimasta così tanto", ha detto ad Amnesty International, prima di raccontare come il protrarsi della detenzione l'avesse costretta a cedere: "Alla fine ho capito che non avevo scelta". Un'altra donna del gruppo era **Helen**,¹¹⁵ che ha raccontato ad Amnesty International che, dopo essere arrivata a Lampedusa nel dicembre 2015, si era proposta di non dare le impronte digitali per potersi ricongiungere con il marito in Germania: "Dopo cinque mesi, quando siamo usciti dal centro di Lampedusa senza aver ancora lasciato le impronte, siamo stati portati in traghetto in Sicilia". Lì ha detto di aver subito maltrattamenti nella stazione di polizia, come riportato nella sezione precedente.

¹⁰⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016,

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html

¹¹⁰ Intervista con Amnesty International, Roma, 15 marzo 2016.

¹¹¹ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016.

¹¹² Vedi anche Ohchr, Italy's migrant hotspot centres raise legal questions, 2 agosto 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/LegalQuestionsOverHotspots.aspx>

¹¹³ Senato italiano, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, febbraio 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/senato_cie_report_2016.pdf

¹¹⁴ Intervistata a Siciliana (Agrigento), il 18 maggio 2016.

¹¹⁵ Intervistata a Roma il 12 maggio 2016.

Queste forme di detenzione arbitraria non hanno luogo solo negli hotspot ma anche nei centri di accoglienza e nelle stazioni di polizia.

Moti,¹¹⁶ un uomo di 27 anni della regione dell'Oromia, in Etiopia, nell'agosto 2016 ha detto ad Amnesty International che poche settimane prima, subito dopo lo sbarco, la polizia lo aveva portato in autobus al centro di accoglienza di Ancona. Lì, la polizia aveva cominciato a chiedere ai nuovi arrivati le impronte digitali. "Ho detto 'No' ma la polizia ha obbligato me e tutti gli altri. Ce l'hanno imposto molte volte, affermando che se continuavamo a dire no, non ci avrebbero permesso di uscire. Sono rimasto detenuto per tre giorni, alla fine ho detto 'Ok', ho dato le mie impronte digitali e mi hanno lasciato libero". Un altro oromo dell'Etiopia di 19 anni, **Asladain**,¹¹⁷ ha dichiarato ad Amnesty International: "All'interno del campo c'è un posto dove imprigionano le persone che non danno le impronte digitali.. [Quando] ho detto ancora 'No', hanno tirato fuori le manette, me le hanno messe ai polsi e mi hanno portato nella prigione del campo. Là ho visto molti altri etiopi, mi hanno detto che... c'era qualcuno che era stato lì per un mese. Ero molto agitato, il mio battito cardiaco è aumentato, così ho detto alla polizia 'Ok', vi darò le mie impronte digitali".

La detenzione prolungata viene imposta senza una base legale e senza accesso a rimedi. Il trattenimento prolungato negli hotspot sembra ancor più grave se consideriamo che queste strutture sono state create come centri di prima accoglienza e pertanto non sono adatte a fornire assistenza adeguata nel medio o lungo termine – a maggior ragione a persone che hanno bisogno di cure specifiche, come minori non accompagnati, donne incinte e vittime di tortura, che vengono trattenuti negli hotspot insieme agli altri.¹¹⁸ Amnesty International ha visitato gli hotspot di Lampedusa e Taranto, rispettivamente a marzo e maggio 2016, e l'ex Cpsa di Pozzallo, ora hotspot, a luglio 2015, e ha rilevato diversi problemi generali rispetto alle condizioni di accoglienza, come ad esempio l'assenza di aree comuni – anche solo un semplice tavolo su cui mangiare –, il fatto che almeno in un caso i rifugiati e i migranti dormivano in tendoni e il diffuso sovraffollamento. Su questo aspetto, Amnesty International è particolarmente preoccupata per il fatto che i minori non accompagnati, che nel 2016 sono arrivati più numerosi che negli anni precedenti,¹¹⁹ debbano stare negli hotspot per settimane a causa della mancanza di spazio in centri di accoglienza più adeguati,¹²⁰ mentre non un solo minore non accompagnato ha beneficiato della ricollocazione in altri paesi europei al 28 settembre 2016.¹²¹

Il trattenimento senza base legale costituisce una privazione arbitraria della libertà, vietata dal diritto internazionale consuetudinario. Questo divieto viene specificato esplicitamente nell'art. 9 della Dichiarazione universale dei diritti umani e in due trattati chiave di cui l'Italia è stata parte – art. 9 dell'Iccpr e l'art. 5(1) della Convenzione europea sui diritti umani. Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani, un organismo indipendente di esperti che è stato creato per monitorare il rispetto dell'Iccpr da parte degli stati membri, ha affermato che ogni detenzione durante i procedimenti per il controllo dell'immigrazione, per non essere arbitraria, deve essere giustificata e ragionevole, necessaria e proporzionata alle circostanze, considerando caso per caso i fattori rilevanti. Il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria ha riconosciuto in modo specifico che il trattenimento di richiedenti asilo, migranti e rifugiati in custodia amministrativa prolungata, senza possibilità di una revisione amministrativa o giudiziaria, costituisce detenzione arbitraria.¹²²

¹¹⁶ Intervistato a Como il 10 agosto 2016.

¹¹⁷ Intervistato a Como il 9 agosto 2016.

¹¹⁸ Sulla detenzione dei minori non accompagnati vedi Human Rights Watch, Italy: Children stuck in unsafe migrant hotspot, 23 giugno 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/06/23/italy-children-stuck-unsafe-migrant-hotspot>

Sul caso specifico di Pozzallo vedi Medici senza frontiere (Msf), Rapporto sulle condizioni di accoglienza nel Cpsa Pozzallo, 17 novembre 2015, http://archivio.medicisenzafrotiere.it/pdf/Rapporto_CPI_CPSA_Pozzallo_final.pdf

¹¹⁹ Oltre 20,500 arrivi al 27 settembre 2016, Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesto rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento, 28 settembre 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

¹²⁰ Human Rights Watch, Italy: Children stuck in unsafe migrant hotspot, 23 giugno 2016, ed Elisa Maimone, The EU «hotspot approach» and the relocation procedures to the (Italian) test: implementation, shortcomings and critical remarks, 21 settembre 2016.

¹²¹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesto rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento, 28 settembre 2016.

¹²² Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria, Delibera n. 9, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, 24 dicembre 2012, par. 38; vedi anche Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, General comment n. 35, art. 9: Liberty and security of person, parr. 11 e 18.

2.3 PERCHÉ ALCUNE PERSONE RIFIUTANO IL RILEVAMENTO DELLE IMPRONTE DIGITALI E COSA DOVREBBE FARE L'EUROPA

La grande maggioranza dei rifugiati e migranti che arrivano in Italia accetta il rilevamento delle impronte digitali senza alcun problema, perché composta da persone che intendono chiedere asilo in Italia, o che danno poca importanza a questa procedura o che comunque vogliono rispettare gli ordini delle autorità. Tuttavia, un certo numero di persone si rifiuta di dare le impronte digitali, poiché vuole spostarsi e fare richiesta di protezione internazionale in altri paesi europei e teme di essere rinvio in Italia.

Le persone continuano il loro viaggio per diversi motivi: molti vogliono ricongiungersi ai loro parenti, ai loro amici o alle comunità del loro paese d'origine. Alcuni ritengono che in altri paesi riceveranno un'assistenza migliore che in Italia, o che avranno più opportunità di trovare un lavoro o una formazione e che l'integrazione sarà più facile in un paese del quale già conoscono la lingua.

Secondo il diritto internazionale, i richiedenti asilo non hanno alcun obbligo di fare domanda d'asilo in un paese specifico – al contrario, hanno il diritto di chiedere asilo in qualsiasi paese. Il diritto Ue invece, stabilisce criteri che determinano quale stato membro dell'Ue sia responsabile per il trattamento delle domande di asilo.

Il Regolamento dell'Ue conosciuto come Dublino III, avendo come scopo quello di far sì che un solo stato membro sia responsabile di una domanda di asilo, attribuisce questo compito secondo una gerarchia di criteri vincolanti.¹²³ Tuttavia, l'implementazione del Regolamento da parte degli stati membri ha di fatto dato la responsabilità allo stato membro che ha il ruolo più importante nell'ingresso dei richiedenti nel territorio – vale a dire il paese di primo ingresso. Questo approccio è stato rafforzato a partire dalla creazione di Eurodac¹²⁴ – una banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo – che permette di verificare con certezza se una persona sia entrata in uno stato membro dell'Ue in modo irregolare o vi abbia già fatto domanda d'asilo.

Infatti, l'efficace funzionamento del sistema di Dublino ruota in gran parte attorno all'identificazione dei richiedenti asilo, mediante la registrazione delle impronte digitali nel sistema Eurodac. Per questo, secondo gli artt. 9 e 14 del Regolamento Eurodac, ogni stato membro deve immediatamente prendere le impronte digitali di tutte le dita di ogni straniero dai 14 anni in su che chiede asilo in un paese o che è stato fermato mentre entrava irregolarmente nel paese. Il Regolamento non menziona nessuna imposizione di misure coercitive per acquisire le impronte digitali e tace sulle procedure che devono essere usate, affermando solo che gli stati devono determinarle in conformità con le loro prassi nazionali e tutelando i diritti umani.¹²⁵

Secondo questo sistema, se a una persona sono state rilevate in precedenza le impronte digitali in Italia, in seguito ogni altro paese europeo può rinviarla in Italia per l'esame della sua domanda di asilo. Per questa ragione, chi spera di lasciare l'Italia per cercare asilo in altri paesi tenta in ogni modo di evitare che le autorità italiane gli prendano le impronte digitali. L'effetto non voluto è quello di spingere i richiedenti asilo a evitare il rilevamento delle impronte digitali, nel momento in cui i governi europei stanno dando sempre più importanza a controlli d'identità rapidi ed efficaci, acuita dalle preoccupazioni per la sicurezza in Europa.

Le conseguenze del Regolamento di Dublino, sommate alle difficoltà che rifugiati e migranti incontrano nel viaggiare attraverso canali regolari direttamente verso i paesi che preferiscono, hanno intrappolato un gran numero di richiedenti asilo e migranti negli stati membri dell'Ue più periferici, principalmente Italia e Grecia, nei quali riescono a entrare irregolarmente. Nel tentativo di alleviare il peso ovviamente sproporzionato che questo ha creato su Italia e Grecia, nel 2015 i leader europei hanno deciso, nonostante la forte opposizione di alcuni stati membri, di creare uno specifico sistema di ricollocazione per consentire la redistribuzione dei richiedenti asilo, condividere la responsabilità per la valutazione delle loro domande di asilo e la loro protezione tra i diversi stati membri.¹²⁶ L'allestimento degli hotspot in paesi che affrontano arrivi su vasta

¹²³ Tuttavia, ogni stato parte può decidere di esaminare le domande di asilo secondo clausole discrezionali, anche nei casi in cui il Regolamento di Dublino non gliene attribuisca la responsabilità.

¹²⁴ Regolamento (Ue) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'"Eurodac" (rifusione), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2013:180:0001:0030:EN:PDF>

¹²⁵ Regolamento (Ue) n. 603/2013, art. 3(5).

¹²⁶ Decisione del Consiglio europeo (Ue) 2015/1523, 14 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_239_R_0011

scala è stato presentato dalle istituzioni dell'Ue come uno strumento di implementazione del programma di ricollocazione.

Anche se il ragionamento alla base del programma di ricollocazione è solido, la sua implementazione è stata del tutto inadeguata. La potenzialità di un efficiente programma di ricollocazione nel ridurre gli spostamenti irregolari secondari all'interno dell'Ue e nel limitare gli incentivi a rifiutare di dare le proprie impronte digitali, è dimostrata dal caso degli eritrei. Infatti, il numero di cittadini eritrei che rifiutano di dare le impronte digitali si è sensibilmente ridotto da quando essi sono stati inclusi nella lista di coloro che possono fare domanda di ricollocazione.¹²⁷

Tuttavia, il programma di ricollocazione ha ampiamente fallito nel raggiungere i suoi obiettivi. Gli stati membri dell'Ue sono stati estremamente lenti nell'accogliere i richiedenti asilo dall'Italia: al 27 settembre 2016, sono state ricollocate solo 1196 persone, rispetto all'impegno preso per 39.600.¹²⁸ Inoltre, la ricollocazione è possibile soltanto per una manciata di nazionalità¹²⁹ – ovvero persone provenienti da paesi con un tasso di riconoscimento di status di rifugiato in primo grado pari al 75% in tutta l'Ue¹³⁰ – che non include le nazionalità più rappresentate tra coloro che arrivano in Italia, a parte gli eritrei.

Mentre il numero degli arrivi del 2016 è analogo agli anni precedenti, l'imposizione dell'approccio hotspot non ha portato a una maggiore condivisione delle responsabilità ma piuttosto ha prodotto un drastico aumento delle persone che, di fronte all'impossibilità di fare domanda di asilo in altri paesi europei, chiedono protezione in Italia.¹³¹ Ciò sta mettendo a dura prova la capacità delle autorità di assistere in modo adeguato i nuovi arrivati.

Amnesty international chiede da tempo una profonda riforma del Regolamento di Dublino per garantire un'equa distribuzione delle responsabilità tra gli stati membri e una migliore tutela dei diritti dei richiedenti asilo, anche attraverso il rafforzamento delle disposizioni per le riunificazioni familiari e il riconoscimento della libertà di movimento all'interno dell'Europa per le persone il cui bisogno di protezione è stato verificato dagli stati membri. Il mantenimento dell'attuale principio del paese di primo ingresso per determinare la responsabilità, o addirittura il suo rafforzamento come prevedono attuali proposte,¹³² continuerà a produrre ingiustizie e violazioni dei diritti umani. Inoltre continuerà a minacciare l'efficacia di legittimi processi di identificazione. Se invece si accettassero e implementassero politiche efficaci di redistribuzione, si contribuirebbe alla riduzione del numero di persone che non vogliono dare le impronte digitali.

Decisione del Consiglio europeo (Ue) 2015/1601, 22 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1443182569923&uri=OJ:JOL_2015_248_R_0014

¹²⁷ Intervista telefonica con un ufficiale di polizia operativo presso l'hotspot di Taranto, nome omissso, 28 settembre 2016.

¹²⁸ Commissione europea, Ricollocazione dall'Italia, Allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesto rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento, 28 settembre 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_2_en.pdf

¹²⁹ Attualmente i cittadini di Burundi, Eritrea, Mozambico, Bahrein, Bhutan, Qatar, Siria e Yemen.

¹³⁰ Basato sugli ultimi dati trimestrali Eurostat disponibili, relativi alle decisioni di primo grado, come stabilito dalla Decisione del Consiglio europeo (Ue) 2015/1601, 22 settembre 2015.

¹³¹ In tutto 87.893 persone avevano richiesto asilo in Italia al 7 ottobre 2016, più del numero complessivo del 2015, 83.970. Dati: ministero dell'Interno italiano, Commissione nazionale per il diritto d'asilo, Richieste di asilo per il 2016 (fino al 7 ottobre) in archivio, e ministero dell'Interno, Dati asilo 2014-2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf

¹³² Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, 4 maggio 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

3. NUOVO SCREENING, MENO GARANZIE

**“È questa l’Europa che dice di proteggere i diritti umani?
Dove siamo venuti in cerca di protezione?”**

Abdallah, 20 anni, del Sudan¹³³

3.1 L’INTRODUZIONE DI UN NUOVO SISTEMA SCREENING ALL’ARRIVO

Le persone che tentano l’attraversamento del Mediterraneo centrale lo fanno per una serie di motivi diversi: fuggono da conflitti, persecuzione, o povertà, o cercano migliori condizioni di vita in Europa. È lecito che il governo italiano esamini la posizione di ciascuno dei nuovi arrivati per stabilire se questi abbia o meno i requisiti per rimanere nel paese in quanto persona bisognosa di protezione. Tuttavia, dovrebbe farlo nel pieno rispetto dei propri obblighi in materia di diritti umani, e nella consapevolezza che la stragrande maggioranza delle persone che arrivano ha subito gravi abusi nel viaggio – tra cui detenzione arbitraria, tortura, rapimento e stupro – ed è sopravvissuta a viaggi estremamente pericolosi per attraversare prima il deserto e poi il mare aperto.

