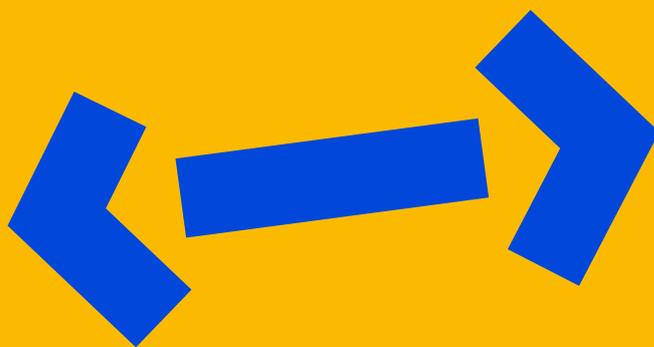


N.2  
LUGLIO  
2018

A BUON  
**DIRITTO**  
*Quaderni*

**SHOULD I STAY  
OR SHOULD I GO?**



A BUON  
**DIRITTO**  
ONLUS



A Buon Diritto Onlus

# SHOULD I STAY OR SHOULD I GO?

*a cura di* Francesco Damiano Portoghese

Con il sostegno di





# INTRODUZIONE

La Commissione europea nel maggio 2015 ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni l'*Agenda europea sull'immigrazione*: un documento programmatico per migliorare la gestione dei flussi migratori con proposte per il breve e il lungo periodo<sup>1</sup>. Il testo ha anticipato, tra l'altro, l'attivazione del meccanismo di emergenza per fronteggiare una forte pressione migratoria verso un particolare Stato membro, come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>2</sup>. Si tratta della *relocation* - o ricollocazione -, disciplinata dalle decisioni del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601<sup>3</sup> a beneficio dei richiedenti asilo. L'istituto ha introdotto una deroga al regolamento europeo cosiddetto *Dublino III*<sup>4</sup>, attraverso il quale si stabilisce quale Stato membro debba esaminare una domanda di asilo di un determinato richiedente, secondo criteri tassativi. Il più criticato tra questi è il criterio del "primo ingresso", secondo cui lo Stato competente all'esame della domanda di protezione è quello in cui il richiedente è entrato in maniera irregolare da un paese non UE: nella maggior parte dei casi si tratta quindi di Grecia e Italia<sup>5</sup>. La ricollocazione è uno dei pilastri dell'*hotspot approach* - o "metodo dei punti di crisi": questo nuovo modello operativo, applicato in Italia e Grecia dal 2015, è stato prospettato nell'Agenda europea sull'immigrazione per velocizzare le operazioni di identificazione e di presentazione della domanda di asilo dei migranti approdati sulle coste. Gli *hotspot* sono dei centri istituiti al posto dei precedenti centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), dove i migranti appena giunti devono rilasciare le impronte digitali e dichiarare se intendono presentare domanda di protezione internazionale<sup>6</sup>. In questo caso, sono trasferiti in centri di accoglienza su tutto il territorio nazionale, dove proseguiranno l'*iter* di esame della domanda. In caso contrario, allo straniero è notificato un decreto di espulsione o respingimento, che gli intima di abbandonare il territorio nazionale. L'*hotspot approach* ha ricevuto numerose critiche in relazione ad alcune segnalazioni di violazioni dei diritti dei cittadini stranieri lì trattenuti, inoltre i centri omonimi non sono disciplinati da alcuna norma, come invece avviene per tutti gli altri luoghi dell'accoglienza. Questo report è frutto dell'attività dell'associazione A Buon Diritto e ha per oggetto la *relocation*. Come suggerito dal titolo, l'innovativo strumento messo in campo dall'Unione europea ha avuto aspetti positivi e negativi, ponendo spesso i potenziali beneficiari di fronte a un dilemma: prendervi parte e accettare tutti i rischi e le lungaggini della procedura, oppure realizzare il proprio progetto migratorio autonomamente?

Dopo circa due anni, la possibilità di candidarsi alla *relocation* è terminata a settembre 2017 ed è quindi possibile trarne un primo bilancio.

Grazie agli sportelli legali effettuati a Roma nell'*hub* della Croce Rossa Italiana di via Ramazzini e al presidio gestito da *Baobab experience* ONLUS nei pressi della stazione Tiburtina, gli operatori di A Buon Diritto hanno avuto modo di esaminare nel dettaglio molti aspetti della ricollocazione.

1 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf)

2 Art. 78, par. 3, TFUE: "Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

3 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.239.01.0146.01.ITA&toc=OJ:L:2015:239:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.239.01.0146.01.ITA&toc=OJ:L:2015:239:TOC) e [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601#ntr2-L\\_2015248IT.01008001-E0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601#ntr2-L_2015248IT.01008001-E0002)

4 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 604/2013.

5 Considerando 18, decisione 2015/1523 e considerando 23, decisione 2015/1601. Nello specifico è il criterio del "primo ingresso", secondo cui se non sono applicabili altri criteri e "il richiedente ha varcato una frontiera per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale".

6 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_hotspots\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf)

Il report si propone di analizzare il tema in oggetto da un punto di vista pratico, soffermandosi sugli aspetti normativi e procedurali con cui gli operatori dell'associazione si sono confrontati più spesso, dando anche rilevanza all'impatto che la ricollocazione ha avuto su alcuni casi individuali seguiti dall'associazione.

Il documento sarà suddiviso in tre capitoli. Nel primo, introduttivo, verrà analizzata la normativa. Nel secondo sarà descritta l'attività di A Buon Diritto sulla *relocation* e saranno evidenziati alcuni casi emblematici. Nel terzo, conclusivo, verrà tracciato il bilancio dell'esperienza maturata da A Buon Diritto su questo tema e saranno formulate alcune considerazioni sui risultati del programma e sulle prospettive future.

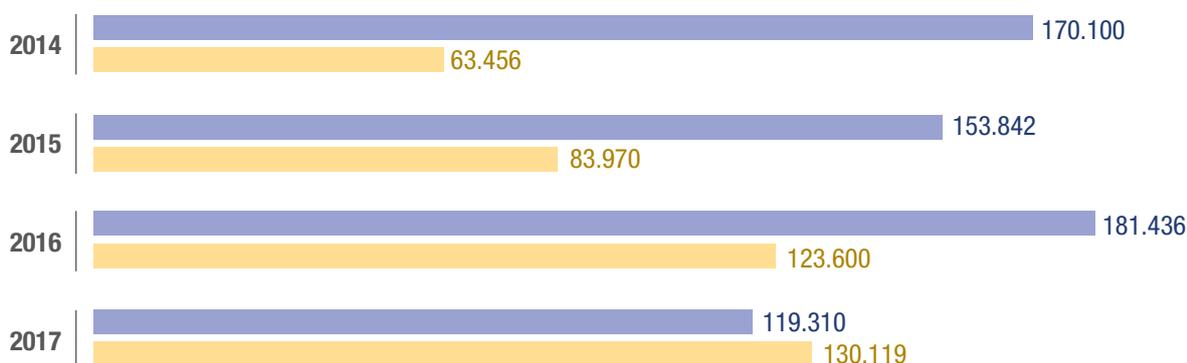
La stesura di questo Report non sarebbe stata possibile senza il supporto fondamentale di alcune persone, per questo motivo ringraziamo i richiedenti asilo intervistati e Valentina Brinis, Valeria Fiorillo, Carolina Gonzalez Rodriguez, Giuseppe Montagnese, Natalia Perez e Camilla Siliotti.

# IL QUADRO NORMATIVO, LA PROCEDURA DI REGISTRAZIONE E IL TRASFERIMENTO

I dati a sostegno del programma sono menzionati nei preamboli delle decisioni del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601, che lo hanno disciplinato e hanno fatto leva sul numero, ritenuto straordinario, di ingressi irregolari e di domande di protezione internazionale presentate in Italia e Grecia, relativamente nel 2014 e al 2015 (FIG.1).

**FIG.1 - Arrivi via mare e domande di protezione internazionale presentate in Italia negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017**

■ arrivi via mare  
■ domande di protezione internazionale



Dati arrivi via mare: ministero dell'Interno e UNHCR

Dati Numero di domande di protezione internazionale presentate in Italia: ministero dell'Interno e Eurostat

I beneficiari della ricollocazione sono stati i cittadini di paesi terzi “*in chiaro bisogno di protezione*”. Questa definizione è stata applicata a un richiedente “*appartenente a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l’Unione, è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado*”<sup>7</sup>. È opportuno precisare che le statistiche da prendere in considerazione si riferivano esclusivamente alle due protezioni riconosciute e disciplinate a livello europeo: asilo e protezione sussidiaria. Le protezioni di tipo umanitario, concesse a discrezione dei singoli Stati membri, invece non concorrevano al calcolo<sup>8</sup>.

La *relocation* è stata uno strumento “mobile”, che ha dunque potuto ampliare o ridurre il suo raggio d’azione anche in un breve periodo. Per fare un esempio concreto, il tasso europeo di riconoscimento della protezione dei cittadini iracheni nel terzo trimestre (luglio – settembre) del 2015, quindi il primo utile per determinare i richiedenti candidabili, era quasi 87%<sup>9</sup>. Mentre nel primo trimestre (gennaio – marzo) del 2016 il riconoscimento si attestava al 71% circa<sup>10</sup>, diminuendo costantemente nei mesi successivi.