Prima dell’introduzione dell’approccio hotspot, la gran parte degli arrivati era automaticamente avviata alla procedura del sistema d’asilo, che determinava caso per caso se queste persone necessitavano di protezione internazionale e dunque avessero il diritto di rimanere nel paese. Dopo l’introduzione dell’approccio hotspot, una delle misure prioritarie richieste all’Italia dalla Commissione europea e dai governi europei è stata invece l’immediata identificazione dei “migranti irregolari” con l’obiettivo di accelerarne l’espulsione.

In relazione all’approccio hotspot, l’Agenda europea sulla migrazione afferma che “Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo... Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari.”¹³⁴

¹³³ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

¹³⁴ Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Questa pressione sull'Italia ha portato ad applicare un nuovo processo di screening al fine di distinguere le persone "richiedenti asilo", e tra queste le poche che potrebbero avere i requisiti per essere ricollocate in un altro stato membro, da altre che invece "non necessitano di protezione".

Trattandosi di condizioni oggettivamente diverse, tutelate in maniera differente dalla normativa e per le quali è lecito siano previste procedure distinte, occorre adottare precauzioni stringenti per assicurarsi che persone esauste, traumatizzate, che non hanno informazioni adeguate sui loro diritti né hanno avuto modo di riceverne, siano penalizzate solo perché non hanno chiesto asilo immediatamente al loro arrivo.

Indipendentemente dal fatto che una persona abbia presentato formale domanda di protezione internazionale o meno, qualsiasi stato è comunque tenuto a rispettare il principio di *non refoulement*, astenendosi dal respingere persone verso paesi in cui queste si troverebbero concretamente a rischio di subire gravi violazioni dei diritti umani. Le procedure di selezione introdotte dal governo italiano non rispettano questo principio.

Recependo le priorità elencate nell'Agenda europea sulla migrazione e le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione,¹³⁵ la Roadmap italiana pubblicata a settembre 2015 ha stabilito che negli hotspot "avrà luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziali ricollocabili e quelle in posizione irregolare."¹³⁶ In assenza di qualsiasi normativa in materia, né nuova né vigente, la polizia italiana si è fatta carico di impostare una procedura di selezione.

Le forze di polizia non sono generalmente formate a distinguere migranti e richiedenti asilo, o a individuare coloro che necessitano di protezione come, ad esempio, le vittime di tratta, le vittime di tortura o i minori non accompagnati, né questo rientra nelle loro funzioni.¹³⁷ Per svolgere questo tipo di attività sono necessarie competenze specifiche, e benché alcune agenzie specializzate come l'Unhcr, OIM e Save the Children siano solitamente presenti nei luoghi degli sbarchi e negli hotspot per coadiuvare le operazioni di identificazione segnalando alla polizia i casi potenziali di questo tipo, queste non possono essere presenti in tutte le fasi. In ogni caso qualsiasi decisione sullo status delle persone spetta alla polizia.

Prima dell'introduzione dell'approccio hotspot, le autorità di polizia conducevano già brevi interviste nei porti o nei centri di prima accoglienza, chiedendo a ogni nuovo arrivato nome e cognome, età e nazionalità e scattando una foto. Queste attività erano funzionali ad una prima registrazione, necessaria per scopi strettamente operativi, come la rapida identificazione dei nuclei familiari e dei minori non accompagnati. Tuttavia, a partire dal lancio dell'approccio hotspot nell'estate 2015, le autorità di polizia hanno consolidato questa prassi in ogni hotspot o porto di sbarco e, soprattutto, hanno iniziato a fare un'ulteriore domanda, riguardante le motivazioni del viaggio.

Amnesty International ha visitato l'hotspot di Lampedusa a marzo 2016. Il commissario di polizia all'epoca responsabile della struttura ha così descritto la procedura:

"Appena effettuato lo sbarco, 55 persone alla volta vengono portate qui in pullman. Immediatamente vengono dati loro té e merendine, se sono bagnati vestiti asciutti, mentre siedono in gruppo qui [in un'area all'aperto appena superato il cancello d'entrata]. Qui Unhcr, OIM e Save the Children fanno un'informativa a gruppi, in varie lingue, sulla normativa in tema di asilo. Poi a piccoli gruppi passano in una stanza dove vengono perquisiti, per poi sedersi in un'altra area sotto una tettoia dove i mediatori culturali spiegano e danno un foglietto su cui ciascuno scrive nome, età e nazionalità. Poi passano uno alla volta al tavolo dove due agenti compilano il "foglio-notizie", con i dati scritti sul foglietto, ed inseriscono gli stessi dati in un database ... Il mediatore chiede perché la persona è andata via dal [proprio] paese, e l'agente barra la [relativa] casella del "foglio-notizie"; questo viene firmato e rimane agli atti, ma non ne viene data copia ... Poi entrano in ufficio per il foto-segnalamento e le impronte digitali..."¹³⁸

¹³⁵ "L'Italia e la Grecia dovranno, il 16 settembre 2015, presentare alla Commissione una roadmap che comprenda misure adeguate nei settori dell'asilo, della prima accoglienza e del rimpatrio, dirette a migliorare le capacità, la qualità e l'efficacia dei loro sistemi in questi settori, e misure che garantiscano l'adeguata attuazione della presente decisione". Decisione del consiglio europeo (Ue) 2015/1523, 14 settembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_239_R_0011

¹³⁶ Ministero dell'Interno Italiano, Roadmap, 28 settembre 2016, <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>

¹³⁷ Ohchr, Security at forefront as Italian island receives migrants, 18 luglio 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SecurityatforefrontasItalian.aspx>

¹³⁸ Intervista con un ufficiale di polizia operativo presso l'hotspot di Lampedusa, nome omissso, 19 marzo 2016.

Le informazioni raccolte tramite questa scarna intervista sono annotate su un modulo, il cosiddetto “foglio-notizie”, e inserite in un registro elettronico. La risposta alla domanda sul perché la persona intervistata abbia lasciato il proprio paese d’origine ha implicazioni decisive in quanto è solitamente l’unica informazione da lei fornita in base alla quale le autorità di polizia stabiliscono il suo presunto “status” di richiedente asilo oppure migrante irregolare e adottano le relative decisioni, compresi i provvedimenti di espulsione, anche solo dopo appena poche ore o giorni. Così prosegue il funzionario di polizia:

“Poi s’intraprendono diverse strade. Per [coloro per i quali viene barrata la casella] ‘richiesta asilo’ o ‘scappo dalla guerra’, si procede al trasferimento in appositi centri... Per chi non esprime volontà di chiedere asilo, si notifica un ordine di lasciare il Paese, che un funzionario della Questura distribuisce al porto di Agrigento [alle persone lì trasferite in traghetto da Lampedusa]... Se sono cittadini di paesi con cui ci sono accordi di rimpatrio, si procede al rimpatrio.”

Una circolare del ministero dell’Interno datata dicembre 2015 dava istruzioni alla polizia all’interno degli hotspot di procedere, dopo l’identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, “ad assegnare ai migranti un’appropriata qualificazione giuridica.”¹³⁹

Le Procedure operative standard (Standard operating procedures – Sop)¹⁴⁰ adottate a marzo 2016 hanno confermato questo approccio, istruendo le autorità di polizia e Frontex a condurre “interviste iniziali di screening” e a inserire in un modello *ad hoc* le informazioni raccolte, ovvero le generalità e “la motivazione che ha indotto la persona a lasciare il suo paese.” Il modello, che era già in uso all’epoca dell’adozione delle Sop, comprendeva questa domanda sotto la formula “ragioni per raggiungere l’Italia”, seguita da una serie di opzioni (elencate nella sezione successiva). Il ruolo specifico di Frontex nella procedura di selezione non viene precisato, sebbene le Sop indichino che il contributo di Frontex è funzionale alla determinazione della nazionalità degli individui, in caso di dubbi.

L’aver inserito una domanda sulle motivazioni che hanno indotto una persona a lasciare il proprio paese d’origine – legata all’adozione di una decisione ufficiale da parte delle autorità sullo status giuridico di quella persona in base alla risposta data – ha a tutti gli effetti trasformato quello che era un iniziale processo di registrazione in un metodo di selezione. Ciò ha conseguenze importanti, in particolare per coloro per i quali viene disposto l’allontanamento dal territorio nazionale subito dopo lo screening

3.2 LE CARENZE DEL NUOVO SISTEMA DI SCREENING

IL MOMENTO SBAGLIATO

Lo screening ha luogo subito dopo l’arrivo delle persone nell’hotspot, di giorno come di notte, oppure nel porto stesso se gli sbarchi non avvengono in prossimità di un hotspot, anche a solo pochi minuti dallo sbarco. Ciò significa che alle persone viene fatta una domanda dalle implicazioni potenzialmente decisive subito dopo la terrificante esperienza che una traversata via mare spesso comporta, con naufragi che ogni anno costano la vita a migliaia di persone, tra uomini, donne e bambini, e questo solitamente dopo drammatici mesi trascorsi in Libia, dove rifugiati e migranti subiscono detenzione arbitraria, rapimenti, tortura e stupro in modo sistematico e diffuso. Le persone intervistate da Amnesty International hanno spiegato come al loro arrivo in Italia si fossero spaventate alla vista di un numero così elevato di poliziotti, e come molte di loro fossero in stato di shock o del tutto stremate.

Ada,¹⁴¹ una ventinovenne proveniente dalla Nigeria, la quale è rimasta orfana all’età di 10 anni ed è stata poi allevata da uno zio che per anni ha abusato sessualmente di lei, è riuscita a fuggire in Libia a maggio 2015, ma è caduta nelle mani di bande criminali che l’hanno tenuta prigioniera per sette mesi. Dopo che un’altra prigioniera l’ha aiutata a pagare il riscatto e il proseguimento del viaggio, ha dovuto camminare per molte ore di notte prima di riuscire a raggiungere la spiaggia, dove è salita su un gommone che avrebbe attraversato il

¹³⁹ Circolare del ministero dell’Interno n.41807 del 29 dicembre 2015, <http://www.asgi.it/banca-dati/23638/>

¹⁴⁰ Ministero dell’Interno, Procedure operative standard (Sops) applicabili agli hotspot italiani, marzo 2016, http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf

¹⁴¹ Intervistata a Bari il 15 maggio 2016.

Mediterraneo centrale, terrorizzata dalle urla dei trafficanti e alla vista di un'imbarcazione così sovraffollata. Come ha spiegato ad Amnesty International a maggio 2016:

“Non so neppure come ero arrivata, piangevo, gli italiani ci hanno soccorso...Quando siamo arrivati al porto di Crotone, ho visto tantissimi poliziotti, mi sono spaventata. Da lì ci hanno portato in pullman in un altro centro, dove sono rimasta per quattro giorni. C'erano soldati che controllavano che nessuno fuggisse...dovevo dire nome, cognome, nazionalità...Ma la mia mente era da un'altra parte, non ricordavo neppure il nome dei miei genitori...”

È innegabile che per moltissimi rifugiati e migranti lo screening si è svolto mentre erano in stato di shock, allo strenuo delle forze o comunque non in grado di comprendere pienamente la loro situazione e di sostenere un dialogo informato con le autorità. Amnesty International ha mostrato a decine di persone che sono state sottoposte alla selezione un *fac simile* del “foglio-notizie”, ovvero quel modulo che avrebbero dovuto compilare o almeno firmare, ma nessuna di loro ha affermato di ricordare di aver mai visto il documento.

Anche il prefetto Morcone, del ministero dell'Interno italiano, parlando con Amnesty International ha ammesso: “È chiaro che un migrante stanco o impaurito potrebbe non cogliere...”¹⁴²

È rilevante notare che, in un rapporto pubblicato nel 2010 e riguardante una visita compiuta in Italia l'anno precedente, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura riferiva:

“Un ammiraglio della guardia costiera responsabile di una vasta area di ricerca e soccorso ha dichiarato alla delegazione che le persone sopravvissute a un viaggio in mare aperto non erano affatto nelle condizioni di esprimersi in merito alla volontà di presentare una richiesta d'asilo. In particolare, spesso queste persone erano disidratate, fisicamente e mentalmente prostrate e la loro unica preoccupazione mentre venivano soccorse era di essere tratte in salvo.”¹⁴³

Ai nuovi arrivati dovrebbe essere chiesto in maniera esplicita se intendono presentare richiesta d'asilo, e questo dovrebbe essere possibile in qualsiasi momento, anche allo sbarco. Tuttavia, un loro eventuale rifiuto iniziale non dovrebbe portare a determinare il loro status come irregolare, né ad adottare nei loro confronti i provvedimenti amministrativi conseguenti a tale determinazione. Una tale selezione dovrebbe svolgersi soltanto dopo che le persone abbiano avuto la possibilità di riposare e ricevere le cure e l'assistenza di cui hanno bisogno, dopo che siano state esaminate per individuare tra loro i soggetti vulnerabili, e soprattutto, dopo che siano state adeguatamente informate sul piano legale.¹⁴⁴

LA DOMANDA SBAGLIATA

Invece di chiedere semplicemente ai nuovi arrivati se intendono presentare domanda d'asilo – al fine di accelerare un loro accesso alla procedura d'asilo – si pretende che agenti di polizia domandino a queste persone di spiegare le ragioni che le hanno spinte a raggiungere l'Italia con l'obiettivo di separare quelle che sono passibili di espulsione. In questo modo si attribuiscono a operatori di polizia la responsabilità e il potere, – non stabiliti da nessuna normativa – di decidere in quale categoria far rientrare le persone in base alle risposte che ricevono. Le categorie inserite nel “foglio-notizie” sono “lavoro”, “raggiungere i familiari”, “fuggire dalla povertà”, “fuggire per altri motivi” – nessuna delle quali trova corrispondenza con uno status giuridico nella legislazione italiana – e solo da ultimo “chiedere asilo politico.”¹⁴⁵

E' importante notare che sia il diritto internazionale sia la legislazione nazionale stabiliscono che lo status di rifugiato non è determinato dalle motivazioni che hanno spinto una persona a lasciare il proprio paese d'origine o a fare il suo ingresso in un altro stato, che peraltro potrebbero essere molteplici e mutare nel tempo, quanto piuttosto dalla situazione che questa persona incontrerebbe nel momento in cui fosse rimpatriata. In particolare, un rifugiato è una persona che non può tornare nel suo paese in quanto si

¹⁴² Intervista con il prefetto Mario Morcone, Roma, 15 marzo 2016.

¹⁴³ Consiglio d'Europa, Relazione al governo italiano sulla visita svolta in Italia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Comitato per la prevenzione della tortura – Cpt) dal 27 al 31 luglio 2009, <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf>.

¹⁴⁴ Senato italiano, Commissione straordinaria per la protezione e promozione dei diritti umani, Rapporto su centri di identificazione ed espulsione in Italia, febbraio 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/senato_cie_report_2016.pdf

¹⁴⁵ I moduli sono redatti e stampati dalla polizia di ogni questura, il che significa che nelle varie province sono in uso versioni leggermente differenti. Le informazioni ottenute nel presente rapporto sono basate sui moduli di cui Amnesty International ha ottenuto una copia, utilizzati dalla polizia di Siracusa e Vibo Valentia.

troverebbe concretamente a rischio di persecuzione, in un contesto in cui il governo del suo paese non può o non vuole proteggerla. È pertanto plausibile, ad esempio, che qualcuno dichiari di aver lasciato il proprio paese d'origine per raggiungere i familiari ed essere contemporaneamente a rischio reale di persecuzione se rimpatriato.

Le persone sottoposte alla procedura di screening non ricevono assistenza legale, e durante la loro intervista non sono presenti né organizzazioni internazionali né attori indipendenti, pertanto vi sono pochi elementi che consentano una valutazione precisa circa le modalità con cui le autorità gestiscono tale procedura, e poche garanzie contro trattamenti arbitrari.