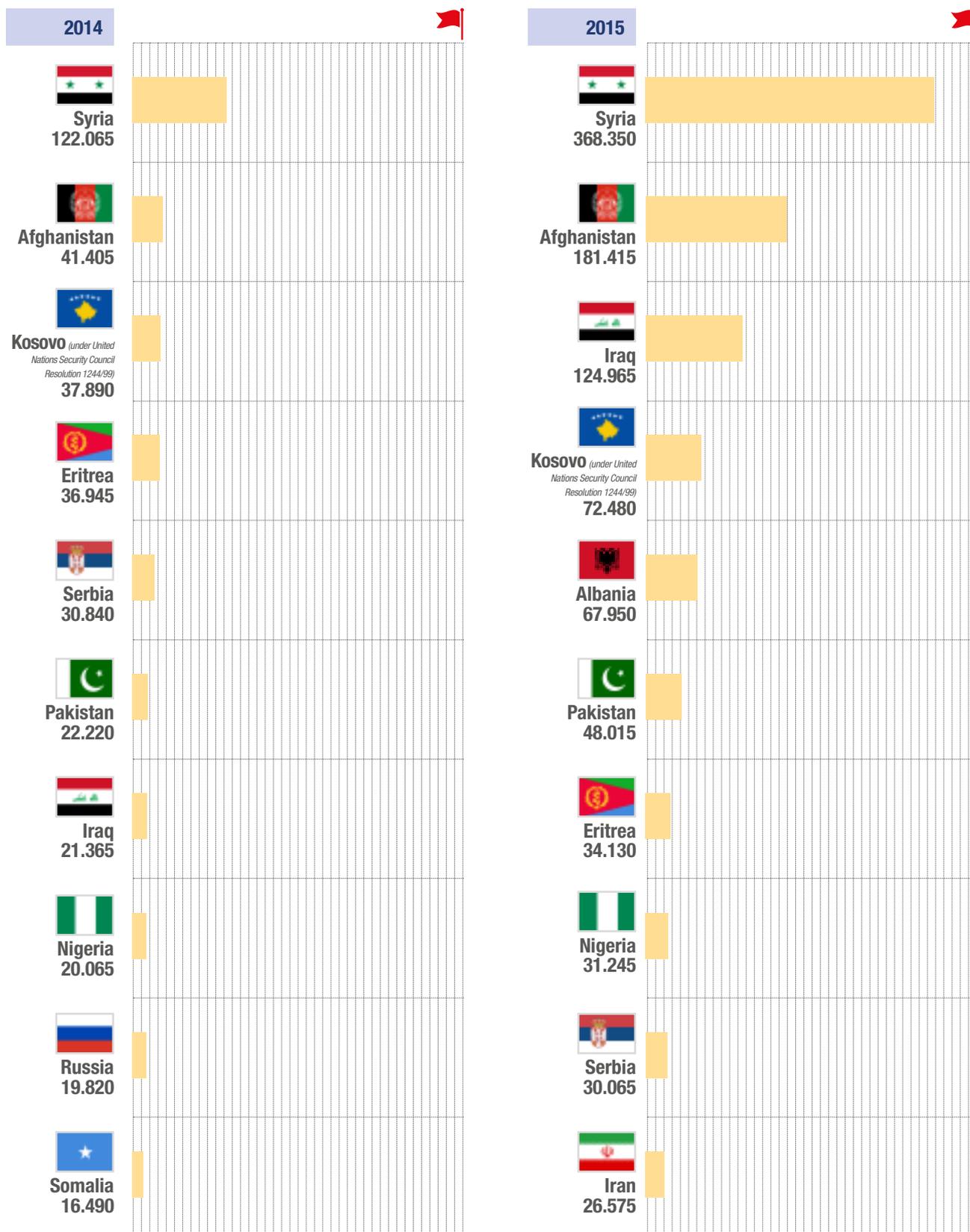
7 Art. 3 decisione 2015/1523 e art. 3 decisione 2015/1601

8 Ad esempio la legislazione italiana prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, di durata biennale, a coloro che non hanno i requisiti per beneficiare di una protezione internazionale ma che per seri motivi di carattere umanitario o per obblighi costituzionali o di diritto internazionale, non possono essere allontanati dal territorio nazionale.

9 *Asylum quarterly report*, EASO, 2015, Q 3, pag. 13 (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report++Q3+2015.pdf/b265b920-3027-4e69-95cf-63f8fb8c80ed>).

10 *Asylum quarterly report*, EASO, 2016, Q 1, pag. 14 (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report++Q1+2016.pdf/dba3a1a9-017a-4e4b-a044-79c07d3fc2af>).

FIG.2 - Top 10 nazionalità richiedenti asilo in UE negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017



Dati: Eurostat

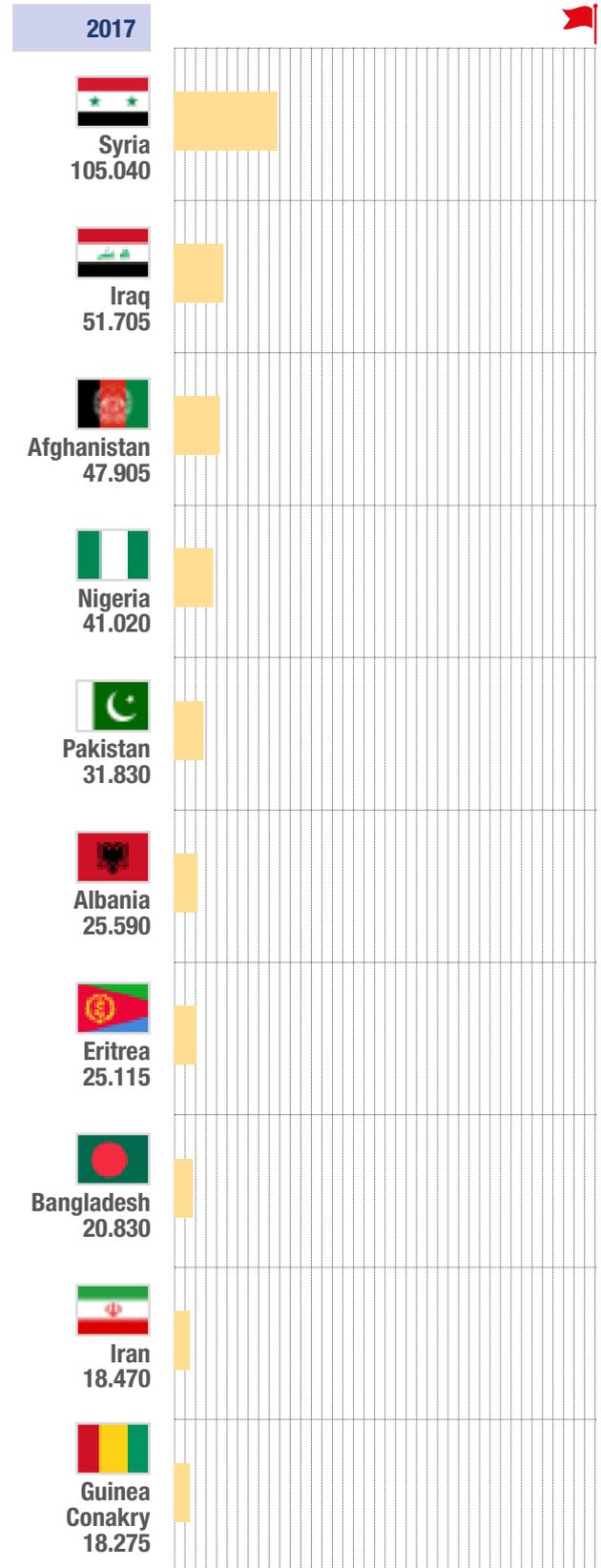
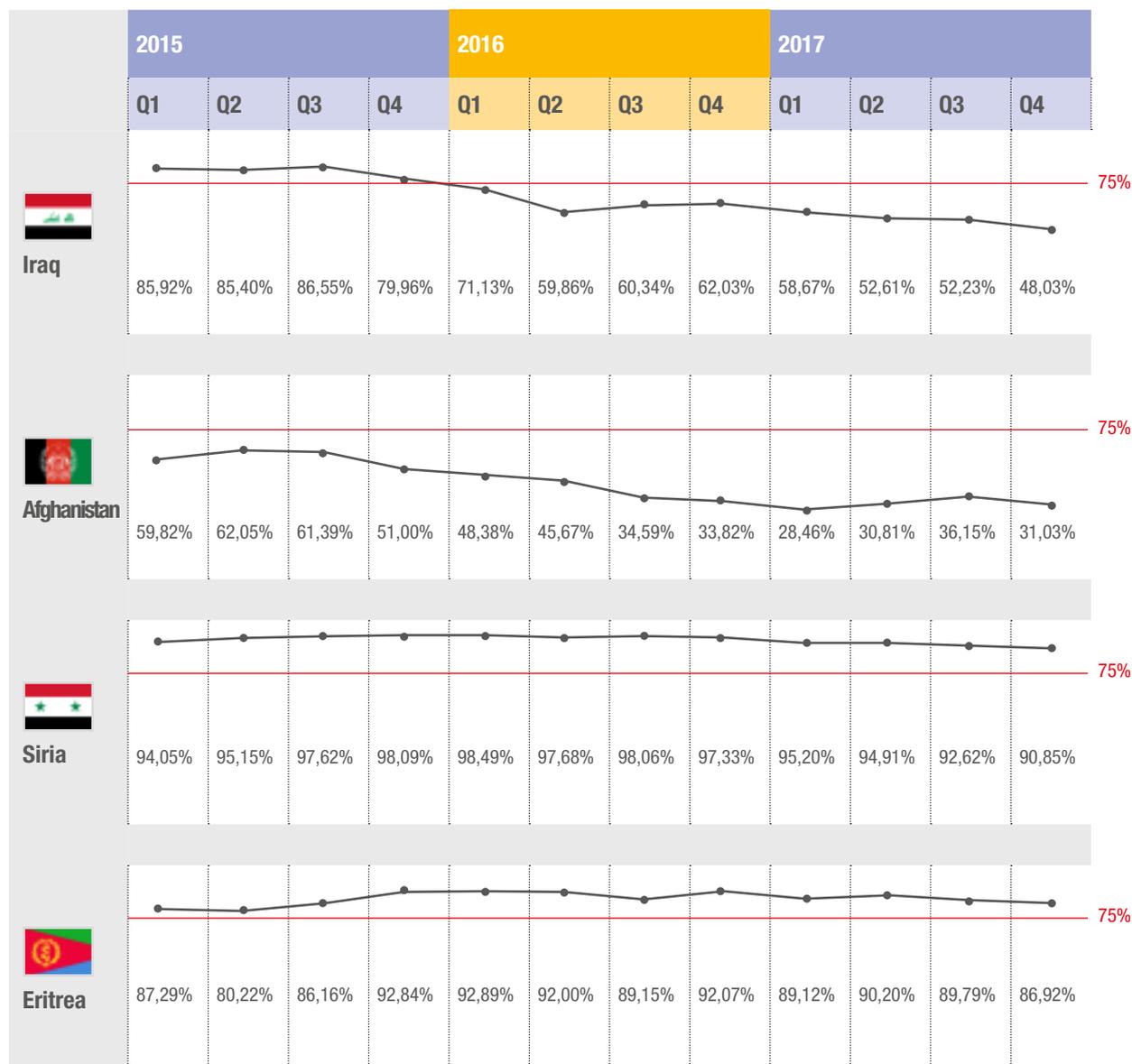


FIG.3 - Riconoscimento protezione internazionale Iraq, Eritrea, Afghanistan dal Q1 2015 al Q4 2017



Dati: Eurostat

Nel giro di poco tempo, quindi, i cittadini iracheni sono passati dall'essere registrabili al programma al non esserlo più (FIG.3). Lo stesso Parlamento europeo a fine 2016 si era interessato alla questione chiedendo, inutilmente, una modifica dei criteri di eleggibilità e ammettendo senza alcun vincolo cittadini afgani, iracheni e siriani, poiché rappresentavano le prime tre nazionalità per numero di richieste di asilo in Europa<sup>11</sup>(FIG.2).

La data di scadenza del programma è stata fissata al 17 settembre 2017 per la decisione 2015/1523 e al 26 settembre 2017 per la decisione 2015/1601. Hanno quindi potuto beneficiarne solo i richiedenti di una delle nazionalità eleggibili, secondo le modalità sopra descritte, giunti sul territorio nazionale entro le due *deadline* e i trasferimenti e l'esame delle domande di chi ha aderito al programma entro i termini stabiliti sono stati prorogati anche ai primi mesi del 2018.

11 L'emendamento n. 19 è stato approvato dal Parlamento Europeo, ma successivamente non è stata trovata l'intesa per introdurlo nella decisione 2015/1601 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0354+0+DOC+XML+V0//IT>).