Albert,¹⁴⁶ un venticinquenne del Ghana, con cui Amnesty International ha parlato in Sicilia a maggio, ha fornito questo racconto della sua intervista: “Mi hanno chiesto nome, età, nazionalità. Uno mi ha anche chiesto ‘Perché sei qui? Sei venuto in cerca di lavoro o di protezione?’ gli ho detto ‘protezione internazionale.’ Ma eravamo troppo stanchi, alcuni stavano male.”

Secondo le testimonianze raccolte da Amnesty International, nella maggior parte dei casi la domanda era posta in termini neutri (ad. es. “Cosa ti porta in Italia?”). Tuttavia, in altri casi i poliziotti sembrano aver posto la domanda in termini che avrebbero potuto trarre in inganno l'interpellato. **Moti**,¹⁴⁷ un ventisettenne dell'Etiopia, è stato intervistato dalla polizia italiana in un porto non specificato dell'Italia meridionale a luglio 2016: “Qualcuno mi ha chiesto nome, nazionalità, età, se ero sposato o no, e mi hanno fatto anche una quinta domanda: ‘Ti piace l'Italia o vuoi andare in un altro paese?’”

Altri hanno raccontato ad Amnesty International che in alcuni casi, in particolare durante i primi mesi dell'applicazione dell'approccio hotspot, i poliziotti facevano domande in termini fuorvianti (ad.es. “Sei venuto qui per lavorare?”) – inducendo i nuovi arrivati a confermare quanto ipotizzato dall'agente secondo cui erano arrivati in Europa per cercare lavoro, e che pertanto avrebbero dovuto essere considerati “migranti irregolari.” Secondo alcune Ong italiane, questo modo di procedere è riservato soprattutto ai cittadini di determinati paesi. Come ha precisato Christopher Hein, del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), a marzo 2016: “Adesso vanno per nazionalità, siamo molto preoccupati. La polizia dice ‘Sei del Gambia? Non sei un rifugiato...’”¹⁴⁸

Oxfam ha raccolto diverse testimonianze di persone che hanno sostenuto di aver ricevuto un ordine di allontanamento dal paese malgrado il fatto che durante la selezione avessero esplicitamente espresso l'intenzione di chiedere asilo.¹⁴⁹

Nella stragrande maggioranza dei casi, tuttavia, le persone hanno raccontato ad Amnesty International, e in particolare quelle che l'organizzazione ha potuto ascoltare a metà del 2016, di non avere ricordi di domande riguardanti i motivi che le avevano indotte a intraprendere il loro viaggio. Questo fatto potrebbe significare che o non si trovavano affatto nelle condizioni mentali necessarie per poter partecipare allo screening, oppure non erano state interpellate in merito alle motivazioni del loro viaggio. In entrambe le ipotesi, non erano state comunque messe in grado di dichiarare l'intenzione di chiedere asilo. Ci si chiede pertanto quali siano le basi su cui la polizia determina lo status delle persone.

Il cittadino eritreo **Mohamed**,¹⁵⁰ un venticinquenne soccorso da una motovedetta della guardia costiera italiana a fine marzo 2016, è stato sbarcato in un porto non precisato della Sicilia dopo due giorni di navigazione. Come ha raccontato ad Amnesty International: “La polizia ci ha preso le impronte digitali, dicendo che se eravamo fortunati ci avrebbero mandato in altri paesi. Non ci hanno chiesto perché eravamo venuti o altro.” Ciononostante, Mohamed è stato trasferito in un centro di accoglienza per richiedenti asilo, dove gli è stata offerta l'opportunità di presentare richiesta di protezione internazionale e ricollocazione.

Le cose sono andate diversamente per **Batch**,¹⁵¹ un ventottenne del Gambia, arrivato a Lampedusa a ottobre 2015. “Ci hanno portato nel centro, dato del caffè, chiesto nome, data di nascita, e ci hanno scattato una foto”, ha raccontato ad Amnesty International a marzo 2016.

¹⁴⁶ Intervistato a Siculiana (Agrigento) il 17 maggio 2016.

¹⁴⁷ Intervistato a Como il 10 agosto 2016.

¹⁴⁸ Intervista con Christopher Hein, Consiglio italiano per i rifugiati, Roma, 14 marzo 2016.

¹⁴⁹ Oxfam, Hotspot: il diritto negato, 19 maggio 2016.

¹⁵⁰ Intervistato a Siculiana (Agrigento) il 17 maggio 2016.

¹⁵¹ Intervistato a Palermo il 16 marzo 2016.

“Hanno chiesto ‘perché sei venuto in Italia? ... Ho detto loro che ero venuto in Italia perché la mia vita era a rischio. Non ho aggiunto altro, e non mi hanno fatto altre domande, poi ho dovuto firmare una carta, firmiamo solo, non sappiamo cosa significa. Non ho una copia, non so quale casella è stata barrata...Siamo rimasti a Lampedusa quattro giorni, poi siamo stati portati ad Agrigento in traghetto. Quando siamo arrivati al porto...ci hanno dato il documento dei sette giorni [ordine di allontanarsi dal territorio nazionale entro sette giorni].”

Batch ha disobbedito all'ordine che gli intimava di lasciare il paese, ma è stato aiutato dall'Ong ARCI a presentare ricorso contro il provvedimento e a ottenere la sua temporanea sospensione su disposizione del giudice, e dunque a presentare la sua domanda d'asilo. Nel frattempo, ha trascorso vari mesi senza ricevere la minima assistenza da parte delle autorità.

Castro,¹⁵² del Sudan, è uno dei tanti ad aver confermato ad Amnesty International che all'arrivo non era stata fatta loro alcuna domanda riguardante l'asilo. “Sono arrivato in barca dalla Libia, una grossa nave dalla Germania è venuta a soccorrerci. Ci hanno portato nel porto di Bari. Mi hanno chiesto come mi chiamavo e da dove venivo, nient'altro.”

Un ulteriore elemento di preoccupazione è dettato dal fatto che in alcuni casi le forze di polizia, gli interpreti che lavorano per la polizia e le autorità di Frontex mettono in discussione la cittadinanza dichiarata dagli interpellati quando forniscono le loro generalità, indicando sul “foglio-notizie” una nazionalità differente da quella dichiarata. Questo fatto è stato confermato dal capo della polizia italiana,¹⁵³ oltre che dai funzionari di Frontex intervistati da Amnesty International.¹⁵⁴

Lo stesso accade in relazione all'età riportata nel “foglio-notizie”, che può differire da quella indicata dalla persona interpellata e che determina la distinzione tra adulti e minori. Come ha spiegato Fausto Melluso dell'Ong ARCI ad Amnesty International a Palermo: “Qui abbiamo...minori che all'inizio erano stati considerati maggiorenni, sostengono di aver dato una data di nascita ma che poi ne sia stata scritta un'altra, 1° gennaio 1998.”¹⁵⁵

Sulla base delle valutazioni delle autorità, dopo un'intervista della durata di non più che qualche minuto, la polizia può attribuire alla persona in questione una cittadinanza o un'età differenti da quelle da lei dichiarate, con conseguenze potenzialmente enormi per la possibilità di questa persona di beneficiare, ad esempio, della protezione speciale accordata ai minori non accompagnati o dello schema di ricollocazione dell'Ue. Amnesty International ritiene che le generalità fornite dovrebbero essere raccolte e gestite così come sono state dichiarate, e che dovrebbero essere eventualmente messe in dubbio soltanto in fasi successive dalle autorità competenti, ad esempio dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale cui spetta la determinazione del relativo status giuridico, a meno che non si renda necessaria un'attribuzione temporanea differente al fine di tutelare il superiore interesse di un minore.

In base alla legislazione italiana, spetta alle autorità di polizia ricevere le domande d'asilo, ma queste non hanno il potere di respingerle o di emendare elementi fondamentali su cui si reggono tali domande. L'analisi della veridicità della richiesta spetta unicamente alle Commissioni territoriali, o al tribunale competente in caso di ricorso.

Rifugiati e migranti non ricevono una copia del “foglio-notizie” che li riguarda e non hanno modo di contestare l'inserimento nel documento di eventuali informazioni che considerano imprecise, ad esempio relativamente alla loro cittadinanza o età. Inoltre, a coloro che esprimono l'intenzione di chiedere protezione durante lo screening o in qualsiasi altro momento della loro permanenza all'interno di un hotspot, non viene generalmente fornita alcuna documentazione. Di fatto, solitamente non è permesso loro di presentare immediatamente una formale richiesta scritta (compilando il cosiddetto modello “C3”), ma devono attendere varie settimane.

¹⁵² Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

¹⁵³ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, Audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016.

¹⁵⁴ Intervista con la Task force regionale dell'Ue (Eu Regional Task Force – EURTF), Catania, 18 marzo 2016.

¹⁵⁵ Intervista con Fausto Melluso, Arci, Palermo, 16 marzo 2016.

INFORMAZIONI LEGALI INSUFFICIENTI

Fornire informazioni legali accurate e accessibili è di fondamentale importanza per permettere a chi intende chiedere asilo di essere messo nella condizione di farlo. Le persone sbarcate devono poter conoscere i loro diritti, le diverse forme di protezione cui potrebbero aver diritto e le conseguenze sul piano legale di un eventuale ingresso o soggiorno irregolare nel paese. Queste informazioni dovrebbero essere fornite su base individuale, in una lingua che la persona può pienamente comprendere, prima che le sia richiesto di fornire una qualsiasi informazione in merito a un qualsiasi elemento che potrebbe determinare una decisione sul suo status. Fornire informazioni è particolarmente importante nel contesto delle traversate del Mediterraneo centrale, in quanto in base all'esperienza di Amnesty International la gran parte delle persone che arrivano in Italia non ha la benché minima comprensione del proprio status giuridico, dei propri diritti e delle normative applicabili al proprio caso.

Tuttavia, poiché la procedura di selezione ha luogo nei momenti immediatamente successivi allo sbarco, con tutti i limiti descritti nella sezione precedente, è chiaro che il tempo a disposizione per fornire informazioni ai nuovi arrivati è davvero limitato.

Soccorso nel Mediterraneo centrale dopo aver tentato la traversata salpando dalle coste della Libia, il sedicenne **Djoka**,¹⁵⁶ del Darfur, in Sudan, è sbarcato in un porto siciliano, ed è stato quindi condotto presso un locale ufficio di polizia. “Al commissariato mi hanno chiesto nome, età, nazionalità e che cosa ero venuto a fare in Italia. Ma non mi hanno dato nessun documento, né spiegazioni sull’asilo.” In modo del tutto simile, il diciannovenne **Solomon**,¹⁵⁷ il quale è fuggito dalla Nigeria dopo che la sua sorella di 13 anni è stata uccisa e la sua casa è stata data alle fiamme durante un attacco di Boko Haram, ha spiegato di non aver ricevuto informazioni quando è arrivato nell’hotspot di Lampedusa. “Ci hanno fatto tantissime domande. Perché eravamo venuti lì, di dove eravamo? Lo hanno trascritto...avevano un modulo. Poi ci hanno preso le impronte digitali. Non ci hanno detto perché.” Molti altri arrivati hanno raccontato ad Amnesty International di non avere ricevuto alcuna informazione, o informazioni sufficienti riguardo alla loro situazione, e i delegati dell’organizzazione sono stati subissati di domande anche ovvie dalle persone che hanno intervistato, a dimostrazione di come queste non fossero affatto a conoscenza del loro status giuridico e delle opzioni disponibili.

Come Amnesty International ha potuto constatare, le informazioni sul diritto di richiedere protezione sono fornite principalmente dallo staff dell’Unhcr, mentre OIM e Save the Children forniscono informazioni inerenti le proprie aree di competenza, nella fattispecie rispettivamente alle potenziali vittime di tratta e ai minori non accompagnati.¹⁵⁸ Le informazioni sono fornite durante le operazioni di sbarco in porto, durante i trasferimenti in pullman verso un hotspot, o nelle fasi in cui rifugiati e migranti ricevono prima assistenza e attendono di essere sottoposti alla procedura di screening al loro arrivo in un hotspot. Tuttavia, queste operazioni possono procedere molto rapidamente e riguardare anche centinaia di persone alla volta, pertanto le organizzazioni internazionali hanno il tempo di fornire solo informazioni di base mediante una breve presentazione fatta a grossi gruppi di persone o con la distribuzione di volantini.

Questi limiti sono risultati particolarmente evidenti quando, nella seconda metà del 2015, hanno cominciato a essere adottati provvedimenti di allontanamento dal territorio dello stato nei confronti di interi gruppi di persone poco dopo il loro sbarco nei porti italiani: in diversi casi le Ong locali hanno riferito che interi gruppi di nuovi arrivati sono stati raggiunti da ordini di questo tipo senza essere stati prima adeguatamente informati riguardo al loro diritto di chiedere asilo in Italia.¹⁵⁹ Di fatto, anche il capo della polizia italiana ha ammesso, a gennaio 2016, che qualcosa non aveva funzionato nelle settimane precedenti:

“In alcuni momenti, quando in un fine settimana sono sbarcate 10.000 persone, è impossibile negare che vi possa essere stata confusione o una velocizzazione della gestione delle procedure per potere smistare e togliere le persone dai piazzali dei porti, là dove erano in una condizione di

¹⁵⁶ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

¹⁵⁷ Intervistato a Siculiana (Agrigento) il 18 maggio 2016.

¹⁵⁸ L’Easo offre informazioni sul processo di ricollocazione alle relativamente poche persone che hanno i requisiti per beneficiarne.

¹⁵⁹ Cfr. tra gli altri: Borderline Sicilia Onlus, Hotspot e respingimenti differiti: il modello Lampedusa, 30 dicembre 2015,

<http://www.meltingpot.org/Hotspot-e-respingimenti-differiti-il-modello-Lampedusa.html>

Arci, Respingimenti differiti ai porti siciliani: l’ennesima fabbrica dell’irregolarità, 15 dicembre 2015,

<http://www.integrationarci.it/2015/12/15/respingimenti-differiti-ai-porti-siciliani-lennesima-fabbrica-dellirregolarita/>

permanenza molto precaria. Può essere accaduto, quindi, che a qualcuno non sia stato sufficientemente chiarito che poteva presentare domanda di asilo. Tuttavia, si ha – ripeto – sempre la possibilità di farlo successivamente.”¹⁶⁰

Il fatto che potrebbero non essere state fornite informazioni a una data persona o a un gruppo non è registrato da nessuna parte e non provoca la sospensione del processo di screening per quella persona o quel gruppo.

Le Sop adottate dal ministero dell'Interno italiano a marzo 2016 affermano che è possibile offrire informazioni in maniera approfondita e su base individuale soltanto al termine del processo di screening e identificazione, ma questo è un momento in cui le autorità hanno già raccolto le informazioni sulla base delle quali attribuiranno poco dopo lo status di “richiedente asilo”, che dà accesso al sistema d’asilo o al processo di ricollocazione, oppure quello di “migrante irregolare”, che determina l’espulsione.

Le organizzazioni intergovernative che operano negli hotspot e nei porti in virtù di accordi stipulati con il governo italiano, possono contare soltanto su un numero limitato di personale. In particolare, per fornire informazioni agli arrivati, alla data del 30 settembre 2016 il team dell’Unhcr che copre l’Italia meridionale disponeva di due coordinatori sul campo, sette operatori legali e 12 interpreti.¹⁶¹ A ogni sbarco, che conta anche 700 o 1000 persone per volta, possono essere presenti uno o due operatori legali e uno o due interpreti. Nonostante questi siano reperibili anche con un preavviso minimo, il loro numero è talmente esiguo in rapporto agli sbarchi che è impossibile per l’Unhcr organizzare sessioni individuali con ognuno degli arrivati successivamente allo sbarco, e dal momento che può capitare che avvengano sbarchi distinti in contemporanea, non ci sono garanzie che personale dell’Unhcr sia sempre presente. Di fatto, per ragioni logistiche, l’Unhcr è in grado di assicurare una propria presenza soltanto all’incirca nell’80% degli sbarchi.¹⁶² Lo staff dell’Unhcr comprende anche interpreti, ma anche in questo caso il loro numero è esiguo in rapporto al numero degli arrivati e alla varietà delle lingue parlate, e dunque accade in molti casi che soprattutto chi, tra gli sbarcati, parla solamente una lingua poco diffusa non ha la possibilità di avere informazioni nella propria lingua.