È fondamentale ricordare che i richiedenti non hanno mai potuto scegliere il paese di destinazione e che qualsiasi preferenza espressa, in qualunque modo, non è stata considerata vincolante. Questo è un approccio diffuso nelle politiche europee di asilo, che puntano a evitare il cosiddetto “*asylum shopping*”, cioè la scelta discrezionale del richiedente di presentare domanda in uno Stato senza che ci siano dei collegamenti effettivi con esso. Sulla base di colloqui effettuati dai funzionari dell’*European asylum support office* (EASO)<sup>12</sup> i richiedenti hanno potuto tuttavia segnalare eventuali legami con alcuni paesi europei. Dunque, in base alla solidità o meno di questi collegamenti, sono state inviate le domande di trasferimento a specifici Stati. Infatti, secondo le due decisioni, per selezionare il paese a cui chiedere di accogliere il richiedente “*si dovrebbe tener conto in particolare delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l’integrazione nello Stato membro di ricollocazione*”<sup>13</sup>.

Nella decisione 2015/1523 sono stati previsti complessivamente 24.000 trasferimenti dall’Italia e 16.000 dalla Grecia, da ricollocare secondo le disponibilità accordate volontariamente da ciascuno Stato europeo. Di questi, inizialmente ne erano programmati 32.256, cui si sarebbero sommati i restanti fino al raggiungimento dei 40.000 totali solo in caso di un successivo accordo tra Stati membri entro dicembre 2015<sup>14</sup>. Tale intesa non è però stata raggiunta. A questi trasferimenti si sono aggiunti quelli previsti dalla decisione 2015/1601 - cioè 15.600 dall’Italia e 50.400 dalla Grecia - secondo un meccanismo di calcolo vincolante che ha assegnato una quota di trasferimenti per ogni Stato. In questo secondo caso, la chiave di calcolo ha preso in considerazione: totale della popolazione residente; il prodotto interno lordo (PIL); numero di domande di protezione presentate negli ultimi quattro anni; tasso di disoccupazione<sup>15</sup>. Inoltre 54.000 posti - inizialmente a beneficio dell’Ungheria, il cui governo ha poi rifiutato - sono stati ulteriormente ripartiti tra Italia e Grecia e assegnati in proporzione alle quote vincolanti. Tuttavia, a seguito dell’accordo UE - Turchia<sup>16</sup>, relativo alla gestione dei flussi della cosiddetta “rotta balcanica”, con la decisione 2016/1754 il Consiglio ha concesso agli Stati membri la possibilità di trasferire le proprie quote tra le 54.000 residuali della *relocation* a un piano di volontaria ammissione di cittadini siriani dalla Turchia, ovvero tramite *resettlement* - o reinsediamento, in italiano<sup>17</sup>. In totale, quindi, le ricollocazioni riservate all’Italia sono state 34.953, mentre 63.302 quelle a beneficio della Grecia (FIG.4).

I richiedenti che intendevano aderire alla ricollocazione hanno dovuto seguire una specifica procedura. Il cittadino eleggibile al programma presentava una domanda di protezione in Italia o Grecia, specificando di voler prendere parte alla *relocation*. Gli Stati membri, a intervalli regolari e comunque almeno ogni trimestre, dovevano comunicare all’*unità Dublin*<sup>18</sup> il numero di trasferimenti effettuabili il più rapidamente possibile. Le autorità italiane o greche provvedevano a individuare i richiedenti da trasferire, dando la priorità ai soggetti vulnerabili. La procedura avrebbe dovuto essere completata entro due mesi dalla comunicazione della disponibilità dello Stato membro di destinazione, con la possibilità di prorogare il termine fino a ulteriori sei settimane, in circostanze eccezionali. Superato questo termine, la competenza tornava a essere di Italia o Grecia.

12 Agenzia dell’Unione europea istituita nel 2010 che supporta le attività degli Stati membri in materia di asilo e contribuisce all’attuazione e al miglioramento del sistema comune di asilo europeo.

13 Considerando 28, decisione 2015/1523 e considerando 34, decisione 2015/1601.

14 Risoluzione del Consiglio europeo 11131/2015 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/en/pdf>).

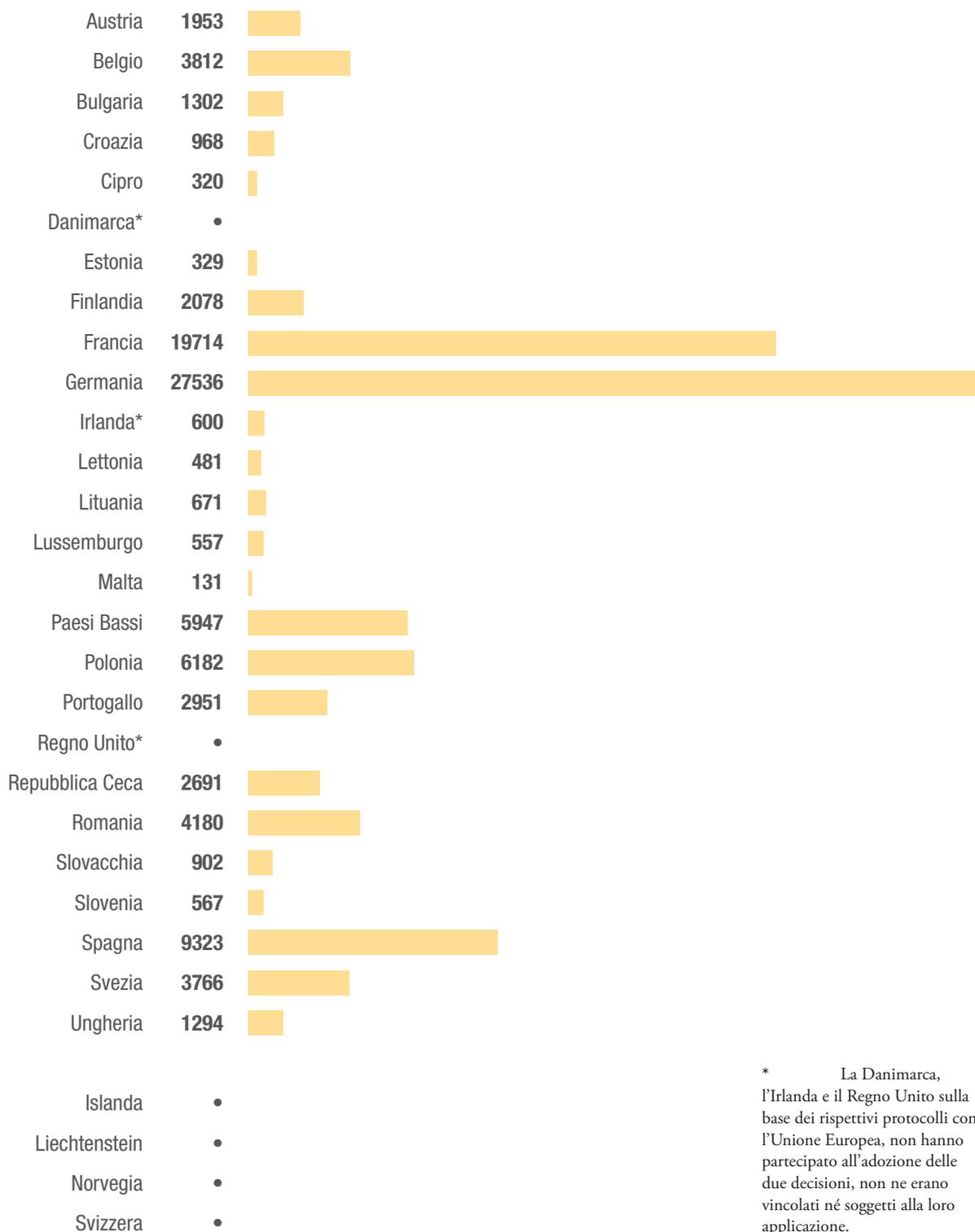
15 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf)

16 Un accordo che prevede l’alleggerimento della pressione migratoria sulla Grecia trasferendo i richiedenti in paesi UE direttamente dalla Turchia, con la possibilità di rimpatriare in quello Stato chi ha presentato una domanda infondata e inammissibile, secondo un meccanismo di un ammesso per ogni rimpatriato (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>).

17 “*Il reinsediamento è il trasferimento di rifugiati, già riconosciuti dall’Alto commissariato Onu per i rifugiati (Unhcr), da un paese di primo asilo, dove non ci sono possibilità di integrazione, e la protezione può essere messa a rischio verso altri paesi. È quindi il trasferimento di rifugiati verso un Paese terzo*”. (<http://www.parlarecivile.it/argomenti/immigrazione/reinsediamento.aspx>).

18 Struttura del ministero dell’Interno, che si occupa anche di determinare lo Stato membro competente all’esame della domanda di protezione internazionale, secondo i criteri del regolamento Dublino III.

**FIG.4 - Ricollocazioni previste dalle decisioni 2015/1523 e 2015/1601, da Italia e Grecia (dati 2017)**



\* La Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito sulla base dei rispettivi protocolli con l'Unione Europea, non hanno partecipato all'adozione delle due decisioni, non ne erano vincolati né soggetti alla loro applicazione.

**TOTALE RICOLLOCAZIONI PREVISTE 98.255**

*Dati: Commissione Europea*

Gli Stati membri potevano rifiutare un trasferimento in soli due casi tassativi<sup>19</sup>: quando il richiedente, sulla base di fondati motivi, poteva costituire un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato; ovvero quando ricorrevano gli estremi per l'esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato<sup>20</sup> o di beneficiario di protezione sussidiaria<sup>21</sup>.

Ai sensi della decisione 2015/1523, per ogni richiedente accolto lo Stato di destinazione avrebbe ricevuto € 6.000; la decisione 2015/1601 ha aggiunto € 500 a Italia e Grecia per ogni richiedente trasferito.

Il considerando n. 30 della decisione 2015/1523 e il n. 35 della decisione 2015/1601 hanno previsto la possibilità di proporre ricorso avverso una decisione positiva di ricollocazione. Solo in questo caso sembrava plausibile procedere alla designazione di un altro Stato di destinazione. Tale facoltà si presentava quando lo Stato designato presentasse carenze sistemiche nell'esame della domanda di asilo e nel sistema di accoglienza tali da porre in essere trattamenti inumani o degradanti nei confronti dei richiedenti. In caso di risposta negativa al trasferimento, invece, non è stata prevista la possibilità di impugnare la decisione di rigetto. Questa limitazione si basava sul fatto che la ricollocazione era da considerarsi un beneficio che uno Stato accordava a un richiedente, e non come un vero e proprio diritto del richiedente stesso.