Non deve dunque sorprendere che Amnesty International abbia incontrato decine di persone che non erano consapevoli della propria posizione giuridica, malgrado le informazioni offerte dall’Unhcr.¹⁶³ Tra l’altro, l’Unhcr sottolinea che, nonostante le sue attività, spetta in primo luogo allo stato italiano fornire informazioni,¹⁶⁴ mentre le autorità italiane sembrano dipendere soprattutto dall’Unhcr per questo aspetto così importante del processo.¹⁶⁵

Inoltre, ci sono stati episodi, soprattutto durante l’identificazione di cittadini di paesi con cui l’Italia ha accordi bilaterali di riammissione, in cui l’accesso a questi gruppi da parte dei rappresentanti delle organizzazioni intergovernative è stato almeno temporaneamente vietato dalla polizia.

Fornire informazioni a chiunque possa voler presentare richiesta di protezione internazionale è un obbligo di legge e parte dei doveri dell’Italia sul piano internazionale di assicurare che ogni persona sul suo territorio possa a tutti gli effetti esercitare il diritto di chiedere asilo.¹⁶⁶ La Corte europea dei diritti umani ha sottolineato che la mancanza di accesso alle informazioni costituisce “un grosso ostacolo” per chi intende accedere alle procedure d’asilo,¹⁶⁷ e una sentenza della Corte di Cassazione italiana ha stabilito che il provvedimento di allontanamento “è illegittimo allorché sia stato disposto senza il rispetto del preventivo dovere d’informazione”, in una lingua compresa dall’interessato, in merito alla possibilità di chiedere asilo.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, Audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016.

¹⁶¹ Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre 2016.

¹⁶² Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre 2016.

¹⁶³ Cfr. anche Senato italiano, Commissione straordinaria per la protezione e promozione dei diritti umani, Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, febbraio 2016,

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/senato_cie_report_2016.pdf

¹⁶⁴ Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre 2016.

¹⁶⁵ Intervista con il prefetto Mario Morcone, Roma, 15 marzo 2016.

¹⁶⁶ Cfr. tra l’altro Direttiva 2013/32/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale (recast), art.8 e Preambolo 26.

¹⁶⁷ Corte europea dei diritti umani, M.S.S. vs. Belgio e Grecia, sentenza, 21 gennaio 2011,

<http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-103050&filename=001-103050.pdf&TID=nubefaxeeep>

¹⁶⁸ Corte di Cassazione, Sezione VI, Ord. n.5926, 25 marzo 2015.

SEMPRE MENO SPAZIO PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Le falle descritte nelle sezioni precedenti hanno gravi conseguenze sulla possibilità delle persone che necessitano di protezione internazionale di esercitare il loro diritto di accedere alla procedura d'asilo.

Tenendo conto di queste lacune, all'inizio di gennaio 2016 il capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il ministero dell'Interno italiano, il prefetto Mario Morcone, ha inviato una circolare per rammentare alle forze di polizia e ad altro personale che lavora nei luoghi degli sbarchi la necessità di assicurare ai nuovi arrivati un'informazione adeguata, e una concreta opportunità di chiedere asilo, prima di adottare provvedimenti di allontanamento nei loro confronti.¹⁶⁹ In seguito all'adozione di questa circolare, Amnesty International ha osservato un leggero miglioramento nella situazione nel suo complesso, in particolare una riduzione dei provvedimenti di allontanamento nei confronti di grossi gruppi di persone (su questo si veda il capitolo successivo).

Tuttavia, i problemi sopra descritti continuano a ostacolare la capacità delle persone di esercitare il loro diritto di richiedere asilo. Di fatto, le Sop adottate due mesi dopo la pubblicazione della circolare del prefetto Morcone, hanno consolidato la pratica di procedere con la selezione subito dopo lo sbarco, e dunque prima di fornire individualmente informazioni di carattere legale ai nuovi arrivati.

Nella fretta di separare le persone in base alle diverse categorie di appartenenza e di adottare provvedimenti di allontanamento nei confronti di coloro che sono ritenuti irregolarmente presenti sul territorio, le autorità italiane stanno indebitamente riducendo le opportunità di accedere alle procedure d'asilo delle persone soccorse in mare e sbarcate in Italia. Amnesty International ritiene che al loro sbarco, invece di procedere con la selezione, le autorità dovrebbero unicamente offrire loro l'opportunità di chiedere asilo. Tale offerta dovrebbe essere fatta in maniera esplicita in diversi momenti, allo sbarco ma anche nelle fasi successive. Per coloro che esprimessero tale intenzione, questa dovrebbe essere messa immediatamente a verbale dalle autorità, le quali dovrebbero consegnare loro una copia della suddetta dichiarazione.

Al contrario, con l'introduzione della procedura di screening descritta in queste pagine, le autorità italiane, su incoraggiamento dell'Ue, hanno compromesso l'esercizio del diritto di chiedere asilo di uomini, donne e bambini appena giunti in Italia. Di fatto, nei momenti immediatamente successivi alla procedura di screening, queste persone potrebbero essere colpite da provvedimenti di allontanamento, anche tramite accompagnamento immediato nei loro paesi d'origine, un'eventualità che potrebbe esporle a gravi violazioni dei diritti umani. Quest'aspetto verrà trattato nel capitolo che segue.

¹⁶⁹ Ministero dell'Interno, Circolare dell'8 gennaio 2016, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_Ministero_Interno_accesso_asilo_garanzie_modalita.pdf

4. ESPULSIONI AD OGNI COSTO

“Adesso ho paura che i servizi di sicurezza mi stiano cercando, se mi trovano non so cosa mi succederà e che cosa fare”

Yagoub, 23 anni, del Darfur, rimpatriato in Sudan il 24 agosto 2016

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, il processo di screening si propone di suddividere i nuovi arrivati in due gruppi distinti: quello dei “richiedenti asilo” (e tra questi, coloro che possono essere ricollocati in un altro paese europeo), e quello di coloro che sono considerati “non bisognosi di protezione internazionale.” Dopo lo screening, quelli che sono riconosciuti come richiedenti asilo sono trasferiti in centri di accoglienza dedicati dislocati in varie parti del paese e avviati al processo di attribuzione dello status, che alla fine determinerà se essi abbiano o meno i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale. Per gli altri, la cui presenza sul territorio è considerata irregolare, sono invece adottati provvedimenti di allontanamento dal territorio dello stato, solitamente nell’arco di qualche giorno, se non di poche ore. Provvedimenti di questo tipo possono essere adottati in forme diverse, secondo quanto previsto dalla legislazione italiana, ma negli ultimi mesi le autorità hanno fatto ampio ricorso soprattutto a due tipi di provvedimenti: i decreti di respingimento differito con ordine di allontanarsi dal territorio nazionale entro sette giorni; e i provvedimenti di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera da parte delle forze di polizia.

Come in altre aree, le istituzioni e i governi dell’Ue hanno esercitato notevoli pressioni sull’Italia affinché acceleri e aumenti il numero delle espulsioni. L’approccio hotspot, fortemente voluto dall’Ue, si integra perfettamente con l’enfasi che le istituzioni dell’Ue, ma anche i suoi stati membri, compresa la stessa Italia, stanno ponendo sulla necessità di assicurarsi la cooperazione di paesi terzi per realizzare gli obiettivi dell’Ue in materia di gestione dei flussi migratori.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Commissione europea, Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione, 7 giugno 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf

4.1 DECRETI DI RESPINGIMENTO CON ORDINE DI ALLONTANARSI DAL TERRITORIO DELLO STATO

Nei primissimi mesi dell'attuazione dell'approccio hotspot, i questori di diverse città hanno adottato migliaia di decreti di respingimento accompagnati dall'ordine di allontanarsi dal territorio dello stato entro sette giorni, nei confronti di altrettante migliaia di persone appena sbarcate in Italia dopo essere state soccorse in mare. Questi provvedimenti sono diventati talmente comuni, che rifugiati e migranti hanno cominciato a chiamarli semplicemente "i sette giorni."

In molti casi, in particolare tra ottobre 2015 e gennaio 2016, provvedimenti di questo tipo sono stati adottati collettivamente nei confronti di decine, e in alcuni casi centinaia, di persone alla volta. Secondo uno schema consolidato, questi documenti venivano consegnati alle persone subito prima di abbandonarle davanti alle stazioni ferroviarie o anche in aree rurali remote in qualche caso, senza alcuna forma di assistenza. Casi di questo tipo sono stati riferiti in varie città, tra cui Agrigento (in particolare in relazione agli arrivi da Lampedusa), Pozzallo, Siracusa, Trapani e Taranto.

Batch,¹⁷¹ che ha raccontato alla polizia di essere venuto in Italia perché la sua vita era a rischio in Gambia, ha ricevuto ugualmente un provvedimento che gli intimava di allontanarsi dall'Italia entro sette giorni, e che gli è stato consegnato dalla polizia subito dopo il suo trasferimento da Lampedusa ad Agrigento:

"Ce l'hanno dato senza altre spiegazioni, lo abbiamo letto. Poi ci hanno portato in pullman alla stazione ferroviaria, ci hanno detto 'andate' e sono andati via. Siamo rimasti lì, un uomo ci ha detto di chiamare la polizia. Così abbiamo fatto e i poliziotti ci hanno consigliato di andare a Palermo. Chiedevamo solo un posto dove dormire, ci hanno detto di dormire alla stazione. Il giorno dopo, sono arrivato a Palermo... Abbiamo presentato ricorso contro il decreto di respingimento, che è stato sospeso da un giudice. Così a fine gennaio sono andato alla polizia per presentare domanda d'asilo, ma mi hanno fissato un appuntamento solo per il 25 marzo."

Questo modo di procedere è stato fortemente criticato per una serie di motivi.¹⁷² In particolare, data la mancanza di informazioni adeguate e a causa delle lacune del processo di screening, c'era motivo di temere che i provvedimenti di allontanamento fossero stati emanati senza un'adeguata valutazione dei singoli casi, in violazione del divieto di espulsione collettiva.¹⁷³ Inoltre, l'aver abbandonato gruppi di persone in difficoltà, e tra queste, persone che necessitavano di cure particolari, come donne in gravidanza e minori non accompagnati, era inconciliabile con l'obbligo internazionale dell'Italia di realizzare i diritti economici e sociali di chiunque si trovi sul suo territorio, compresi quindi i migranti privi di documenti.¹⁷⁴ Questa situazione ha creato emergenze umanitarie che hanno richiesto l'intervento urgente da parte delle associazioni di volontariato locali, e anche generato preoccupazioni di ordine pubblico.¹⁷⁵

Come citato nel capitolo precedente, le critiche avanzate dalle Ong hanno spinto il capo del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione presso il ministero dell'Interno, il **prefetto Mario Morcone**, a inviare una circolare a gennaio 2016, in cui si rammentavano ai prefetti e alle autorità di polizia l'obbligo di garantire il diritto all'informazione e la necessità di esaminare la situazione delle persone su base individuale prima di adottare qualsiasi tipo di provvedimento di allontanamento nei loro confronti.¹⁷⁶ La circolare ha certamente avuto l'effetto di portare a una riduzione dei decreti di respingimento contro grossi gruppi di persone.

¹⁷¹ Intervistato a Palermo il 16 marzo 2016.

¹⁷² Cfr. tra gli altri: Tavolo Asilo, Hotspot, luoghi di illegalità, 1° marzo 2016, <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news-cir/51-ultime-news-2016/2001-tavolo-asilo-hotspot-luoghi-di-illegalita>
Medici senza Frontiere (Msf), Espulsioni a Pozzallo: Aspettiamo un chiarimento dalle autorità competenti, 16 ottobre 2015, <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/espulsioni-pozzallo-aspettiamo-un-chiarimento-dalle-autorit%C3%A0-competenti>
Oxfam, Hotspot: il diritto negato, 19 maggio 2016, http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf

¹⁷³ Tavolo Asilo, Hotspot, luoghi di illegalità, 1° marzo 2016.

¹⁷⁴ Medici senza Frontiere (Msf), Espulsioni a Pozzallo: Aspettiamo un chiarimento dalle autorità competenti, 16 ottobre 2015.

¹⁷⁵ Autorevole dottrina ha sollevato dubbi, tra l'altro, sulla costituzionalità dei decreti di respingimento differito, cfr. Commissione affari costituzionali del Senato, Audizione di Paolo Bonetti e Lorenzo Trucco (ASGI), 9 febbraio 2016, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=00964469&part=doc_dc&parse=no
Asgi, Respingimenti, 14 settembre 2009, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/scheda.pratica.respingimenti.romanotto.bonetti.agg.14.settembre.2009.pdf>

¹⁷⁶ Ministero dell'Interno, Circolare dell'8 gennaio 2016, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_Ministero_Interno_accesso_asilo_garanzie_modalita.pdf

Tuttavia, l'emanazione di questo tipo di provvedimenti non è cessata, e Amnesty International ha potuto prendere visione di copie di questi provvedimenti adottati anche a luglio e agosto 2016, anche tra persone che erano rimaste bloccate a Como e Ventimiglia, rispettivamente al confine con la Svizzera e la Francia. Molte di queste persone hanno deciso di non presentare domanda d'asilo in Italia, non perché non abbiano ragioni valide per chiedere protezione internazionale, ma perché sperano di raggiungere un altro paese europeo dove hanno parenti o dove ritengono di poter avere migliori opportunità.

I decreti di respingimento con ordine di allontanarsi dal territorio nazionale impongono alla persona di lasciare l'Italia con mezzi propri, ma restano ampiamente disattesi. Anche il capo della polizia ha ammesso che la maggior parte delle persone destinatarie di tali provvedimenti rimane in Italia.¹⁷⁷ Di fatto, anche nel caso in cui queste volessero conformarsi all'ingiunzione, farlo risulterebbe estremamente complicato, in quanto solitamente chi riceve questo tipo di provvedimento non possiede né denaro per acquistare un biglietto aereo, né i documenti necessari per poter attraversare una frontiera.

KHIDER, 30 ANNI, DEL SUDAN¹⁷⁸

“Ci hanno lasciato andare dicendo che se la polizia ci avesse fermato dovevamo mostrare quel documento nei 7 giorni successivi, però dopo 7 giorni dovevamo sparire. Noi gli abbiamo chiesto come, e loro ci hanno detto che se in qualche modo eravamo arrivati in Italia, dovevamo anche trovare il modo di andarcene... Voglio andare ovunque pur di non rimanere in Italia, dove mi hanno trattato come spazzatura. Voglio andare in un posto dove mi capiscano se parlo in inglese. Io non capisco come possono usare la mia ignoranza contro di me, se mi dai un foglio che ha un effetto su di me, me lo devi spiegare.”

Le persone che ricevono un ordine di allontanarsi dal territorio nazionale hanno il diritto di presentare ricorso contro tale decisione e di chiedere protezione internazionale, se lo desiderano, e infatti Amnesty International ha avuto conferma che questa scelta è stata fatta da decine di persone. In molti casi, i tribunali hanno sospeso temporaneamente l'esecuzione di ordini di allontanamento, in attesa di una decisione di merito sulla legittimità di ciascun provvedimento. Tuttavia sono emersi diversi problemi: primo, le persone destinatarie di decreti di respingimento sono effettivamente in grado di impugnare i provvedimenti che le riguardano soltanto se trovano Ong e avvocati pronti a fornire loro assistenza, in quanto la maggior parte di esse non ha alcuna cognizione di come farlo; secondo, in molti casi gli ordini comprendono informazioni imprecise o inaccurate, indicando ad esempio che i ricorsi possono essere presentati presso un tribunale diverso da quello competente in materia; terzo, in molti casi le persone devono attendere una decisione in merito alla sospensione del loro ordine di allontanamento prima di essere in grado di presentare formalmente una domanda d'asilo; infine, anche coloro che sono riusciti a ottenere la sospensione del provvedimento e a presentare domanda d'asilo sono stati lasciati per diversi mesi senza alcun genere di assistenza (come cibo e riparo, cui i richiedenti asilo hanno diritto).¹⁷⁹

A causa di queste difficoltà, soltanto pochissime tra le migliaia di persone che ricevono un provvedimento di allontanamento tentano di impugnare tale decisione. La stragrande maggioranza abbandona semplicemente la città nel momento in cui riceve l'ordine. Le persone destinatarie di questo tipo di provvedimenti sono pertanto costrette a rimanere in una sorta di zona grigia, ovvero rimangono fisicamente nel paese ma senza documenti, una condizione che preclude loro la possibilità di ricevere qualsiasi tipo di assistenza. Tutto ciò le rende estremamente vulnerabili a varie forme di sfruttamento.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, Audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016.

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html

¹⁷⁸ Intervistato a Ventimiglia l'8 luglio 2016.

¹⁷⁹ Intervista con Fausto Melluso dell'Arci, Palermo, 16 marzo 2016.

¹⁸⁰ Sull'aumento dello sfruttamento in Italia cfr. tra gli altri: OIM, Per contrastare lo sfruttamento lavorativo dei migranti occorre una presa di posizione forte da parte della grande distribuzione, delle aziende di trasformazione e delle organizzazioni di produttori, 2 maggio 2016, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=357&Itemid=90

Save the Children, Piccoli schiavi invisibili: Dossier sullo sfruttamento dei minori stranieri in Italia, 4 luglio 2016, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili>

Fabrizio Gatti, Apocalisse in Puglia, un pezzo del paese oltre ogni umanità, L'Espresso, 22 agosto 2016,

4.2 PROVVEDIMENTI DI ESPULSIONE CON ACCOMPAGNAMENTO IMMEDIATO ALLA FRONTIERA

Poiché gli ordini di allontanarsi dal territorio nazionale rimangono spesso disattesi, da alcuni anni i governi europei hanno cercato di stabilire accordi bilaterali di riammissione con i paesi d'origine, al fine di agevolare il rimpatrio forzato di persone la cui presenza sul territorio è considerata irregolare. Nel corso degli anni, l'Italia ha negoziato accordi bilaterali di riammissione con molti paesi, tra cui Egitto, Tunisia, Marocco e Nigeria.

Sulla base di questi accordi, pochi dei quali sono stati resi di dominio pubblico,¹⁸¹ negli ultimi anni sono stati migliaia i cittadini dei suddetti paesi a essere rimpatriati. Secondo le autorità di polizia, è tipico per i cittadini di alcuni di questi paesi non chiedere protezione, e quelli che lo fanno si vedono garantita l'opportunità di accedere alle relative procedure. Tuttavia, i provvedimenti di espulsione nei confronti di cittadini di questi paesi sono in genere emanati anche solo dopo poche ore o qualche giorno dal loro sbarco in Italia – e dal canto suo la Commissione europea osserva che questo tipo di accordi prevedono una “procedura di rimpatrio in 48 ore.”¹⁸² Ciò porta a dubitare fortemente che queste persone ricevano un'informazione adeguata circa il loro status e i loro diritti o abbiano una reale opportunità di richiedere asilo.

Secondo quanto dichiarato dall'Ong italiana ASGI a ottobre 2015:

“È noto come nel corso dell'ultimo anno moltissimi cittadini egiziani e tunisini sbarcati in Sicilia siano stati rimpatriati forzatamente nell'immediatezza del loro arrivo, subito dopo una intervista condotta tramite un mediatore delle forze dell'ordine dalla quale emergeva che l'interessato non voleva avanzare domanda di protezione internazionale ma era giunto in Italia per ragioni esclusivamente economiche. L'intervista era condotta senza la presenza di un avvocato o di un organo di garanzia. Appare poco plausibile che nessuno di questi stranieri avesse voluto presentare la domanda di protezione internazionale, mentre è ragionevole supporre che le forze di polizia abbiano indotto lo straniero ad essere frainteso...”¹⁸³

Queste preoccupazioni appaiono ancor più evidenti oggi, in quanto l'introduzione dell'approccio hotspot non ha fatto che consolidare questo sistema. I cittadini di paesi che hanno accordi bilaterali di riammissione con l'Italia passano attraverso gli hotspot tanto quanto gli altri, ma attraverso la procedura di selezione vengono identificati come potenziali destinatari di provvedimenti di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera. Questo può essere attuato nell'arco di un paio di giorni mediante un loro diretto trasferimento all'aeroporto, se sono in programma voli charter, oppure a seguito del loro trattenimento temporaneo nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) se occorre più tempo.

Tuttavia, il numero di rimpatri forzati è da tempo considerato insufficiente dagli altri governi e dalle istituzioni europee, che premono sull'Italia affinché elabori un sistema che permetta di aumentare il numero di rimpatri forzati. Nel suo rapporto sui progressi dell'applicazione del sistema degli hotspot in Italia, la Commissione europea ha raccomandato, tra l'altro: “Le autorità italiane sono invitate a rafforzare il loro dialogo con i principali paesi d'origine dei migranti irregolari e a semplificare le loro procedure amministrative al fine di garantire rimpatri forzati più rapidi.”¹⁸⁴

Questa esigenza è considerata sempre più necessaria anche dal governo italiano stesso, in particolare perché l'approccio hotspot – con il rilevamento delle impronte digitali praticamente di tutti gli arrivati e le misure adottate per evitare un loro flusso irregolare verso altri paesi europei, sta determinando un aumento del numero di rifugiati e migranti bisognosi di assistenza che restano in Italia.

La principale risposta a questi richiami è stata l'introduzione di un nuovo tipo di accordi di riammissione, negoziati direttamente tra le autorità di polizia italiane e le loro controparti di altri paesi. Come ha precisato il

¹⁸¹ Il testo dell'accordo con l'Egitto è disponibile al link: <https://therightsangle.wordpress.com/2014/03/19/the-2007-italy-egypt-readmission-agreement-in-english-and-italian/>

¹⁸² Commissione europea, Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy, 15 dicembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2df43cd-a3e8-11e5-b528-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=HTML&lang=EN&parentUrn=CELEX:52015DC0679

¹⁸³ ASGI, Garantire i diritti degli stranieri soccorsi in mare e sbarcati, 21 ottobre 2015, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf

¹⁸⁴ Commissione europea, Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy, 15 dicembre 2015.

direttore centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del ministero dell'Interno, prefetto Giovanni Pinto, durante un'audizione in parlamento: "Abbiamo proposto delle intese 'light', io le definirei. Si tratta di intese di cooperazione in materia di selezione e rimpatrio che non siano aggravate dagli orpelli degli accordi di ammissione con lacci e laccioli di vario genere."

Amnesty International teme che i "lacci e laccioli" ora eliminati da questi accordi definiti "light" riguardino tra l'altro le procedure designate a garantire la tutela dei diritti umani della persona che sta per essere espulsa. Questa preoccupazione è aggravata dal fatto che tali accordi di riammissione non sono sottoposti all'approvazione del parlamento, il che solleva tra l'altro dubbi circa la loro costituzionalità.¹⁸⁵ Accordi di questo tipo sono in corso di negoziazione con vari paesi africani, e due sono già stati stipulati, uno con il Gambia, e l'altro, più recentemente, con il Sudan.

IL RIMPATRIO DI CITTADINI SUDANESI

Le autorità di polizia italiane e sudanesi hanno siglato un nuovo Memorandum d'intesa a Roma il 3 agosto 2016. L'accordo accresce la cooperazione tra i due paesi in relazione alla gestione dei flussi migratori e delle frontiere, e contiene articoli che trattano nello specifico il rimpatrio di cittadini che soggiornano irregolarmente nel territorio dei rispettivi paesi.¹⁸⁶

Il governo italiano non ha rivelato il testo dell'accordo nel momento in cui questo è stato adottato, tuttavia, agli inizi di ottobre 2016 parlamentari ne hanno ottenuto una copia dalla polizia italiana, permettendone la pubblicazione.¹⁸⁷ L'accordo comprende varie disposizioni in materia di cooperazione nella gestione delle frontiere e dei rimpatri, oltre all'offerta di addestramento ed equipaggiamento per la polizia sudanese. Dal canto loro, le autorità sudanesi si impegnano a contribuire alla determinazione della nazionalità delle persone che l'Italia desidera rimandare in Sudan, confermandone l'identità ed emanando immediatamente un lasciapassare per permettere il loro rapido rimpatrio. Su richiesta della polizia italiana, le autorità sudanesi in Italia, che operano non soltanto nelle sedi consolari ma anche nei porti, nei commissariati di polizia e nei centri di detenzione, procedono immediatamente all'identificazione mediante un'intervista, mentre viene esplicitamente esclusa qualsiasi ulteriore indagine sull'identità della persona. Di fatto, l'accordo afferma in maniera chiara che un approfondimento d'indagine per stabilire l'identità e la nazionalità della persona respinta può avere luogo unicamente a Khartoum, una volta che questa sia stata rimpatriata. Inoltre, in casi urgenti l'intero processo di identificazione ha luogo in Sudan.

L'accordo non permette il rimpatrio di qualcuno che abbia presentato domanda d'asilo in Italia. Tuttavia, il processo di identificazione previsto dall'accordo è talmente superficiale da far prevedere che questo porterà al rapido trasferimento in Sudan di persone che, pur non avendo presentato richiesta d'asilo in Italia, nondimeno rischiano di subire gravi violazioni dei diritti umani se rimpatriate in Sudan.

In applicazione all'accordo, il 24 agosto 2016, 40 persone identificate come cittadini sudanesi sono state rimpatriate in Sudan dall'Italia. Sono partite dall'aeroporto di Torino alle 13.00 circa, con un volo di EgyptAir, e atterrate nella capitale sudanese, Khartoum, all'incirca alle 22.00 dello stesso giorno. Amnesty International ha raccolto informazioni secondo le quali il volo sarebbe stato finanziato da Frontex.

Amnesty International ha parlato con due uomini sudanesi originari del Darfur, che facevano parte del gruppo rimpatriato il 24 agosto. **Yaqoub**,¹⁸⁸ di 23 anni, aveva abbandonato il Darfur perché temeva per la sua vita, essendo già sopravvissuto a tre attacchi da parte delle milizie armate (Janjaweed). Dopo essersi imbarcato in Egitto era stato soccorso in mare ed era quindi sbarcato in Sicilia il 18 agosto 2016. Successivamente era riuscito ad arrivare a Ventimiglia nella speranza di ottenere l'ingresso in Francia per poi raggiungere il Regno Unito, dove ha un cugino e dove sperava di poter presentare domanda d'asilo. Tuttavia, come ha riferito ad Amnesty International, i suoi piani sono stati bruscamente interrotti quando è stato

¹⁸⁵ Secondo l'art. 80 della Costituzione italiana "Le camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".

¹⁸⁶ Sudan, Italy sign MoU to stem crime and irregular migration, 4 agosto 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article59832>
Firmato memorandum d'intesa tra Italia e Sudan su migrazione, 5 agosto 2016, <http://www.stranieriinitalia.it/attualita/attualita/attualita-sp-754/firmato-memorandum-di-intesa-tra-italia-e-sudan-su-migrazione.html>

¹⁸⁷ Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del ministero dell'Interno italiano e la polizia nazionale del ministero dell'Interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori ed in materia di rimpatrio, Roma, 3 agosto 2016, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/10/accordo-polizia-Italia-Sudan_rev.pdf

¹⁸⁸ Intervista telefonica con Amnesty International, 27 e 29 agosto 2016.

fermato dalla polizia italiana di Ventimiglia, il 22 agosto. Ecco quello che ha raccontato ad Amnesty International:

“Stavo andando al supermercato per comprare una ricarica telefonica, quando la polizia mi ha arrestato assieme ad altri quattro sudanesi che si trovavano anch’essi in strada. I poliziotti ci hanno chiesto da dove venivamo, e quando hanno saputo che eravamo sudanesi ci hanno ammanettato e ci hanno portato in un commissariato di polizia. Lì c’erano altri rifugiati di paesi diversi, ma loro cercavano soltanto cittadini sudanesi...Il giorno seguente...la polizia ci ha condotto in tribunale...Il giudice mi ha chiesto di riferire all’avvocato che cosa volevo, e ho detto al traduttore egiziano che non volevo tornare in Sudan, in quanto io sono del Darfur. Il giudice ha affermato che avrei dovuto tornare nel mio paese. Il tutto si è svolto in maniera molto rapida, credo che volessero soltanto espellerci. Nessuno mi ha dato qualche documento o mi ha detto che cosa avesse deciso il giudice, o che avrei potuto appellarmi contro la decisione. Ci hanno portato immediatamente dai due sudanesi dell’ambasciata...hanno preso nota dei nostri nomi, e ci hanno rimandato al commissariato di polizia. Eravamo più o meno sette sudanesi...Abbiamo trascorso la notte nello stesso commissariato...Il giorno dopo, la mattina presto, saranno state circa le 6, la polizia ci ha trasferiti in pullman all’aeroporto di Torino, siamo stati ammanettati e accompagnati dai poliziotti italiani fino a quando ci hanno imbarcati su un aereo di linea egiziano. A bordo dell’aereo abbiamo trovato altri cittadini sudanesi espulsi, saremo stati circa 40, una quindicina erano del Darfur e gli altri provenivano da differenti regioni del Sudan. Sul volo c’erano poliziotti italiani ad accompagnarci, abbiamo fatto un breve scalo al Cairo e siamo quindi ripartiti per Khartoum. Siamo atterrati all’aeroporto di Khartoum alle 22 circa del 24 agosto. Ad attenderci davanti al portellone dell’aereo c’erano agenti dei servizi di sicurezza in borghese. Ci hanno portato in un’area speciale dell’aeroporto, ho visto un uomo picchiato...Siamo stati interrogati uno per uno...Mi hanno domandato perché volevo andar via dal paese, chi erano le persone che mi avevano aiutato a partire... Adesso ho paura che i servizi di sicurezza mi stiano cercando, se mi trovano non so cosa mi succederà e che cosa fare.”

Amnesty International ha potuto intervistare un altro membro del gruppo, **Haroun**, a ottobre 2016.¹⁸⁹ Haroun non ha confermato le accuse riguardanti i maltrattamenti e la detenzione da parte degli agenti del Servizio nazionale di intelligence e sicurezza (National Intelligence and Security Service – Niss), il cui trattamento ha definito ‘ragionevole’. Ciononostante, ha confermato di essere stato da loro interrogato appena arrivato a Khartoum: “Gli agenti dei servizi di sicurezza sono venuti a prenderci all’aereo. Mi hanno interrogato, chiedendo dettagli come nome, cognome, etnia, regione di provenienza, e perché ero andato in Italia. Mi hanno preso le impronte digitali e mi hanno fatto firmare dei documenti... Credo che avessero informazioni su ciascuno di noi, sembrava che ci conoscessero.”

Amnesty International ritiene che le persone rimpatriate in Sudan, particolarmente se provengono da regioni dove ci sono conflitti armati in corso come nel Darfur, sono esposte al rischio di abusi da parte dei servizi di sicurezza a seguito del rimpatrio. Agenti del Niss si sono spesso resi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, compresi detenzione arbitraria, tortura e altri maltrattamenti. Altre persone rimpatriate in Sudan da altri paesi sarebbero state assoggettate allo stesso tipo di violazioni. A gennaio 2016, Amnesty International ha intervistato 12 cittadini sudanesi, in maggioranza del Darfur, i quali erano stati rimpatriati dalla Giordania il mese precedente. Questi hanno raccontato che, non appena rimpatriati, sono stati arrestati da ufficiali del Niss, interrogati in merito a quale tribù appartenessero, accusati di essere “ribelli” che “diffamano la reputazione del Sudan”, percossi e torturati.

Le autorità italiane non hanno fornito ad Amnesty International alcun tipo di informazione riguardante il rimpatrio del 24 agosto 2016. In una lettera indirizzata al periodico italiano *L’Espresso*, datata 12 settembre 2016, il direttore centrale per l’immigrazione e la polizia delle frontiere del ministero dell’Interno, prefetto Giovanni Pinto, ha spiegato che ognuna di queste persone era stata rimpatriata sulla base di un provvedimento di espulsione individuale, emanato al termine di una “valutazione caso per caso”, e convalidato dall’autorità giudiziaria.¹⁹⁰ Tuttavia, Amnesty International ha motivo di ritenere che i soggetti da espellere fossero stati identificati soltanto poco prima del rimpatrio. In almeno alcuni dei casi, come quello di

¹⁸⁹ Intervista telefonica con Amnesty International, 21 ottobre 2016.