Al fine di procedere a una migliore attuazione della *relocation*, è stato chiesto a Italia e Grecia di presentare un piano d'azione. L'Italia, quindi, ha elaborato la *Road map*<sup>22</sup>, presentata il 28/9/2015 e richiamata nella circolare del ministero dell'Interno, n. 14106 del 6/10/2015<sup>23</sup>, che ha avuto lo scopo di recepire l'Agenda europea sulla migrazione e ha dedicato una parte alla ricollocazione, da integrare con le *Standard operative procedures* (SOPs) - cioè le procedure che vari attori, istituzionali e non, hanno dovuto seguire nelle varie fasi del procedimento<sup>24</sup>(FIG.5). Al momento dell'arrivo dei migranti sul territorio nazionale le autorità competenti dovevano provvedere alle attività di pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici, fornendo le prime informazioni in materia di immigrazione e asilo. In questa stessa fase veniva accertata la nazionalità delle persone candidabili alla procedura di ricollocazione. A questo punto, si procedeva con una dettagliata informativa in materia di *relocation*, stante il supporto di EASO e dello *United Nation high commissioner for refugees* (UNHCR), l'agenzia ONU che si occupa dei rifugiati.

I richiedenti asilo aventi accesso alla *relocation*, infine, dovevano essere trasferiti in appositi centri di accoglienza, denominati *hub* regionali, dove verbalizzavano la domanda di protezione e attendevano la risposta sul trasferimento.

19 “Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE”, art. 5, c. 7, decisione 2015/1523 e art. 5, c. 7, decisione 2015/1601.

20 Quando il richiedente benefici della protezione o assistenza di un'altra agenzia ONU, che non sia l'UNHCR; quando ci siano fondati motivi per ritenere che abbia commesso un crimine di guerra, contro la pace o contro l'umanità; quando abbia commesso un crimine grave, secondo il diritto comune, al di fuori del paese di accoglienza e prima di esservi ammesso; quando abbia commesso atti contrari alle finalità e principi dell'ONU.

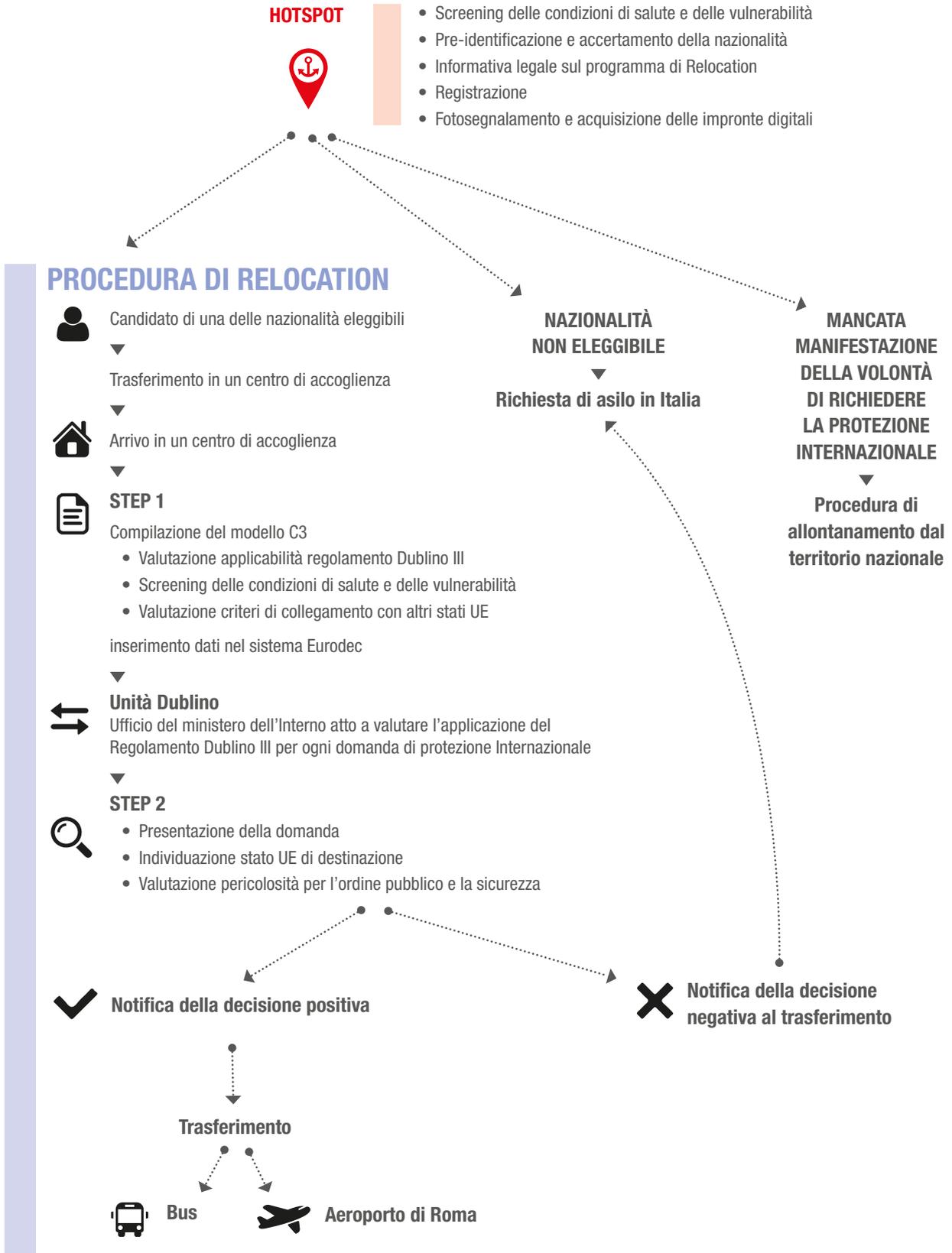
21 Quando ci siano fondati motivi per ritenere che il richiedente abbia commesso un crimine di guerra, contro la pace o contro l'umanità; quando abbia commesso un crimine grave, secondo il diritto comune, al di fuori del paese di accoglienza e prima di esservi ammesso; quando abbia commesso atti contrari alle finalità e principi dell'ONU; quando rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza.

22 <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>

23 [http://www.immigrazione.biz/upload/circolare\\_ministero\\_interno\\_n\\_14106\\_del\\_6\\_10\\_2015\\_hotspot\\_accoglienza.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_ministero_interno_n_14106_del_6_10_2015_hotspot_accoglienza.pdf)

24 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots\\_sops\\_-\\_versione\\_italiana.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf)

FIG.5 - La procedura di relocation



Dati: Commissione Europea

# L'ATTIVITÀ DI A BUON DIRITTO

La città di Roma è stata assoluta protagonista della *relocation* dall'Italia. Le partenze via aereo sono avvenute esclusivamente dalla capitale, con il supporto dell'*Organizzazione internazionale per le migrazioni* (OIM)<sup>25</sup>. I richiedenti da ricollocare sono stati quindi accolti in strutture di Roma e provincia, o subito dopo l'arrivo in Italia o in prossimità della partenza. Alcuni trasferimenti sono avvenuti anche via autobus, verso paesi confinanti con l'Italia<sup>26</sup>.

A Buon Diritto ha avuto modo di osservare direttamente il funzionamento della procedura di *relocation* tramite il lavoro svolto dai due sportelli legali. Il primo, situato all'interno dell'*hub* di via Ramazzini e gestito dalla Croce Rossa Italiana – comitato area metropolitana di Roma, ha ospitato numerosi beneficiari del programma. Il secondo, tuttora attivo, si svolge in via Chiaromonte, nei pressi della stazione Tiburtina di Roma, dove numerosi richiedenti ritenuti eleggibili sono fuoriusciti per diversi motivi dal sistema di accoglienza e hanno ricevuto supporto dai volontari di Baobab experience ONLUS. In quest'ultimo caso la tutela legale è offerta all'interno della "*Rete legale per i migranti in transito*", composta da A Buon Diritto, Baobab experience ONLUS – gruppo legale, Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) e Radicali italiani.

L'*hub* di via Ramazzini, chiuso a fine settembre 2017 a seguito della diminuzione degli arrivi sulle coste italiane, era composto da due tensostrutture, con capienza di 400 posti circa ciascuna. L'operatore legale di A Buon Diritto si è recato almeno due giorni la settimana, da settembre 2016 sino a settembre 2017, per circa 230 ore totali di servizio e 97 aventi diritto alla ricollocazione ascoltati. L'attività era incentrata principalmente sull'informativa legale di gruppo e, a seconda di casi concreti o di particolari fragilità, è avvenuta la presa in carico di alcuni cittadini eleggibili. In particolari situazioni è stato ritenuto opportuno il confronto e la collaborazione con EASO e UNHCR, i quali si recavano sul luogo a seconda delle necessità.

L'insediamento informale di via Chiaromonte è il risultato di circa venti sgomberi di altrettanti presidi autogestiti che Baobab experience ONLUS ha allestito dal 2015 per l'accoglienza di richiedenti asilo, che per vari motivi non riuscivano a beneficiare del sistema istituzionale di accoglienza o ne erano fuoriusciti. L'operatore di A Buon Diritto si è recato al presidio una volta ogni quattordici giorni. Da dicembre 2016 a settembre 2017, la rete legale ha offerto informativa sulle procedure e preso in carico circa 800 persone, di cui più di 600 cittadini di nazionalità candidabili al programma di ricollocazione.

Le principali criticità riscontrate da A Buon Diritto hanno riguardato: la scarsa conoscenza del funzionamento del programma; l'abbandono del centro e la successiva revoca delle misure di accoglienza; l'*iter* della domanda di *relocation* presentata in altre Questure italiane, dalle quali non si avevano più notizie al momento dell'abbandono della struttura di accoglienza.

A Buon Diritto, individualmente o in sinergia con le altri membri della rete legale, ha contattato numerose Questure e Prefetture italiane per segnalare la presenza di cittadini registrati al programma, al fine di conservare il loro precedente posto in accoglienza e poter così continuare la procedura di *relocation*<sup>27</sup>.

Le domande che gli operatori di A Buon Diritto hanno ricevuto più spesso riguardavano la scelta del paese di destinazione e i tempi di attesa, tanto per avviare l'*iter* quanto per il trasferimento. La tipologia delle richieste fa presumere che

25 Fondata nel 1951, dal 2016 è un'agenzia collegata alle Nazioni Unite.

26 <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/procedures/dublin>

27 Stando all'ultimo report pubblicato, nel periodo di riferimento aprile - settembre 2017 la rete legale ha preso in carico 322 persone, prevalentemente eritree. Gli interventi in materia di *relocation* hanno costituito l'80% delle attività ([https://www.abuondiritto.it/images/Rapporti/Report\\_attivit\\_Rete\\_legale\\_migrant\\_transito.pdf](https://www.abuondiritto.it/images/Rapporti/Report_attivit_Rete_legale_migrant_transito.pdf)).

probabilmente l'informativa legale fornita inizialmente non fosse stata chiara ed esaustiva o quantomeno non fosse stata recepita correttamente dai destinatari. L'impressione più comune è che numerosi richiedenti eleggibili credessero erroneamente di poter scegliere il paese di destinazione e che l'intera procedura si sarebbe conclusa nel giro di qualche mese.

A Buon Diritto ha anche partecipato ad alcuni incontri tematici sulla *relocation*, organizzati dalla rappresentanza italiana della *Directorate-General for migration and home affairs (DG HOME)*, la sezione della Commissione europea che si occupa delle politiche migratorie. Le associazioni coinvolte hanno portato all'attenzione delle istituzioni europee le criticità del programma. Anche grazie a queste attività, la Commissione ha preso atto di alcune lacune sistemiche e si è impegnata affinché si trovassero soluzioni. Ad esempio, l'attivazione di un numero telefonico cui si sono potuti rivolgere richiedenti asilo e operatori per ricevere qualsiasi tipo di chiarimento sulla *relocation* e che si è rivelato uno strumento molto utile per l'attività di A Buon Diritto<sup>28</sup>.

Nei paragrafi successivi saranno elencate le principali criticità osservate. Verranno inoltre riportate le principali norme e sentenze cui gli operatori legali hanno fatto quotidianamente riferimento e si farà menzione di casi concreti che A Buon Diritto ha seguito e che appaiono emblematici al fine di comprendere gli effetti pratici della *relocation*.

## L'INFORMATIVA LEGALE TRA *HOTSPOT* APPROACH E SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO

In materia di protezione internazionale, l'informativa legale rappresenta un elemento fondamentale. Le informazioni devono riguardare soprattutto il sistema di asilo e di accoglienza, nonché, nel caso di cittadini candidabili alla *relocation*, anche le principali informazioni sul programma. Questo è un passaggio decisivo, poiché i cittadini di paesi terzi provengono spesso da ordinamenti giuridici anche molto differenti da quello italiano o di altri Stati europei e non è scontato che siano a conoscenza di norme che sono fondamentali (come ad esempio la possibilità di fare domanda di protezione o di accesso al circuito dell'accoglienza)<sup>29</sup> Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), l'informativa legale sulla protezione internazionale è un'attività rilevante che le autorità statali devono fornire allo straniero, soprattutto ove corra il rischio di essere espulso o respinto<sup>30</sup>. Nell'ordinamento italiano la Corte di Cassazione

28 <https://www.easo.europa.eu/news-events/press-release-easo%E2%80%99s-hotline-italy-eu-relocation-programme>

29 L'art. 10, d.lgs. 25/2008, che di disciplina la procedura della domanda di protezione internazionale, prevede che quando viene manifestata la volontà di chiedere protezione, le autorità competenti debbano informare il richiedente dei propri diritti e doveri. Disposizione analoga è quella dell'art. 3, d.lgs. 142/2015, che disciplina il sistema di accoglienza, secondo cui personale specializzato è tenuto a offrire le stesse informazioni richieste al momento della presentazione della domanda di asilo.

30 Sentenza Corte EDU *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 23/02/2012: “*il dovere di informare lo straniero sul suo diritto di ottenere una protezione internazionale [...]*”, opinione concordate del giudice Pinto De Albuquerque, pag. 76 ([http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/testo\\_ingleses/000/000/482/Hirsi.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/testo_ingleses/000/000/482/Hirsi.pdf)). La medesima Corte, nella pronuncia sul caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 21/01/2011, statuiva che il mancato accesso alle informazioni è chiaramente il maggior ostacolo nell'accesso alla procedura della domanda di protezione internazionale (<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>).

è stata dello stesso avviso<sup>31</sup>. Le sentenze accennate riguardavano il rapporto tra informativa legale e provvedimenti di allontanamento, quindi non direttamente il programma di ricollocazione. Tuttavia il tenore delle dichiarazioni sull'informativa legale appare deciso: lo straniero ha sempre diritto a che gli vengano date informazioni chiare ed esaustive.

La *relocation* ha costituito una possibile anticamera all'esame della domanda di asilo, dal momento che per avervi accesso il beneficiario ha dovuto presentare richiesta di protezione in Italia. Pertanto, quest'obbligo di informazione stringente e puntuale si sarebbe dovuto applicare anche in riferimento alla ricollocazione. L'obbligo di provvedere a quest'attività è ricaduto su diversi soggetti e in tutte le fasi dell'*hotspot approach*. In sintesi si può affermare che nei momenti successivi all'approdo le istituzioni competenti a fornire informazioni sono state quelle richiamate dalla disciplina dell'approccio *hotspot*. A seguito dell'ingresso nella struttura di accoglienza, a farsi carico del servizio è l'operatore legale. Al momento della presentazione della domanda di protezione in Questura, spetta ai funzionari della stessa orientare il richiedente.

La *Road map* e le SOPs hanno disposto che personale di EASO e UNHCR, alla presenza di mediatori culturali, è incaricato di informare i cittadini appena approdati e accolti all'interno dei centri *hotspot*. Le stesse decisioni sulla *relocation*, artt. 6 delle due decisioni, riferiscono: "Italia e la Grecia informano il richiedente, in una lingua a lui comprensibile o che ragionevolmente si suppone lo sia, sulla procedura di ricollocazione". La somministrazione delle informazioni legali sin dai momenti successivi all'arrivo ha rivestito un triplice scopo: agevolare l'adesione al ricollocazione; rendere edotto il beneficiario della procedura, dei suoi diritti e dei suoi doveri; scoraggiare movimenti secondari irregolari, cioè l'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione europea.

Grazie all'attività degli sportelli legali, sono state raccolte numerose testimonianze di cittadini candidabili alla *relocation* che hanno dichiarato di non aver ricevuto nessun tipo di chiarimento in materia, né negli *hotspot* né nei centri di accoglienza in cui risiedevano. Quanto rilevato va nella direzione opposta alla normativa in vigore, poiché, una volta avuto accesso alle misure di accoglienza, l'ospite dovrebbe poter contare sul supporto di una figura che abbia un'ottima conoscenza del contesto legale e gli strumenti per un dialogo efficace con il richiedente asilo<sup>32</sup>. Tale *gap* informativo presso i centri di accoglienza sull'intero territorio nazionale ha prodotto un nuovo flusso migratorio verso Roma: quello costituito dai richiedenti che avevano abbandonato volontariamente la struttura, poiché convinti che dalla capitale il trasferimento potesse avvenire più velocemente. Nel periodo di riferimento 15 gennaio – 15 aprile 2017, su circa 80 persone incontrate dagli operatori della rete legale, più del 50% proveniva da diversi centri di accoglienza<sup>33</sup>, abbandonati proprio per eccessiva lunghezza della procedura e assenza totale o parziale di informazioni. L'attività di A Buon Diritto e degli altri membri della rete legale ha permesso in alcuni casi di ripristinare l'accoglienza e in altri di conservare il diritto alla *relocation*, pur senza riottenere il posto in struttura.

Nell'*hub* di via Ramazzini gli operatori di A Buon Diritto hanno prestato attività di informativa legale a 97 persone eleggibili al programma, collettivamente o individualmente, potendo constatare come le informazioni in possesso dei beneficiari fossero frammentarie o del tutto inesatte nella maggior parte dei casi. Molti richiedenti - soprattutto cittadini di nazionalità eritrea – si sono rifiutati di avviare la procedura di *relocation* poiché non volevano recarsi in Questura per vari motivi, tra i quali probabilmente il passaggio di erronee informazioni tra connazionali o altri migranti. Ad esempio, gli operatori di A Buon Diritto hanno rilevato degli errori da parte di una Questura del nord Italia, che aveva registrato la domanda di alcune cittadine eritree come richiesta di protezione in Italia, escludendole, di fatto, dalla ricollocazione.

31 Cassazione, sez. VI civile, n. 5926, 25/03/2015: "qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento" (<https://www.eius.it/giurisprudenza/2015/054.asp>).

32 "Una persona che coniughi una formazione universitaria specifica con un'esperienza maturata sul campo in materia di protezione internazionale, nonché con capacità di ascoltare e dialogare con il beneficiario, sostenendolo nel disbrigo delle pratiche amministrative e legali", in *Manuale operativo SPRAR per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, 2015, pag. 89 ([http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR\\_-\\_Manuale\\_operativo\\_2015.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf)).

33 Nota stampa "Rete di supporto legale per i migranti in transito", Rete di supporto legale per i migranti in transito, 21/04/2017, pag. 4 (<https://www.abuondiritto.it/it/materiali/136-nota-stampa-della-rete-supporto-legale-21-04-2017/file.html>).

Il problema si è risolto facendo una segnalazione alla Questura coinvolta e all'EASO. Ugualmente, potrebbero esserci stati casi analoghi, nei quali l'errore non sia stato tempestivamente portato all'attenzione delle autorità.

Un caso emblematico di danno causato dall'assenza di informativa legale riguarda K., un cittadino siriano di 19 anni, ascoltato dagli operatori di A Buon Diritto nell'*hub* di via Ramazzini<sup>34</sup>.

K. è approdato a Lampedusa nel luglio 2016, ma subito dopo il trasferimento in un centro di accoglienza in Sicilia ha deciso di partire per la Svizzera, dove risiedono alcuni connazionali. Così facendo, ha perso la possibilità di partecipare al programma di ricollocazione per aver varcato illegalmente una frontiera interna. Infatti, in caso di attraversamento irregolare di un confine interno dell'Unione, secondo la normativa di settore, il richiedente sarebbe stato trasferito nuovamente in Grecia o in Italia. Di conseguenza, anche la competenza all'esame della domanda sarebbe tornata a essere di uno di questi due Stati.

Durante uno dei colloqui K. ha dichiarato che in nessuna fase dell'*hotspot approach* né al momento dell'ingresso in accoglienza, aveva ricevuto informazioni su *relocation* e diritto di asilo. Inoltre, ha aggiunto che probabilmente queste informazioni gli fossero state fornite in lingua inglese, che in quel periodo non era in grado di comprendere.

Numerose segnalazioni di associazioni e organizzazioni che operano nel settore hanno denunciato l'inesistenza o l'eccessiva genericità dell'informativa legale, sia nell'*hotspot approach* sia nelle strutture di accoglienza o nelle Questure<sup>35</sup>. Un recente *report* della *Commissione per le libertà civili, giustizia e affari interni* (LIBE) del Parlamento europeo<sup>36</sup> - che per la sua stesura ha coinvolto anche A Buon Diritto - ha evidenziato la stessa carenza, tanto in Italia quanto in Grecia, sintomo di un'anomalia strutturale del sistema<sup>37</sup>. Anche la *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate* della Camera dei deputati il 26 ottobre 2016 ha approvato una relazione sulle attività all'interno degli *hotspot*, sulla base di osservazioni dirette, da cui emergono le medesime criticità<sup>38</sup>.

34 Testimonianza raccolta il 14 giugno 2017

35 Si veda a tal proposito *Hotspot, il diritto negato*, Oxfam briefing paper, 19/05/2016 ([https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto\\_HotspotHotspots\\_Il-diritto-negato\\_Oxfam\\_DEF.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_HotspotHotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf)). Sullo stesso argomento, si veda *Modificare subito le prassi amministrative per garantire sempre i diritti di ogni straniero soccorso in mare e sbarcato: ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua condizione giuridica, manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, non essere respinto o espulso soltanto per la sua nazionalità, non essere trattenuto soltanto per identificazione*, Documento del consiglio direttivo ASGI, 21/10/2015 ([https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/2015\\_documento-ASGI-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/2015_documento-ASGI-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf)).

36 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL\\_STU\(2017\)583132\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf)

37 "In Italy, it was reported that eligible asylum seekers often lack information about the opportunity to apply for relocation or, when correctly informed, face administrative barriers during the relocation process, especially when transferred from one reception centre to another", *Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE Committee*, Directorate general for internal policies, par. 2.4, pag. 41.