¹⁹⁰ Nessuna procedura sommaria per i sudanesi, Giovanni Pinto, *L’Espresso*, 12 settembre 2016, <http://precisoche.blogautore.espresso.repubblica.it/2016/09/12/nessuna-procedura-sommaria-per-i-sudanesi/>

Yaqoub, sarebbero stati arrestati a Ventimiglia appena 48 ore prima. In quest'arco di tempo le autorità consolari sudanesi li hanno registrati, il prefetto di Imperia ha emanato provvedimenti di espulsione nei loro confronti, la questura di Imperia ha disposto i relativi ordini di accompagnamento alla frontiera, e questi ultimi sono stati convalidati dal giudice di pace di Imperia poco prima che l'aereo decollasse. Altri sarebbero stati trasferiti a Torino dalla polizia dopo l'avvenuta notifica a Taranto dei relativi provvedimenti d'espulsione.

Inoltre, nella sua lettera il prefetto Pinto affermava che “la Repubblica del Sudan non è da ritenersi uno stato per il quale applicare il comma 1 dell'art. 19 del d.lgs. n. 286/1998.” Tale articolo recepisce nella legislazione italiana il principio di *non refoulement*, che proibisce qualsiasi espulsione “verso uno stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”.¹⁹¹ Che un alto funzionario del ministero dell'Interno italiano pronunci una simile dichiarazione suscita particolare preoccupazione, per due motivi almeno.

In primo luogo, la situazione dei diritti umani in Sudan continua a essere motivo di grave preoccupazione, come riassunto nel riquadro che compare nella pagina seguente. In considerazione dei conflitti e delle gravi violazioni dei diritti umani che caratterizzano il Sudan, Amnesty International ritiene che i cittadini sudanesi provenienti dalle aree interessate da situazioni di conflitto come gli stati del Darfur, del Kordofan del Sud e del Nilo Blu non debbano in nessun caso essere rimandati in Sudan, dove si troverebbero concretamente a rischio di subire gravi violazioni dei diritti umani. Anche persone provenienti da altre aree del Sudan non devono essere rimpatriate, qualora siano accusate di appartenere all'opposizione o siano comunque, per altri motivi, a rischio di subire gravi violazioni dei diritti umani.

La situazione dei diritti umani in Sudan è di una tale gravità che anche il Servizio europeo per l'azione esterna, che pur si era fatto promotore di misure ritenute in grado di favorire una concreta cooperazione del governo sudanese in materia di rimpatri e riammissioni, come l'alleggerimento delle sanzioni statunitensi contro il Sudan, in un documento confidenziale aveva anche raccomandato: “L'Ue dovrebbe prestare notevole attenzione ai rischi per la sua reputazione, in merito all'apertura di un dialogo con il Sudan (tenendo conto di imputati dalla Corte penale internazionale presenti nel paese, violenti combattimenti in corso, mancanza di spazio politico e diffuse violazioni dei diritti umani, sanzioni adottate dagli Usa contro il Sudan in quanto “stato promotore del terrorismo”).”¹⁹²

In secondo luogo, occorre sottolineare che il principio di *non refoulement*, come viene descritto in dettaglio nel paragrafo che segue, si applica a tutti gli stati e protegge ogni individuo, qualunque sia il suo paese d'origine. Nessuno stato può considerarsi genericamente sicuro in termini di rimpatrio, in assenza di una valutazione individuale dei rischi cui la persona colpita dal provvedimento sarebbe esposta una volta rimpatriata.

DIFFUSE E SISTEMATICHE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI IN SUDAN

Il presidente sudanese Omar al-Bashir è ricercato dalla Corte penale internazionale (International Criminal Court – ICC) per accuse di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità che sarebbero stati commessi nel Darfur tra il 2003 e il 2008. Nelle regioni del Darfur, Nilo Blu e Kordofan del Sud persistono situazioni di conflitto armato, con conseguenze devastanti sulla popolazione civile dell'intero Sudan, dalla perdita di vite umane al diniego di aiuti umanitari, fino alla mancanza dei servizi più essenziali come istruzione e assistenza sanitaria. Questi conflitti continuano a causare sfollamenti di massa e vittime civili, e tutte le parti impegnate nei combattimenti hanno perpetrato violazioni dei diritti umani.

Amnesty International ha raccolto prove che indicano come, durante i primi otto mesi del 2016, le forze governative sudanesi abbiano compiuto contro i civili in Darfur, compresi bambini anche molto piccoli,

¹⁹¹ D.lgs. n.286 del 25 luglio 1998, art.19.

¹⁹² European Commission and European External Action Service (EEAS), Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Sudan, 17 marzo 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-sudan-7203-16.pdf>. Cfr. anche <http://www.spiegel.de/international/world/eu-to-work-with-despot-in-sudan-to-keep-refugees-out-a-1092328.html>

almeno 30 attacchi con il probabile utilizzo di agenti chimici. Il caso più recente è stato registrato il 9 settembre 2016.¹⁹³

A gennaio 2015, il parlamento sudanese ha approvato alcuni controversi emendamenti alla costituzione nazionale *ad interim* del 2005. Questi hanno accresciuto i poteri del Servizio nazionale di sicurezza e intelligence (Niss) e accentrato nelle mani del presidente il potere di nominare o destituire le più alte cariche istituzionali, come i governatori degli stati, i giudici della corte costituzionale e altri magistrati, nonché ufficiali dell'esercito, delle forze di polizia e di sicurezza. Poliziotti e agenti del Niss hanno ripetutamente represso la libertà d'espressione, associazione e riunione, chiudendo ad esempio organizzazioni della società civile e impedendo ai partiti politici d'opposizione di organizzare eventi pubblici.

Il Niss ha mantenuto gli ampi poteri d'arresto e detenzione che gli erano stati conferiti con la legge sulla sicurezza nazionale del 2010, che consente di detenere le persone sospettate fino a quattro mesi e mezzo senza che sia necessaria una convalida dell'autorità giudiziaria. Funzionari del Niss si sono spesso avvalsi di tali poteri per effettuare arresti e detenzioni arbitrari, non esitando a sottoporre a tortura e ad altre forme di maltrattamento le persone fermate. Sempre in base alla suddetta legge, gli agenti del Niss godono dell'immunità per qualsiasi azione compiuta durante l'espletamento del servizio, aspetto che ha determinato nel paese una pervasiva cultura dell'impunità.¹⁹⁴

Amnesty International ritiene che le persone provenienti dalle zone di conflitto del Nilo Blu, Kordofan del Sud e Darfur siano particolarmente a rischio di persecuzione in Sudan.¹⁹⁵

4.3 VIOLAZIONI DEL PRINCIPIO DI *NON REFOULEMENT*

L'adozione di un accordo bilaterale con il Sudan e l'espulsione del 24 agosto costituiscono gravi motivi di preoccupazione. Invitata a esprimere il parere dell'Unhcr sulla questione, una rappresentante dell'organizzazione ha dichiarato che "l'Unhcr è preoccupata per l'adozione di un accordo di riammissione stipulato tra l'Italia e il Sudan e ha chiesto ufficialmente alle autorità italiane di fornire chiarimenti e rassicurazioni in relazione agli eventi del 24 agosto."¹⁹⁶

Parlando del rimpatrio con i giornalisti, il ministro dell'Interno Angelino Alfano, ha così risposto a una domanda riguardante la legittimità del provvedimento: "Il rimpatrio dei 40 sudanesi è avvenuto in pieno rispetto di un accordo di polizia esistente tra i nostri paesi..."¹⁹⁷

Con questa affermazione, il ministro non ha fornito alcun tipo di motivazione in grado di sostenere la legittimità dell'espulsione. Il fatto che siano attuate espulsioni nel rispetto di un determinato accordo bilaterale tra forze di polizia è del tutto irrilevante al fine di stabilire se queste siano conformi al diritto internazionale. L'Italia è vincolata da obblighi che sono sanciti dal diritto internazionale e che devono essere ottemperati in ogni circostanza, e fra questi il principio di *non refoulement*.

Il principio di *non refoulement* costituisce la pietra miliare del diritto dei rifugiati, è sancito dal diritto internazionale consuetudinario e codificato in vari trattati internazionali, come la Convenzione sui rifugiati del 1951 (art.33) e la Convenzione contro la tortura (art.3). Il suddetto principio proibisce a tutti gli stati di trasferire qualsiasi persona verso un paese in cui questa sarebbe a rischio di gravi violazioni dei diritti umani. Gli stati devono attenersi scrupolosamente al principio di *non refoulement*, e non possono respingere con la forza nessuno, in nessuna circostanza, verso un territorio dove questi potrebbe incorrere in gravi violazioni dei diritti umani. Come sancito all'art.19.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di *non refoulement* deve essere osservato nei confronti di chiunque sia assoggettato a procedure di

¹⁹³ Amnesty International, Sudan: prove dell'uso di armi chimiche contro i civili in Darfur, 29 settembre 2016, <http://www.amnesty.it/sudan-prove-dell-uso-di-armi-chimiche-contro-i-civili-in-darfur>

¹⁹⁴ Cfr. ad es. Amnesty International, Ten civil society activists harassed by NISS, 17 marzo 2016, <https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/ua05816.pdf>

¹⁹⁵ Per ulteriori informazioni consultare: <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/sudan/>

¹⁹⁶ Intervista telefonica con una rappresentante di Unhcr a Roma, 30 settembre 2016.

¹⁹⁷ Il Fatto Quotidiano, videointervista con il ministro dell'Interno Angelino Alfano, 3 settembre 2016, <http://tv.iffattoquotidiano.it/2016/09/03/migranti-alfano-riabilita-i-rimpatri-collettivi-tutto-regolare-anzi-calchero-la-mano/556944>
Cfr. anche un'intervista in merito con il capo della polizia italiana Franco Gabrielli, ne L'Avvenire, Migranti rimpatriati in Sudan, «tutto regolare», 28 settembre 2016, <http://www.avvenire.it/cronaca/pagine/migranti-rimpatriati-in-sudan-gabrielli.aspx>

allontanamento, espulsione o estradizione, indipendentemente dal fatto che una persona abbia ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato o abbia formalmente avanzato richiesta di protezione internazionale.

Le espulsioni collettive, senza una valutazione individuale delle circostanze personali, sono proibite anche dall'art.4 del Protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti umani e dall'art.19.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. È dovere degli stati parte predisporre garanzie sia sostanziali che procedurali al fine di adempiere ai suddetti obblighi. Queste comprendono la presenza e l'applicazione di leggi e prassi che devono sempre assicurare che le circostanze personali di chiunque sia sottoposto a espulsione siano prese in considerazione.

Amnesty International è profondamente preoccupata per il fatto che, nell'emanare i provvedimenti di allontanamento descritti nelle precedenti sezioni, le autorità italiane abbiano applicato procedure non in linea con le norme internazionali, compreso il diritto europeo dei diritti umani, e che di conseguenza possano aver dato luogo a una violazione del principio di *non refoulement* e del divieto di espulsioni collettive.

Amnesty International ritiene che i provvedimenti di allontanamento siano stati adottati in maniera affrettata, senza garantire un'accurata valutazione delle circostanze personali di ciascuno.¹⁹⁸ Il Memorandum d'intesa tra Italia e Sudan prevede un processo d'identificazione di carattere sommario e limitato ad un primo accertamento della nazionalità dell'individuo. Per sua stessa ammissione, la procedura descritta nel Memorandum non è neppure in grado di garantire la corretta determinazione dell'identità di una persona, demandando esami più approfonditi a un altro governo, le cui violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario sono all'origine dello sffollamento di milioni di cittadini sudanesi.

Dato il contesto, risulta estremamente difficile immaginare come, incapace anche solo di confermare semplicemente l'identità di una persona, il governo italiano possa essere in grado di condurre un'approfondita valutazione dei rischi che una persona incontrerebbe qualora fosse rimpatriata, soprattutto in considerazione del fatto che tutte le relative procedure sono espletate nell'arco di appena poche ore, nonostante riguardino decine di persone da rimpatriare. Inoltre, lasciare che funzionari sudanesi abbiano libero accesso nei porti e nei commissariati di polizia dove le persone appena arrivate dovrebbero avere la possibilità di chiedere asilo costituisce una violazione degli obblighi di riservatezza da parte dell'Italia, e potrebbe avere un effetto deterrente per coloro che intendessero presentare domanda d'asilo dissuadendoli così dal richiedere protezione, in considerazione delle conseguenze che loro stessi o le loro famiglie potrebbero dover affrontare nel momento in cui fosse rivelata al governo sudanese la loro identità. Amnesty International teme pertanto che l'applicazione del Memorandum possa comportare violazioni del principio di *non refoulement*.

Amnesty International ha potuto esaminare i documenti riguardanti l'espulsione di uno dei 40 cittadini sudanesi rimpatriati a Khartoum il 24 agosto 2016, compreso il provvedimento di espulsione adottato dal prefetto di Imperia, l'ordine di eseguire l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera disposto dal questore di Imperia, e la sua convalida da parte del giudice di pace di Imperia. Benché nei documenti si citi espressamente che l'interessato aveva deciso di non chiedere asilo in Italia, in quanto intendeva farlo in un altro paese, non compaiono invece riferimenti relativi ad alcuna indagine da parte delle autorità italiane in merito a, per esempio, la località sudanese d'origine dell'interessato, la sua appartenenza a una particolare etnia, o gruppo religioso, politico o di altro tipo, o qualsiasi altro elemento pertinente al fine di determinare le sue circostanze personali e il rischio di violazioni dei diritti umani se rimpatriato in Sudan.

Considerazioni simili valgono anche per altri provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale. Le copie dei documenti che Amnesty International ha potuto esaminare comprendono formulazioni generiche del tipo "è stato appurato che la persona non necessitava di protezione internazionale, secondo quanto previsto all'art.10 c.4, d.lgs. 286/98." Tuttavia, i suddetti provvedimenti non fanno riferimento alla reale presenza di elementi su cui basare una tale conclusione, né alle procedure seguite per raggiungerla. Le frasi utilizzate sono talmente generiche da far supporre che possa trattarsi di formule precompilate da utilizzare di

¹⁹⁸ Cfr. anche: "i provvedimenti di respingimento disposti dai questori sono motivati in modo assai sommario senza alcuna descrizione precisa e individualizzata della situazione dell'interessato che potrebbe essere comunque inespellibile a seguito di altre circostanze che le autorità devono rilevare d'ufficio anche a prescindere da una sua manifestazione di volontà di presentare domanda di asilo, perché p.es. nel suo paese sarebbe oggetto di persecuzione (divieto di espulsione o respingimento previsto dall'art. 19, comma 1 del d. lgs n.286/1998) o di violenze o di conflitti o di torture o di trattamenti inumani o degradanti (divieto imposto ad ogni stato dall'art.3 della Convenzione europea dei diritti umani)". http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf

volta in volta; che ciò sia vero o meno, è comunque irrilevante. In assenza di una valutazione individuale, i provvedimenti di allontanamento dovrebbero essere considerati non motivati, e pertanto illegittimi.

In relazione all'espulsione del 24 agosto, Amnesty International esprime anche preoccupazione per le notizie secondo cui la polizia potrebbe aver attuato l'espulsione di alcune persone senza prima sottoporre i relativi provvedimenti alla convalida del giudice di pace. L'avvocata Alessandra Ballerini, legale rappresentante di alcuni dei rimpatriati, ha raccontato ad Amnesty International: "Ho chiesto formalmente alla cancelleria del giudice di pace di Imperia di poter accedere ai documenti che riguardavano tutti i miei clienti. Incredibilmente, in relazione ad alcuni mi hanno detto che nel loro archivio non c'è traccia di una convalida del giudice."¹⁹⁹

Negli ultimi anni, l'Italia è già stata ritenuta responsabile per aver rimpatriato forzatamente persone potenzialmente bisognose di protezione internazionale ed averle così esposte al rischio di essere sottoposte a maltrattamento in un altro paese. Nel più recente di questi casi, *Khlaifia e altri vs. Italia*, la Corte europea dei diritti umani ha rilevato che i ricorrenti sono stati oggetto di un'espulsione collettiva (tra le altre violazioni), in quanto l'ordine di rimpatrio verso la Tunisia non faceva riferimento alla loro situazione personale.²⁰⁰ Sebbene sia trascorso più di un anno dall'emanazione della suddetta sentenza, Amnesty International non è a conoscenza di iniziative da parte del governo italiano per emendare la legislazione, le procedure e le prassi in materia di espulsioni, in modo da allinearle con le garanzie sostanziali e procedurali che le norme internazionali ed europee sui diritti umani impongono.