38 "È di tutta evidenza come esigenze di speditezza e pragmatismo che connotano la gestione di uno sbarco di diverse centinaia di persone in contemporanea, in una cornice di evidenti difficoltà per gli operatori e – ancor più – per i diretti interessati, possono determinare una non completa informativa legale del migrante", pag. 31 ([http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/006/intero.htm](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/006/intero.htm)). Nello stesso senso, si veda la relazione di minoranza a cura dell'onorevole Palazzotto: "così come riportato nei rapporti di autorevoli organizzazioni, nelle denunce delle associazioni territoriali e nelle audizioni da parte della Commissione, l'attività di informativa legale seppure costituisca una fase delicata e rilevante, appare invece approssimativa, del tutto inadeguata o addirittura inesistente", pag. 16 ([http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/relazione\\_minoranza\\_hotspot\\_palazzotto\\_2\\_.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/relazione_minoranza_hotspot_palazzotto_2_.pdf)).

## L'EXCLUSION CASE PER MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO O SICUREZZA NAZIONALE: UNO STRUMENTO PER SELEZIONARE I RICHIEDENTI DA TRASFERIRE?

Un altro aspetto controverso della ricollocazione riguarda l'esclusione dal programma dei richiedenti considerati una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza<sup>39</sup>. È opportuno precisare che mancano definizioni compiute di “*pericolo*”, “*ordine pubblico*” e “*sicurezza nazionale*” tanto a livello nazionale quanto comunitario.

Sono stati portati all'attenzione di A Buon Diritto i casi di quattro richiedenti di nazionalità eritrea, candidati alla *relocation*, che avevano dichiarato di aver fatto parte delle forze armate del paese di origine, come riportato anche nei rispettivi moduli di verbalizzazione della domanda (il cosiddetto *modulo C3*). Il regime eritreo, infatti, impone indistintamente a tutti i cittadini la coscrizione a tempo indeterminato, da cui è difficile sottrarsi senza essere dichiarati disertori o subire conseguenze peggiori<sup>40</sup>. I quattro richiedenti hanno ricevuto una risposta negativa da Finlandia, Norvegia e Paesi Bassi a causa della loro presunta pericolosità. Di questi, due hanno accettato di incontrare gli operatori dell'associazione e fornire una testimonianza di quanto accaduto<sup>41</sup>.

T., una donna eritrea di 35 anni in accoglienza presso il centro per richiedenti asilo (CARA) di Castelnuovo di Porto (Roma), ha raccontato di essere stata abusata sessualmente per anni all'interno dell'esercito e di essere stata congedata solo al settimo mese di gravidanza, salvo poi chiederle di tornare in servizio. Per questo motivo è stata costretta a fuggire, lasciando sua figlia molto piccola con dei parenti. Inizialmente le era stata data una risposta positiva al trasferimento verso i Paesi Bassi, per poi comunicarle il diniego la sera prima della partenza, gettandola in una profonda frustrazione. Anche A., eritreo, in accoglienza nell'*hub* di via Ramazzini e poi al CARA di Castelnuovo di Porto, ha raccontato di aver subito prima la coscrizione e poi la prigionia, poiché appoggiava suo padre nelle proteste contro il regime. Per lui il rifiuto della Norvegia è arrivato abbastanza velocemente. In seguito, entrambi sono stati riconosciuti dalle autorità italiane come rifugiati. Ciò sembra quasi un paradosso, poiché se fossero stati effettivamente un pericolo per lo Stato, sarebbero stati sottoposti a idonee misure di sicurezza e prevenzione. In assenza di una nozione certa, ma soprattutto valida per tutto il territorio dell'Unione europea, queste clausole generali possono quindi prestarsi a interpretazioni estensive o arbitrarie.

Quello che può rappresentare una minaccia per uno Stato, potrebbe non esserlo per un altro. Inoltre è possibile che queste clausole siano state usate per selezionare i richiedenti da trasferire, senza che ricorressero concretamente pericoli

39 “Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE”, art. 5, decisione 2015/1523 e art. 5, decisione 2015/1601.

40 La questione è trattata in maniera puntuale in *Eritrea: just deserters. Why indefinite National service in Eritrea has created generation of refugees*, Amnesty International, 2/12/2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/afr64/2930/2015/en>).

41 Testimonianze raccolte il 16/10/2017.

per gli Stati. Ci sono state diverse segnalazioni sull'argomento da parte delle istituzioni<sup>42</sup> e della società civile<sup>43</sup>, che hanno evidenziato questa anomalia. A titolo esemplificativo, nell'undicesimo report sulla *relocation* si può leggere che alcuni Stati membri applicavano estensivamente il concetto di ordine pubblico o imponevano criteri e preferenze stringenti: la Bulgaria tendeva a non accogliere cittadini eritrei; l'Estonia escludeva dalla *relocation* alcuni richiedenti per motivi di sicurezza nazionale, senza opportune spiegazioni; la Francia accettava solo un piccolo numero di beneficiari dall'Italia<sup>44</sup>.

Lo stesso Parlamento europeo, nella risoluzione 2685/2017, ha richiamato all'ordine gli Stati membri per questa pratica illegittima. Nello specifico, la risoluzione parla di esclusione arbitraria basata sul sesso o sulla nazionalità: preferenze nell'accettazione di donne single ed esclusione di richiedenti asilo eritrei<sup>45</sup>. Tale condotta sembrerebbe in contrasto con due degli obiettivi della *relocation*: alleggerire la pressione migratoria su Italia e Grecia e superare la rigida impostazione del regolamento Dublino III. L'*exclusion case* quindi non poteva assolutamente fondarsi sulla nazionalità del richiedente, né sulla discrezionalità dello Stato membro, e ogni risposta negativa doveva essere adeguatamente motivata, così da garantire allo Stato italiano - tornato a quel punto a essere competente all'esame della domanda - di prendere tutti gli accorgimenti del caso.

Infatti, a seguito del rifiuto del paese di destinazione non è stato possibile inviare una nuova domanda a un altro Stato. Inoltre, non è stata neanche prevista alcuna formalità nella notifica del rifiuto al diretto interessato, come avviene per tutte le comunicazioni sulla domanda di asilo o per le decisioni di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III. Sembra che ogni comunicazione sull'esito negativo della pratica di ricollocazione sia stata fornita esclusivamente in forma orale.

Tutto questo, unito all'impossibilità di poter presentare un ricorso in Tribunale, ha rappresentato sicuramente un punto critico del programma. Sia perché ha messo in luce alcune falle nella formulazione della *relocation* sia perché anche in questo caso si è evidenziata la mancanza di collaborazione tra Stati, in un momento critico del sistema comune di asilo europeo. E, soprattutto, perché un rifiuto ingiustificato o non adeguatamente motivato ha rischiato di aggravare la condizione di fragilità di alcuni richiedenti già particolarmente provati.

.....

42 “Some of the rejections are still based on grounds not foreseen by the Council Decisions, such as nationality (even if the person belongs to one of the nationalities eligible for relocation)”, in *Report from the commission to the european parliament, the european council and the council. Ninth report on relocation and resettlement*, Commissione Europea, 8/02/2017 ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208\\_ninth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208_ninth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)). E nello stesso senso: “Some Member States appear to have attached to their indications a long list of preferences and additional limiting conditions related to language skills, vulnerabilities, etc., which significantly complicates and delays the matching process. Reportedly, other Member States have limited places to just one of the qualifying nationalities due to a lack of interpreters, or have explicitly excluded vulnerable cases. It should be recalled in this context that, while preferences expressed by Member States are meant to inform the matching process, they are not binding on Italy and Greece”, in *Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively – UNHCR’S recommendations*, Commissione Europea, gennaio 2016 (<http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>).

43 “Unfortunately, in practice, Member States make use of the provision of Article 5(7) of the Council Decisions without specifying the reason of rejection or providing any additional information”. Da <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/relocation>. Nello stesso senso: “La Francia e l’Olanda sono molto rigide nell’accettare le domande di relocation per timore di attacchi terroristici, per questo spesso le ambasciate rifiutano le domande di relocation”, in *Appunti da un viaggio in Grecia, luglio 2016: registrazione, diritto d’asilo e relocation*, a cura di Carnemolla, Peradotto, Tazzioli, 11/08/2016 (<http://www.meltingpot.org/Appunti-da-un-viaggio-in-Grecia-luglio-2016-registrazione.html#W04fBtSFPct>).

44 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412\\_eleventh\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_eleventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

45 “Whereas some Member States are using highly restrictive and discriminatory preferences, such as granting relocation only to single mothers, or excluding applicants of specific nationalities, such as Eritreans, and apply very extensive security checks”, lett. Q. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0230+0+DOC+XML+V0//EN>).

## I LEGAMI FAMILIARI CHE FACILITANO L'INTEGRAZIONE: LA COLLABORAZIONE TRA ISTITUZIONI E SOCIETA' CIVILE IN UN CASO DI APPLICAZIONE "ATIPICA"

Le due decisioni sulla *relocation* non hanno delineato dei criteri oggettivi per determinare quale fosse lo Stato membro di trasferimento. Questa scelta può essere interpretata in maniera negativa, se si pensa alla discrezionalità eccessiva lasciata ai singoli Stati e ai probabili abusi cui hanno dato luogo. Dall'altro lato, sicuramente, la flessibilità nella determinazione dello Stato competente a esaminare una domanda di protezione ha rappresentato un elemento innovativo e migliorativo, in controtendenza con l'impianto rigido di Dublino III. Infatti, l'unico criterio generale di collegamento da prendere in considerazione era la presenza di legami di varia natura tra un richiedente e un determinato paese europeo e che questi fossero fondamentali per facilitarne l'integrazione<sup>46</sup>. Solo in questo caso le due decisioni hanno consentito alle autorità statali di stabilire delle preferenze, fermo restando il rispetto assoluto del principio di non discriminazione. Non è chiaro comunque se e come queste preferenze siano state espresse. Si potevano prendere in considerazione anche vincoli familiari, se non per stabilire un collegamento diretto con un determinato Stato - come ad esempio nell'ipotesi di ricongiungimento familiare - quantomeno per prevedere un'unica destinazione per lo stesso nucleo arrivato in Italia o Grecia. È anche vero che le decisioni sulla *relocation* hanno rinvio alla nozione di familiare del regolamento Dublino III: "*il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di paesi terzi*";. Condizione necessaria è che il legame di parentela fosse già costituito nel paese di origine: i nuclei formati dopo la fuga dal paese di origine non sono stati considerati come familiari e l'individuazione di una stessa destinazione non è stata automatica.

Un caso particolare seguito da A Buon Diritto ha riguardato proprio questo aspetto: una domanda di *relocation* presentata da una coppia di coniugi, ma non riconosciuti come tali da Dublino III ai fini del trasferimento. Questa vicenda ha anche evidenziato come possa esservi proficua collaborazione tra soggetti privati e istituzionali, così da risolvere in sinergia un determinato problema, nel rispetto del diritto pur mantenendo un approccio flessibile<sup>47</sup>.

F. è un siriano di ventuno anni e N. una donna eritrea di 24 anni, entrambi di religione musulmana.

F. e N. avevano intrapreso il viaggio autonomamente, per poi incontrarsi nel centro di Villa Sikania, ad Agrigento, dove avevano fatto domanda di *relocation*, esprimendo preferenza per due paesi differenti: lui per la Svezia, lei per la Germania. Cioè quegli Stati che originariamente costituivano la conclusione del loro percorso migratorio, poiché alcuni parenti e conoscenti risiedono lì da tempo.

Durante la loro permanenza nello stesso centro, però, avevano iniziato una relazione sentimentale e avevano espresso agli operatori della struttura e al personale EASO la volontà di essere trasferiti nello stesso paese, senza però ricevere nessun riscontro. Così, dopo essere stati trasferiti nell'*hub* di via Ramazzini, si sono rivolti allo sportello di A Buon Diritto all'interno della struttura. Se si fosse presa in considerazione la nozione di familiare valida nella ricollocazione neanche un eventuale matrimonio nel nostro paese sarebbe stato utile. È pur vero che la divisione di un nucleo familiare, anche se costituito in Italia, avrebbe potuto avere conseguenze negative sul processo di inclusione sociale; o addirittura incentivare un movimento secondario irregolare di uno dei due coniugi da un paese a un altro.

Gli operatori di A Buon Diritto hanno inizialmente contattato gli uffici comunali per la celebrazione di un rito civile. Inizialmente non vi è stato il consenso dell'amministrazione in quanto i due erano in possesso del solo permesso

.....

<sup>46</sup> Considerando 28, decisione 2015/1523 e considerando 34, decisione 2015/1601.

<sup>47</sup> Testimonianza raccolta il 12 ottobre 2016.

di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, non considerato utile. L'impossibilità di rivolgersi alla rappresentanza consolare siriana ed eritrea, opzione non percorribile per i richiedenti, aveva definitivamente eliminato la possibilità di un matrimonio civile.

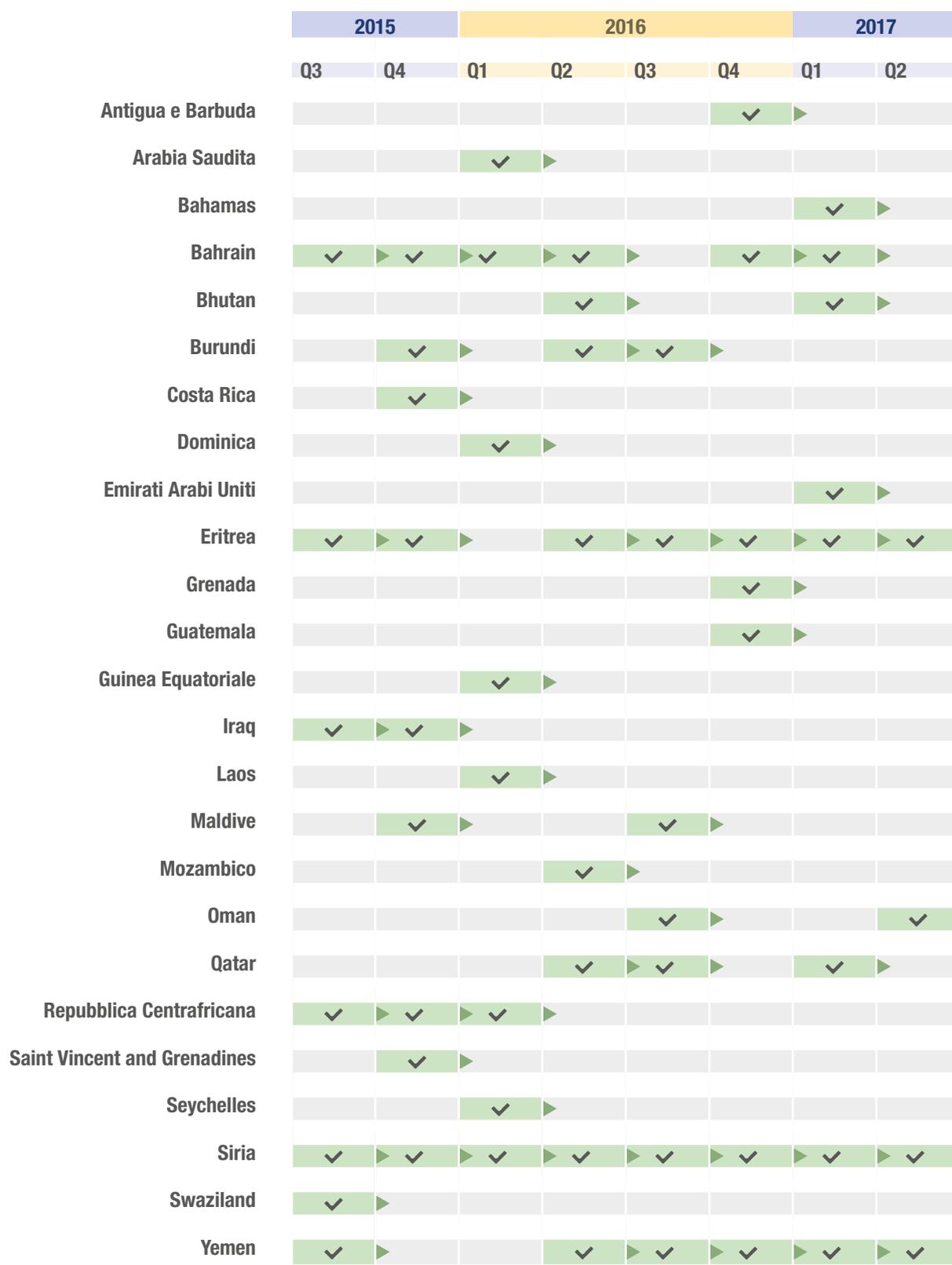
Pertanto, gli operatori si sono rivolti a una moschea per la celebrazione di un rito islamico. F. e N. si sono quindi uniti in matrimonio, con regolare certificato, munito di foto e generalità dei coniugi.

A questo punto è stato inviato all'EASO e alla Questura di Roma tutto il materiale utile, con l'aggiunta di una relazione dell'associazione A Buon Diritto e dell'assistente sociale della CRI, invitando a far esaminare la domanda dei due nello stesso paese, anche senza prendere in considerazione le preferenze espresse in precedenza. Solo così, oltre a preservare l'unità familiare, sancita da numerose disposizioni di diritto internazionale, dell'unione europea e italiano, si sarebbe potuto garantire un effettivo incentivo all'inclusione sociale.

Dopo un'attesa di circa due mesi le autorità norvegesi, che avevano espresso interesse per la situazione, hanno dato l'autorizzazione al trasferimento.

I due sono partiti a marzo 2017 e a settembre dello stesso anno hanno ricevuto una risposta positiva dall'autorità norvegese deputata all'esame della domanda di protezione internazionale, che ha riconosciuto loro lo *status* di rifugiati. N. e F. stanno compiendo con successo il loro percorso di inclusione sociale.

FIG.6 - Storico nazionalità beneficiarie relocation



✓ Riconoscimento dell'eleggibilità per la relocation e possibilità di trasferimento nel trimestre successivo  
▶ Possibilità di trasferimento (accordata nel trimestre precedente)  
 Mancato riconoscimento dell'eleggibilità per la relocation

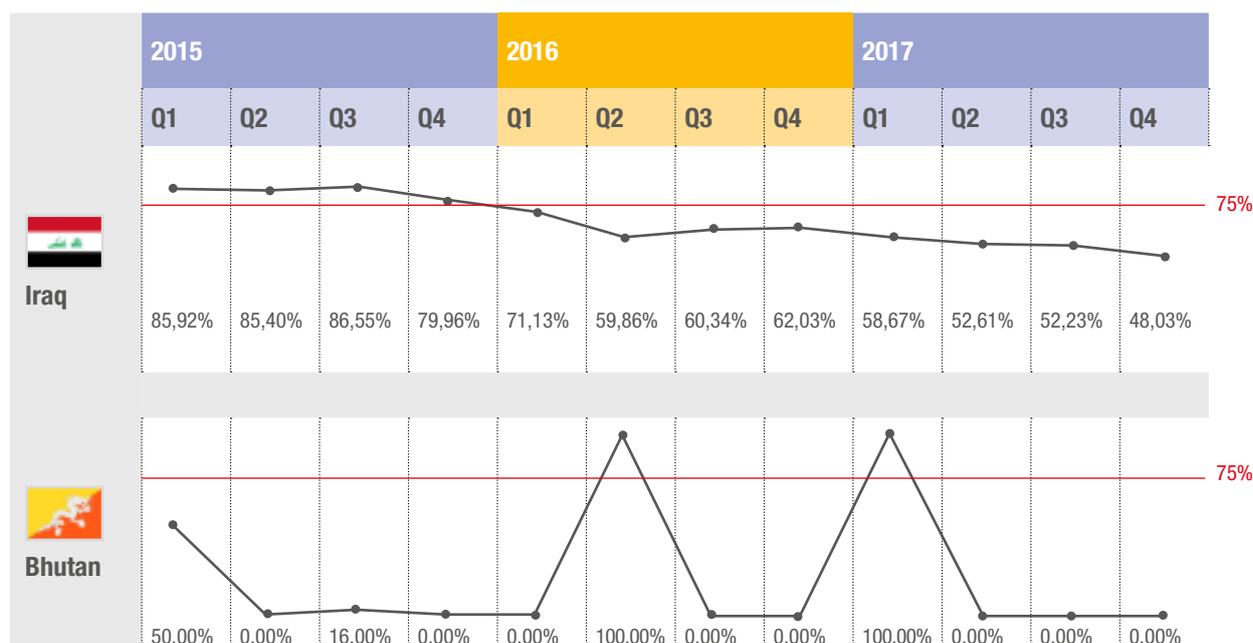
Dati: Eurostat

## OSSERVAZIONI E CRITICITÀ

Alla luce di quanto appena descritto, è possibile quindi formulare alcune osservazioni, sia sulla formulazione del programma - di competenza europea - che sulle modalità con cui l'Italia ha implementato.

La *relocation* partiva da un presupposto molto semplice: una forte pressione migratoria su Grecia e Italia di cittadini di paesi terzi, tale da rendere insostenibile l'operatività del sistema amministrativo e di accoglienza statale. In Italia sono approdate rispettivamente 153.842 persone nel 2015<sup>48</sup>, 181.436 nel 2016<sup>49</sup> e 119.310 nel 2017<sup>50</sup>. Sono percentuali che oscillano tra lo 0,2% e lo 0,3% della popolazione regolarmente residente in Italia per ogni anno preso in considerazione. Non sono quindi numeri elevati in senso assoluto, ma è pacifico che l'Italia non fosse materialmente in grado di garantire un esame in tempi accettabili delle domande né un'accoglienza dignitosa per ogni richiedente asilo. A ciò si deve aggiungere la volontà di molti di loro di stabilirsi in un altro paese europeo, per ragioni che variano dall'appena citata situazione italiana, al desiderio di ricongiungersi con amici e parenti o al maggior funzionamento del mercato del lavoro. Questo tipo di soluzione non è assolutamente contemplata nelle disposizioni del regolamento Dublino III, che prevede criteri molto restrittivi e quindi difficilmente integrabili, lasciando ampia applicazione a quello di primo ingresso.