Interpellate in merito alla regolarità dei suddetti provvedimenti d'espulsione, le autorità italiane hanno più volte ribadito che le persone colpite da un provvedimento di allontanamento hanno comunque la possibilità di chiedere asilo fino a quando si trovano in territorio italiano, anche dopo l'adozione di un decreto di espulsione e "mentre salgono sull'aereo che le riporterà nel loro paese."²⁰¹ I rappresentanti delle istituzioni europee intervistati da Amnesty International hanno fornito spiegazioni analoghe.²⁰² Tuttavia, l'emanazione di un provvedimento di allontanamento può rappresentare un serio ostacolo per chi intende chiedere asilo, anche considerato che la capacità di farlo dipende dalla consulenza e rappresentanza legale ottenute per impugnare efficacemente la decisione avversa.

Innanzitutto, occorre sottolineare che le persone che rischiano gravi violazioni dei diritti umani se rimpatriate non possono essere soggette a provvedimenti di allontanamento, in applicazione del principio di *non refoulement*, e questo indipendentemente dal fatto che queste abbiano espresso o meno l'intenzione di chiedere asilo. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha rammentato all'Italia nel 2010: "In ogni caso, l'assenza di una esplicita richiesta d'asilo non assolve necessariamente le autorità italiane dai loro obblighi sanciti dall'art.3 della Carta europea dei diritti umani."²⁰³

Lo stato ha la responsabilità di verificare la situazione individuale della persona e deve astenersi dall'espellerla in un paese in cui questa sia a rischio di gravi violazioni dei diritti umani, sia che la persona presenti domanda d'asilo oppure no. Questo punto è particolarmente importante in quanto negli ultimi mesi le autorità italiane hanno emanato provvedimenti d'espulsione nei confronti di persone che, pur provenendo da aree di conflitto e non essendo in principio respingibili, avevano deciso di non presentare formale richiesta d'asilo in Italia ma di transitare dal paese nella speranza di poter raggiungere un altro stato europeo dove chiedere asilo.

In secondo luogo, coloro che hanno deciso di chiedere asilo dopo aver ricevuto un provvedimento di allontanamento hanno incontrato difficoltà a far passare la loro richiesta ed avere una possibilità di presentare formalmente domanda. È accaduto che lo status di alcune di queste persone sia stato modificato, ma non esiste un processo preciso in grado di garantire che ciò accada sempre. La rapidità con cui sono talvolta attuate le espulsioni rende praticamente impossibile ottenere un rimedio efficace secondo quanto previsto dalla legge. Ad esempio, a maggio 2016, Amnesty International ha intervistato un uomo nigeriano il

¹⁹⁹ Intervista telefonica con Alessandra Ballerini, 5 ottobre 2016.

²⁰⁰ Corte Europa dei diritti umani, *Khlaifia e altri vs. Italia*, sentenza del 1° settembre 2015, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157277>

²⁰¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, Audizione del capo della polizia Alessandro Pansa, 20 gennaio 2016,

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/69/audiz2/audiz2/audizione/2016/01/20/indice_stenografico.0037.html

²⁰² Intervista con il funzionario dell'Ue Mark Arno Hartwig, Roma, 15 marzo 2016.

²⁰³ Rapporto al governo italiano sulla visita compiuta in Italia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) dal 27 al 31 luglio 2009, <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf>

quale era stato rimandato in Nigeria tre mesi prima, mentre era in attesa di un'audizione del tribunale presso cui aveva presentato ricorso contro un diniego in prima istanza della richiesta di protezione internazionale.

In terzo luogo, in base agli emendamenti legislativi introdotti nel 2015,²⁰⁴ coloro che avanzano richiesta d'asilo "troppo tardi" sono di fatto penalizzati dal sistema. Ad esempio, mentre chi è sottoposto a un provvedimento d'espulsione può essere detenuto in un centro di identificazione ed espulsione per periodo massimo di 30 giorni, tale termine è prorogato fino a un anno per chi presenta domanda d'asilo dopo la sua detenzione nel centro.

Infine, un provvedimento di allontanamento normalmente dà inizio a un dialogo con le autorità consolari dello stato d'origine della persona da rimpatriare, che a quel punto sono informate della sua identità, in quanto è loro richiesto di confermarne la nazionalità. Di fatto, i decreti di respingimento e di espulsione che Amnesty International ha potuto esaminare indicano esplicitamente che copia degli stessi viene fornita dall'autorità che adotta il provvedimento alle rappresentanze consolari pertinenti. Il fatto che provvedimenti di allontanamento di potenziali richiedenti asilo siano condivisi con le autorità consolari di paesi da dove questi stessi richiedenti asilo stanno fuggendo, aumenta il rischio che queste persone, e forse anche i loro familiari, incorrano in gravi violazioni dei diritti umani. Tutto ciò suscita particolare preoccupazione se riguarda governi che sono responsabili di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario, o di stati che puniscono chi abbandona il territorio nazionale senza il permesso delle autorità. A tutti gli effetti, la presenza di rappresentanti consolari di questi paesi nei commissariati di polizia, se non già nei porti, potrebbe persino dissuadere le persone che abbiano valide ragioni per chiedere asilo dal presentare domanda di protezione internazionale in Italia, per paura di ritorsioni.²⁰⁵

Per queste e altre ragioni, le autorità italiane devono attenersi rigorosamente al principio di *non refoulement*, assicurando che i provvedimenti di allontanamento siano emanati soltanto al termine di una valutazione individuale dei rischi cui la persona sarebbe esposta in caso di rimpatrio. Amnesty International è preoccupata per il fatto che, invece di impegnarsi per adottare misure decisive in questa direzione, nel commentare il rimpatrio in Sudan del 24 agosto, il ministro dell'Interno italiano abbia recentemente dichiarato che "sui rimpatri andremo avanti in modo ancora più duro."²⁰⁶

ESPULSIONI COLLETTIVE DALLA FRANCIA E DALLA SVIZZERA

Come già illustrato nei precedenti capitoli, durante il 2016 così come negli anni precedenti, migliaia di uomini, donne e bambini che avevano deciso di non chiedere asilo in Italia hanno proseguito il loro viaggio verso nord, nella speranza di ottenere protezione in altri paesi europei. Tuttavia, poiché uno degli obiettivi chiave dell'approccio hotspot è precisamente quello di limitare l'attraversamento delle frontiere da parte di rifugiati e migranti dall'Italia verso i paesi confinanti, sono state adottate diverse misure al fine di ostacolare questo tipo di spostamenti. Queste comprendono non soltanto il rilevamento delle impronte digitali di tutti gli arrivati, ma anche controlli delle identità nelle stazioni ferroviarie di tutto il paese, in particolare presso i nodi ferroviari in prossimità delle località di frontiera, al fine di dissuadere rifugiati e migranti dall'abbandonare il territorio nazionale per chiedere protezione internazionale presso un altro stato dell'Unione europea.

In questo contesto, durante il 2016, Amnesty International ha anche documentato diversi casi di rifugiati e migranti rimandati coattivamente in Italia dalla Francia e dalla Svizzera tramite procedure di frontiera "semplificate", o senza alcuna procedura, o mediante respingimento al confine dopo il presunto ingresso irregolare nei suddetti paesi.

Salah,²⁰⁷ ventiseienne del Sudan che cercava di raggiungere il fratello nel Regno Unito, è stato fermato dalle autorità francesi e rimandato in Italia attraverso il ricorso a tali procedure "semplificate" all'inizio del mese di giugno 2016. "La polizia francese mi ha preso a Nizza. Ci hanno accompagnato al confine, ci hanno dato un documento e poi ci hanno consegnato alla polizia italiana." **Abdallah**,²⁰⁸ ventenne anch'egli del Sudan, è stato fermato dalla polizia francese mentre si trovava nella moschea di Nizza verso la fine di luglio 2016, e

²⁰⁴ D.lgs.n.142 del 18 agosto 2015.

²⁰⁵ Commissione affari costituzionali del Senato, Audizione di Paolo Bonetti e Lorenzo Trucco (Asgi), 9 febbraio 2016. https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=00964469&part=doc_dc&parse=no

²⁰⁶ Il Fatto Quotidiano, videointervista con il ministro dell'Interno Angelino Alfano, 3 settembre 2016,

<http://tv.iffattoquotidiano.it/2016/09/03/migranti-alfano-riabilita-i-rimpatri-collettivi-tutto-regolare-anzi-calchero-la-mano/556944>

²⁰⁷ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016.

²⁰⁸ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016. Amnesty International ha preso visione di un documento che conferma il suo arrivo nell'hotspot di Taranto il 28 luglio 2016.

immediatamente trasferito indietro in Italia. “Mi hanno accompagnato al confine, mi hanno dato un documento d’espulsione dicendomi di camminare verso il lato italiano del confine, dove la polizia italiana mi ha preso le impronte digitali e mi ha fatto salire su un pullman.” Diverse persone hanno mostrato ad Amnesty International un documento rilasciato dalle autorità francesi, che ordinava il loro respingimento al confine (“refus d’entrée”). Questi documenti non facevano riferimento a una qualche valutazione per accertare i rischi che incombevano su ciascuna di queste persone da rimandare in Italia, compreso il rischio di un ulteriore *refoulement* dall’Italia.

Amnesty International ha potuto ascoltare decine di persone a Como, le quali hanno anch’esse confermato di essere state rimandate in Italia dalle autorità svizzere mediante procedure “semplificate” simili a quelle sopracitate. **Moti**,²⁰⁹ un ventisettenne di etnia oromo dell’Etiopia, il quale era partito per tentare di raggiungere uno zio in Svizzera, era fra queste persone:

“Ho cercato di andare in Svizzera una volta, ma i poliziotti svizzeri mi hanno rimandato indietro. Ho preso il treno qui, alla frontiera svizzera la polizia mi ha fatto scendere dal treno e mi ha chiesto i documenti. Non ne avevo, ho detto di essere un rifugiato e che volevo chiedere asilo in Svizzera... Hanno detto soltanto ‘no’, nient’altro. Questo due settimane fa. I poliziotti svizzeri mi hanno portato dalla polizia italiana in minibus e hanno dato loro un documento. La polizia italiana mi ha detto che dovevo ritornare a Como. Eravamo in tutto circa 30 persone, siamo stati rimandati indietro tutti.”

Anche minori non accompagnati hanno riferito che le autorità svizzere li avevano rimandati in Italia nello stesso modo. **Fatimah e Semira**²¹⁰ sono due ragazze di 17 anni dell’Eritrea, in fuga dalla leva militare obbligatoria nel loro paese,²¹¹ le quali erano partite assieme nella speranza di riuscire a raggiungere la Germania. A luglio 2016 hanno cercato di attraversare la frontiera con la Svizzera: “Abbiamo cercato di andare a Chiasso in treno due volte. Ma la polizia ci ha preso sul treno, senza documenti, e ci ha detto di scendere. I poliziotti svizzeri ci hanno consegnato alla polizia italiana.” Al contrario della polizia francese, quella svizzera non ha consegnato alcuna documentazione alle persone rimandate in Italia.

Una volta consegnati in custodia delle autorità italiane, sia a Ventimiglia che a Chiasso rifugiati e migranti sono stati spesso trasferiti a bordo di pullman verso città del sud d’Italia – ancora una volta allo scopo di dissuaderli dall’avvicinarsi nuovamente al confine con i paesi vicini. Questi trasferimenti sono stati effettuati varie volte alla settimana, durante l’estate del 2016, in particolare utilizzando pullman in partenza da Ventimiglia e Como, al confine rispettivamente con la Francia e la Svizzera. Nella maggior parte dei casi, i pullman si sono diretti nell’hotspot di Taranto, nel quale rifugiati e migranti sarebbero stati nuovamente sottoposti all’intero processo di identificazione. In altri casi, sono stati trasferiti a gruppi in aereo, soprattutto in Sardegna.²¹²

Salah,²¹³ ad esempio, è finito in Sardegna. “Alla stazione di polizia di frontiera, mi hanno messo su un pullman diretto all’aeroporto di Genova, e poi su un aereo per Cagliari. Qui, è stato detenuto e sottoposto a minacce per costringerlo a rilasciare le proprie impronte digitali, come descritto nel cap.2. Analogamente, **Abdallah**²¹⁴ è stato trasferito in pullman all’hotspot di Taranto, nel quale egli ha deciso di rilasciare le

²⁰⁹ Intervistato a Como il 10 agosto 2016.

²¹⁰ Intervistato a Como il 10 agosto 2016.

²¹¹ Amnesty International, Eritrea: Amnesty International chiede un riparo sicuro per i rifugiati che fuggono dalla leva a tempo indeterminato, 1° dicembre 2015, <http://www.amnesty.it/eritrea-amnesty-international-chiede-un-riparo-sicuro-per-i-rifugiati-che-fuggono-dalla-leva-a-tempo-indeterminato>

²¹² Cfr. interviste con il ministro dell’Interno Angelino Alfano, in *Migranti, Alfano: “Contro il governo polemiche pretestuose”*, Repubblica, 8 agosto 2016, http://www.repubblica.it/politica/2016/08/08/news/alfano_ventimiglia_polemiche-145575591/?ref=HREC1-8 e con il capo della polizia Franco Gabrielli, in *Ventimiglia, Gabrielli: “Migranti da spostare, ma no a parallelismo con terroristi”*, Repubblica, 8 agosto 2016, http://genova.repubblica.it/cronaca/2016/08/08/news/ventimiglia_gabrielli_migranti_da_spostare_ma_no_a_parallelismo_con_terroristi_-145614819/?ref=HREC1-1

Cfr. anche Commissione europea, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Sixth report on relocation and resettlement, 28 September 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

²¹³ Intervistato a Ventimiglia il 7 luglio 2016. Amnesty International ha potuto visionare copia di provvedimenti di allontanamento adottati nei suoi confronti dalle autorità di Cagliari che confermano la sua presenza nel capoluogo sardo all’epoca degli abusi da lui riferiti.

²¹⁴ Intervistato a Roma il 3 agosto 2016.

impronte digitali “per paura di essere picchiato.” **Ahmed**,²¹⁵ un ventenne dell'Etiopia, ha raccontato ad Amnesty International di essere stato fermato a luglio da poliziotti tedeschi e svizzeri al confine tra i due paesi, rimandato indietro alla frontiera italiana di Chiasso, e infine preso in consegna dalla polizia italiana, la quale lo avrebbe trasferito immediatamente all'hotspot di Taranto, dove era già stato identificato una volta pochi giorni prima.

Il governo italiano ha confermato queste prassi sostenendo che erano funzionali a tutelare la stabilità dell'area Schengen, riducendo la necessità da parte dei paesi confinanti di ripristinare i controlli ai relativi valichi di frontiera.²¹⁶ Tuttavia, ancora una volta, le azioni dei governi aventi come obiettivo il governo dei flussi migratori hanno determinato delle violazioni dei diritti umani.

Quel che è certo è che questo tipo di operazioni dimostra come le autorità di polizia di paesi confinanti operino in stretta collaborazione al fine di agevolare i respingimenti semplificati senza prestare sufficiente attenzione alle circostanze individuali e ai rischi che comporterebbe un eventuale rimpatrio per coloro che sono rimandati in Italia, in violazione dell'obbligo internazionale di *non refoulement*. Le testimonianze raccolte da Amnesty International indicano chiaramente che queste persone sono state rimandate in Italia sulla base di procedure estremamente sommarie tali da escludere una valutazione dei rischi che ognuna di esse avrebbe incontrato una volta rimandata in Italia. Non sorprende quindi il fatto che, Amnesty International abbia raccolto informazioni secondo le quali persone regolarmente residenti in Francia, comprese alcune cui era stata riconosciuta la protezione internazionale, sono anch'esse talvolta finite nella rete delle operazioni di polizia e sono state quindi trasferite per errore nell'hotspot di Taranto, dove la regolarità nella propria posizione giuridica è poi stata confermata.

Sulla base di quanto appena descritto, Amnesty International rammenta a Francia, Svizzera e agli altri stati membri dell'Ue l'obbligo internazionale di operare una valutazione individuale dei rischi di violazione dei propri diritti umani che una persona correrebbe una volta espulsa, prima di trasferirla alla giurisdizione di un altro stato. Come dimostra il presente rapporto, il pericolo di maltrattamento e di altre gravi violazioni dei diritti umani, compreso il rischio di *refoulement* verso il Sudan e altri paesi, è lungi dall'essere puramente teorico nel contesto delle espulsioni verso l'Italia.

²¹⁵ Intervistato a Como il 10 agosto 2016. Amnesty International ha potuto visionare documenti che provano che era stato registrato per due volte nell'hotspot di Taranto, il 16 e 27 luglio 2016.

²¹⁶ Interviste con il ministro dell'Interno Angelino Alfano, in *Migranti, Alfano: "Contro il governo polemiche pretestuose"*, Repubblica, 8 agosto 2016, http://www.repubblica.it/politica/2016/08/08/news/alfano_ventimiglia_polemiche-145575591/?ref=HREC1-8 e con il capo della polizia Franco Gabrielli a Ventimiglia, Gabrielli: *"Migranti da spostare, ma no a parallelismo con terroristi"*, Repubblica, 8 agosto 2016, http://genova.repubblica.it/cronaca/2016/08/08/news/ventimiglia_gabrielli_migranti_da_spostare_ma_no_a_parallelismo_con_terroristi_-145614819/?ref=HREC1-1

RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati della ricerca, Amnesty International presenta le seguenti raccomandazioni:

ALLE AUTORITÀ ITALIANE

In merito al rilevamento delle impronte digitali delle persone appena arrivate

- Assicurare che rifugiati e migranti non siano sottoposti a tortura e ad altri maltrattamenti da parte degli agenti delle forze di polizia, i quali per l'espletamento dell'attività di rilievo delle impronte digitali e di altre operazioni ad esse correlate dovranno agire in piena conformità con le norme stabilite dalla legislazione interna e con gli standard di diritto internazionale.
 - La legislazione e i regolamenti delle forze di polizia devono precisare le circostanze e le finalità per le quali gli agenti di polizia possano essere autorizzati all'uso della forza, che, in ogni caso, deve essere minimo, circoscritto alla stretta applicazione del principio di necessità e tale da non poter causare un danno sproporzionato rispetto al legittimo obiettivo dell'operazione.
 - Dopo che siano state esplorate tutte le altre opzioni meno invasive per ottenere l'acquisizione delle impronte digitali, in buona fede e lungo un ragionevole periodo di tempo, e soltanto quando queste siano state tutte esaurite, la legittima pretesa di ottenere le impronte digitali da parte di soggetti non collaborativi potrebbe comunque autorizzare soltanto un uso minimo della forza, oltre il quale la resistenza all'autorità dovrebbe essere trattata a norma di legge, piuttosto che essere risolta mediante l'applicazione di una forza ancor maggiore nei confronti delle persone che oppongono resistenza.
- Elaborare misure che salvaguardino l'integrità fisica delle persone sottoposte al rilevamento delle impronte digitali, sia negli hotspot sia negli uffici di polizia. Tali misure dovranno comprendere la presenza di avvocati o di osservatori indipendenti, l'obbligo per tutti gli agenti delle forze di polizia di indossare una targhetta identificativa che riporti il nome o il numero di matricola, la ripresa filmata di tutte le procedure e la creazione di apposite procedure confidenziali per permettere a rifugiati e migranti di denunciare eventuali trattamenti lesivi.
- Assicurare che gli agenti delle forze di polizia siano addestrati a cercare di evitare di ricorrere all'uso della forza e che sia loro concretamente richiesto di astenersi dal farlo, oltre che ad avere un approccio proattivo nella ricerca di una soluzione dei problemi attraverso altri mezzi, come la persuasione.
- Assicurare che gli agenti non siano esonerati da responsabilità penale per atti illeciti eventualmente compiuti nell'espletamento del servizio. In particolare, tutte le accuse di tortura o altro maltrattamento devono essere indagate in maniera tempestiva, approfondita e imparziale da un organismo indipendente dai presunti perpetratori, e gli agenti sospettati di aver compiuto tali atti devono essere sospesi dal servizio attivo durante le indagini. In presenza di prove sufficienti, coloro che sono sospettati di responsabilità devono essere perseguiti e, se giudicati colpevoli, devono ricevere una punizione che rifletta la gravità delle violazioni. Tale punizione dovrà applicarsi anche a qualsiasi ufficiale di grado superiore che sia stato a conoscenza o che avrebbe dovuto sapere che i loro subalterni stavano commettendo queste azioni criminali e che non sia intervenuto a

impedirle, o a riferirle alle autorità investigative competenti. Eventuali azioni disciplinari potranno rendersi necessarie nei confronti di quegli agenti la cui condotta non assuma rilievo penale, o al fine di determinare misure disciplinari aggiuntive in caso di reato. Tali provvedimenti non dovrebbero mai precludere o sostituire in alcun modo il procedimento giudiziario.

- Alle vittime di tali trattamenti deve essere garantita una tempestiva ed effettiva riparazione.
- Oltre a indagare individualmente i singoli casi, è necessario stabilire un'inchiesta indipendente sull'uso di detenzione arbitraria, forza eccessiva, e tortura e altri maltrattamenti nei confronti di rifugiati e migranti nel contesto dell'acquisizione delle impronte digitali, con l'obiettivo di formulare raccomandazioni strutturali finalizzate a riformare il sistema di detenzione e rilevamento delle impronte digitali dei nuovi arrivati, in modo da assicurare che questo sia conforme agli obblighi internazionali dell'Italia in tema di diritti umani.
- Assicurare che qualsiasi detenzione correlata alla migrazione sia legittima, necessaria e proporzionata, oltre che decisa dopo un esame delle circostanze individuali, e che le relative procedure soddisfino pienamente le garanzie fondamentali sancite dagli standard internazionali.
- Pubblicare e aggiornare costantemente i dati relativi al numero di persone trattenute in ciascuno degli hotspot, indicando per ognuna di esse la data d'arrivo.
- Adottare una legislazione che assicuri che gli atti di tortura, così come definiti all'art.1(1) della Convenzione contro la tortura, siano inseriti nel codice penale come reati punibili mediante l'applicazione di opportune sanzioni, in considerazione della grave natura di tali atti, e prevedendo per questo tipo di reati il principio della giurisdizione universale.
- Proibire la produzione, la promozione, il commercio, il trasferimento e l'impiego di manganelli elettrici da parte delle forze di polizia e sicurezza.

In merito alla selezione dei nuovi arrivati

- Assicurare che a tutte le persone che entrano in Italia sia fornita una concreta possibilità di chiedere protezione e di accedere a un'equa ed effettiva procedura d'asilo. In particolare, assicurare che a tutti gli arrivati sia offerta la possibilità di avanzare richiesta d'asilo in ogni momento, sia all'arrivo sia nei giorni successivi, e che chiunque esprima l'intenzione di chiedere asilo in qualunque momento della sua permanenza in Italia ottenga la registrazione immediata della sua richiesta e una ricevuta.
- Rivedere ed emendare le procedure operative standard per gli hotspot, al fine di assicurare che tutti i rifugiati e migranti che arrivano in Italia ricevano adeguate informazioni, in merito tra l'altro alle procedure d'asilo e alle possibilità di ricongiungimento familiare, *prima* che sia loro richiesto di sottoporsi a procedure di selezione che determinano una definizione del loro status. Assicurare che nessuno degli arrivati sia obbligato a fornire informazioni riguardanti il suo status o le motivazioni del suo viaggio in Italia, o qualsiasi altra informazione che potrebbe influenzare l'adozione di decisioni riguardanti il suo status, nell'immediatezza dello sbarco o comunque prima che gli sia data la possibilità di riposare, ricevere un'adeguata assistenza secondo le sue necessità, e ricevere informazioni e consulenza legale indipendente su base individuale.
- Migliorare la capacità di fornire un'informazione adeguata agli arrivati, in una lingua che possano comprendere. Le autorità dovrebbero facilitare l'accesso a consulenza e rappresentanza legale indipendente, anche fornendo assistenza legale gratuita. Le persone con legami familiari in altri paesi devono essere tempestivamente identificate, adeguatamente informate riguardo ai percorsi legali da seguire al fine di ottenere il ricongiungimento familiare, e aiutate ad accedere alle suddette opportunità legali.
- Assicurare che l'avvenuta informazione su base individuale di ogni persona sia registrata e garantire che fino a quando tali informazioni non siano state fornite non sia possibile adottare decisioni in merito allo status di quella persona, nè acquisire dalla persona informazioni che possano influenzare l'adozione di decisioni riguardanti il suo status.
- Evitare di attribuire a nuovi arrivati una cittadinanza o un'età differenti da quella dichiarata dalla persona nel contesto della selezione iniziale, a meno che non si renda necessaria un'attribuzione temporanea differente al fine di tutelare il supremo interesse di un minore.
- Favorire la presenza di osservatori indipendenti con il compito di vigilare sul processo di selezione.

In merito ai provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale

- Osservare scrupolosamente il principio di *non refoulement*, non permettendo, mai e in nessun modo, il rimpatrio forzato di una persona verso un paese in cui potrebbe incorrere in gravi violazioni dei diritti umani.
- Modificare le procedure di allontanamento dal territorio nazionale in modo da assicurare che nessuno riceva un provvedimento di espulsione o respingimento differito in assenza di una valutazione individuale del suo caso, che stabilisca come questi non corra un rischio reale di subire gravi violazioni dei diritti umani in caso di rimpatrio. Le garanzie procedurali devono assicurare che le circostanze individuali di ogni persona per la quale le autorità intendono richiedere l'allontanamento siano adeguatamente esaminate su base individuale, e debitamente registrate, *sia che questa persona abbia espresso l'intenzione di chiedere asilo oppure no*. Ciò deve avvenire prima che sia adottata una decisione e prima di qualsiasi condivisione di informazioni con la rappresentanza consolare o altre autorità del paese d'origine. Non dovranno essere adottati provvedimenti di allontanamento senza prima informare adeguatamente la persona dei suoi diritti, compreso il diritto di non essere sottoposta a refoulement e di avanzare richiesta d'asilo.
- Modificare la legislazione al fine di assicurare che ogni ricorso contro un esito negativo della richiesta d'asilo sospenda automaticamente gli effetti delle decisioni di allontanamento in tutte le circostanze.
- Sospendere l'attuale Memorandum d'intesa con il Sudan, così come altri accordi bilaterali di riammissione che prevedano procedure per il rimpatrio che violino il principio di *non refoulement* e altri obblighi dell'Italia sanciti dalle norme internazionali. Evitare di stipulare nuovi accordi bilaterali di riammissione che prevedano procedure per il rimpatrio simili.
- Assicurare la pubblicazione di tutti gli accordi di riammissione siglati con paesi terzi e delle informazioni riguardanti qualsiasi espulsione attuata. Garantire che tutti gli accordi di riammissione siano ratificati dal parlamento italiano.

In merito all'assistenza fornita alle persone vulnerabili

- Garantire che siano approntate speciali procedure e servizi in grado di identificare immediatamente e sistematicamente le persone vulnerabili al loro arrivo in modo da tutelarne i diritti fondamentali, l'incolumità e la sicurezza.
- Assicurare che i pubblici ufficiali che lavorano negli hotspot siano adeguatamente addestrati a identificare i rifugiati e i migranti che necessitano di speciale protezione e assistenza, come coloro che sono sopravvissuti a episodi di tortura e stupro, le vittime della tratta di esseri umani, e i minori non accompagnati.
- Aumentare in maniera significativa gli spazi per l'accoglienza permanente e l'assistenza dedicata dei minori non accompagnati e di altri gruppi che necessitano di assistenza speciale.

AGLI ALTRI STATI MEMBRI DELL'UE

- Ampliare le opportunità di accedere alla protezione internazionale attraverso canali regolari e sicuri, aumentando tra l'altro il numero di posti disponibili per reinsediamento, ammissione umanitaria e visti per motivi umanitari, e agevolando i ricongiungimenti familiari per coloro che hanno familiari residenti all'interno risiedono nell'Ue. Il legale di familiarità dovrebbe essere inteso nel senso più ampio della famiglia estesa e non esclusivamente con riferimento alle famiglie nucleari, e applicando un approccio flessibile per quanto riguarda la documentazione o altri requisiti.
- Impegnarsi nell'attuale revisione del Regolamento di Dublino in maniera tale da assicurare un'equa condivisione delle responsabilità, un rapido ed effettivo accesso alle procedure di asilo, e la tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo.
- Modificare le attuali misure di ricollocazione al fine di garantire la redistribuzione di un maggior numero di richiedenti asilo dall'Italia, aumentando tra l'altro il numero dei posti disponibili per la ricollocazione ed eliminando criteri di selezione restrittivi.

ALLA COMMISSIONE EUROPEA E A FRONTEX

- Rivedere ed emendare l'approccio hotspot per assicurare che sia in linea con gli obblighi degli stati membri in materia di rispetto dei diritti umani e della dignità di rifugiati e dei migranti, che garantisca loro la possibilità di accedere a procedure di asilo adeguate e che rispetti pienamente il principio di *non refoulement*.
- Fermare il finanziamento di operazioni di rimpatrio dall'Italia finchè il governo italiano non abbia adottato misure per assicurare che tali operazioni siano realizzate nel pieno rispetto degli obblighi dell'Italia secondo il diritto internazionale ed europeo dei diritti umani.

**AMNESTY INTERNATIONAL
È UN MOVIMENTO GLOBALE
PER I DIRITTI UMANI.
QUANDO L'INGIUSTIZIA
COLPISCE UNA PERSONA,
CI RIGUARDA TUTTI.**

CONTACT US



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

JOIN THE CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

HOTSPOT ITALIA

COME LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PORTANO A VIOLAZIONI DEI DIRITTI DI RIFUGIATI E MIGRANTI

Migliaia di uomini, donne e bambini, in fuga da guerre, persecuzioni e povertà, continuano ad attraversare il Mediterraneo centrale alla ricerca di protezione o di una vita migliore in Europa. L'Italia, che guida gli sforzi per salvare vite in mare, li sbarca quotidianamente nei suoi porti.

Le loro vicende drammatiche non terminano allo sbarco. La ricerca di Amnesty International, basata su 174 interviste con rifugiati e migranti e su informazioni raccolte da istituzioni e ONG, dimostra che svariate violazioni dei diritti umani hanno luogo in Italia, compresi l'uso eccessivo della forza, detenzioni arbitrarie ed espulsioni collettive, ed elenca una serie di gravi denunce di torture e altri maltrattamenti. Violazioni dei diritti umani, commesse nei confronti di persone spesso già marchiate da guerre e abusi, di cui le autorità italiane hanno la responsabilità diretta, e i leader europei quella politica.

Nel 2015, l'Unione europea ha presentato, come risposta principe ai nuovi sbarchi nel continente, l'"approccio hotspot". Questo era progettato per consentire la ricollocazione di un certo numero di richiedenti asilo in altri stati membri, ma al tempo stesso anche per riaffermare il sistema di Dublino – in base al quale si prevede in principio che le persone chiedano asilo nel paese di primo ingresso.

A distanza di un anno, se da una parte solamente poche persone sono state ricollocate in altri paesi, gli aspetti di controllo di polizia previsti dall'approccio hotspot sono stati posti in essere in modo aggressivo: la sistematica presa delle impronte digitali di tutte le persone che arrivano, la loro selezione sommaria, e la rapida espulsione di coloro che sono considerati migranti irregolari. La solidarietà europea sta fallendo, a caro prezzo per i diritti di rifugiati e migranti.