**FIG.7 - Percentuale di riconoscimento protezione internazionale: Iraq e Bhutan a confronto**



Dati: Eurostat

48 [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31\\_dicembre\\_2015\\_0.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2015_0.pdf)

49 [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31\\_dicembre\\_2016.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf)

50 [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2017.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf)

FIG.8 - Top 5 arrivi Italia via mare per nazionalità



Dati: ministero dell'Interno e UNHCR

Considerando quindi gli arrivi non elevati e gli obblighi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, non è corretto parlare di pressione migratoria ingestibile e qualsiasi strumento eccezionale e temporaneo non poteva che rappresentare solo un palliativo. In questo l'Unione europea si è allineata allo stile italiano: con misure emergenziali e senza soluzioni di lungo periodo. Sarebbe necessaria, invece, una vera riforma strutturale del "sistema europeo comune di asilo" - o *Common european asylum system* (CEAS) - che garantisca criteri più equi per determinare la competenza all'esame della domanda di protezione e che incentivi effettivamente gli Stati membri a rispettare gli obblighi comunitari. Sono già state avviate le discussioni per una radicale riforma che dovrebbe superare tutti gli attuali regolamenti e direttive che disciplinano la materia, non senza critiche o preoccupazioni<sup>51</sup>.

Il criterio del tasso di riconoscimento del 75% ha destato forti perplessità. Bisogna ricordare che non sempre un richiedente è in grado di portare con sé dei documenti d'identità né di farli spedire. Un cittadino, quindi, pur essendo di una nazionalità eleggibile potrebbe non essere stato in grado di dimostrarlo formalmente con assoluta certezza. Tutto ciò tenendo conto che quando si parla di richiedenti asilo è assolutamente controproducente chiedere conferma dell'identità a una rappresentanza diplomatica o consolare.

L'aggiornamento trimestrale delle nazionalità beneficiarie ha prodotto incertezze e ha influito radicalmente sul buon esito della *relocation*. Come è già stato detto, ad esempio, inizialmente quella irachena era tra le cittadinanze maggiormente indicate per la ricollocazione. In tempi relativamente brevi il tasso di riconoscimento è sceso sotto alla soglia prevista, pertanto la competenza si è radicata nuovamente in Italia, comportando un considerevole aumento di richiedenti asilo iracheni nello stesso periodo: 527 domande nel 2015 e 1.538 nel 2016, un aumento pari al 192%<sup>52</sup>(FIG.7). Le richieste di protezione di cittadini della stessa nazionalità nel 2017 sono state 1.661, cioè il 10% in più rispetto all'anno precedente<sup>53</sup>. I cittadini di nazionalità irachena trasferiti dall'Italia tramite *relocation* sono stati solo 13<sup>54</sup>.

51 [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017\\_9\\_Articolo\\_politiche\\_-UE\\_ok.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche_-UE_ok.pdf)

52 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf)

53 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati\\_asilo\\_2017\\_.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf)

54 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_30-04-2018\\_2.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-04-2018_2.pdf)

Ciò ha comportato anche una sorta di “lotteria”: un cittadino di un determinato paese terzo per essere dichiarato soggetto eleggibile alla *relocation* sarebbe dovuto giungere in Italia o Grecia in un trimestre “favorevole” – cioè quando la soglia del tasso di riconoscimento della protezione prevista dalle decisioni era eguagliata o superata (FIG.6).

Un caso emblematico può essere quello dei richiedenti afgani che, assieme agli iracheni, da anni sono tra le prime tre cittadinanze per numero di domande di protezione presentate in Europa. La percentuale di riconoscimento per questa nazionalità non ha mai raggiunto la quota minima, attestandosi al massimo a poco più del 61% circa nel terzo trimestre (luglio – settembre) del 2015<sup>55</sup>. Invece, ad esempio, i cittadini del Bhutan, le cui domande di protezione in Europa sono tradizionalmente molto poche, sono stati candidabili alla ricollocazione dopo il secondo trimestre (aprile – giugno) del 2016 e il primo trimestre (gennaio – marzo) del 2017, perché su sole cinque decisioni per ogni periodo di riferimento, tutte riconoscevano ai richiedenti lo status di rifugiato<sup>56</sup> (FIG.7). Questo esempio evidenzia come in alcune fasi la *relocation* non è servita ad alleggerire la pressione migratoria o a evitare la presentazione di un ingente numero di domande in determinati Stati. In Italia sarebbe stato più utile un meccanismo che puntasse al trasferimento di quei cittadini le cui nazionalità sono da anni tra le prime per numero di domande di protezione presentate: Nigeria, Bangladesh, Pakistan, Gambia e Senegal, per citare solo le prime cinque del 2017<sup>57</sup> (FIG.8). Di queste, nessuna ha mai beneficiato di alcun trasferimento. Al netto dei cittadini eritrei, quindi, dall’Italia sono stati trasferiti per la maggior parte richiedenti le cui domande non avevano di certo appesantito il sistema.

Delle quote stabilite per l’Italia, poi, ne ha usufruito solo una platea molto ristretta tra quanti sono giunti nel nostro paese: 12.692, secondo l’aggiornamento del 29 giugno 2018, cioè il 36,3%. In Grecia la percentuale raggiunta è del 34,7%, con 21.999 ricollocazioni<sup>58</sup> (FIG.9). Sarebbe stato opportuno predisporre un tetto superiore a quello effettivamente prescritto ed evitare di differenziare i beneficiari in base alla nazionalità o al tasso di riconoscimento. Oppure, privilegiare quelle nazionalità che tradizionalmente nel loro percorso migratorio hanno l’Italia come porta di ingresso in Europa.

Un’altra ipotesi plausibile sarebbe potuta essere quella di fissare una “data di scadenza” più lontana, come proposto ad esempio dall’*European council on refugees and exiles* (ECRE)<sup>59</sup>. La validità di quest’ultima proposta può essere dimostrata con una comparazione tra dati. I cittadini di nazionalità eritrea giunti in Italia tra gennaio e dicembre 2015 sono stati 39.162, nel 2016 20.718<sup>60</sup>, mentre nel 2017 6.953<sup>61</sup>. Si nota un importante calo degli arrivi della prima nazionalità beneficiaria della ricollocazione in Italia. Se a gennaio 2017, quindi con la *relocation* ancora funzionante, gli eritrei giunti erano solo 16<sup>62</sup>, al 30 aprile 2018 se ne contano già 1.806<sup>63</sup>: un aumento deciso di potenziali beneficiari, di cui però nessuno ha potuto registrarsi al programma, ormai chiuso, che probabilmente ha incrementato il mai sopito fenomeno dell’attraversamento irregolare delle frontiere interne.

.....

55 Dati Eurostat.

56 Dati Eurostat.

57 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati\\_asilo\\_2017\\_.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf)

58 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf)

59 <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Note-07.pdf>

60 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53633>

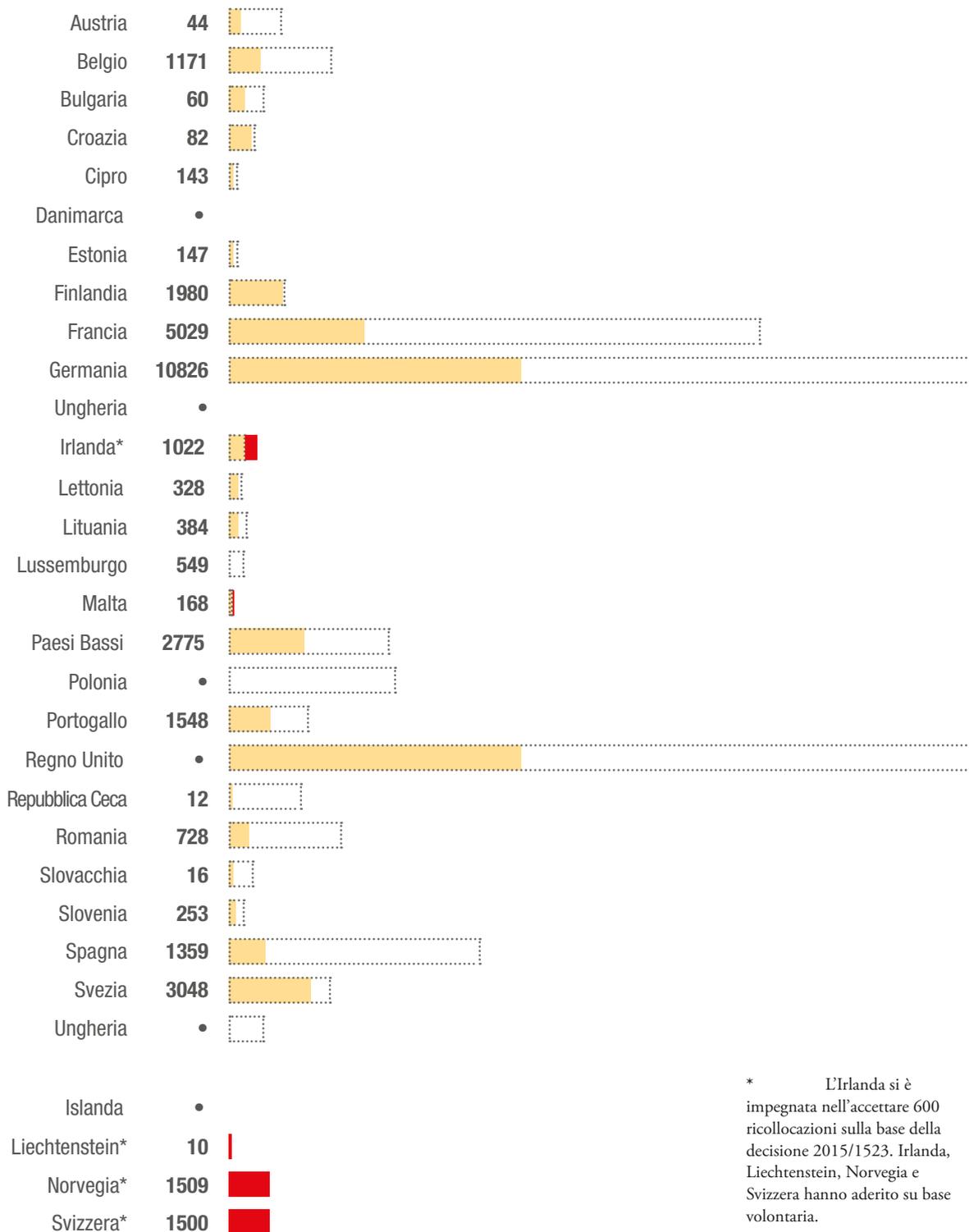
61 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2017.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf)

62 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/54800>

63 [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_30-04-2018\\_2.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-04-2018_2.pdf)

FIG.9 - Ricollocazioni effettuate da Italia e Grecia

previste  
 effettive  volontarie



\* L'Irlanda si è impegnata nell'accettare 600 ricollocazioni sulla base della decisione 2015/1523. Irlanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera hanno aderito su base volontaria.

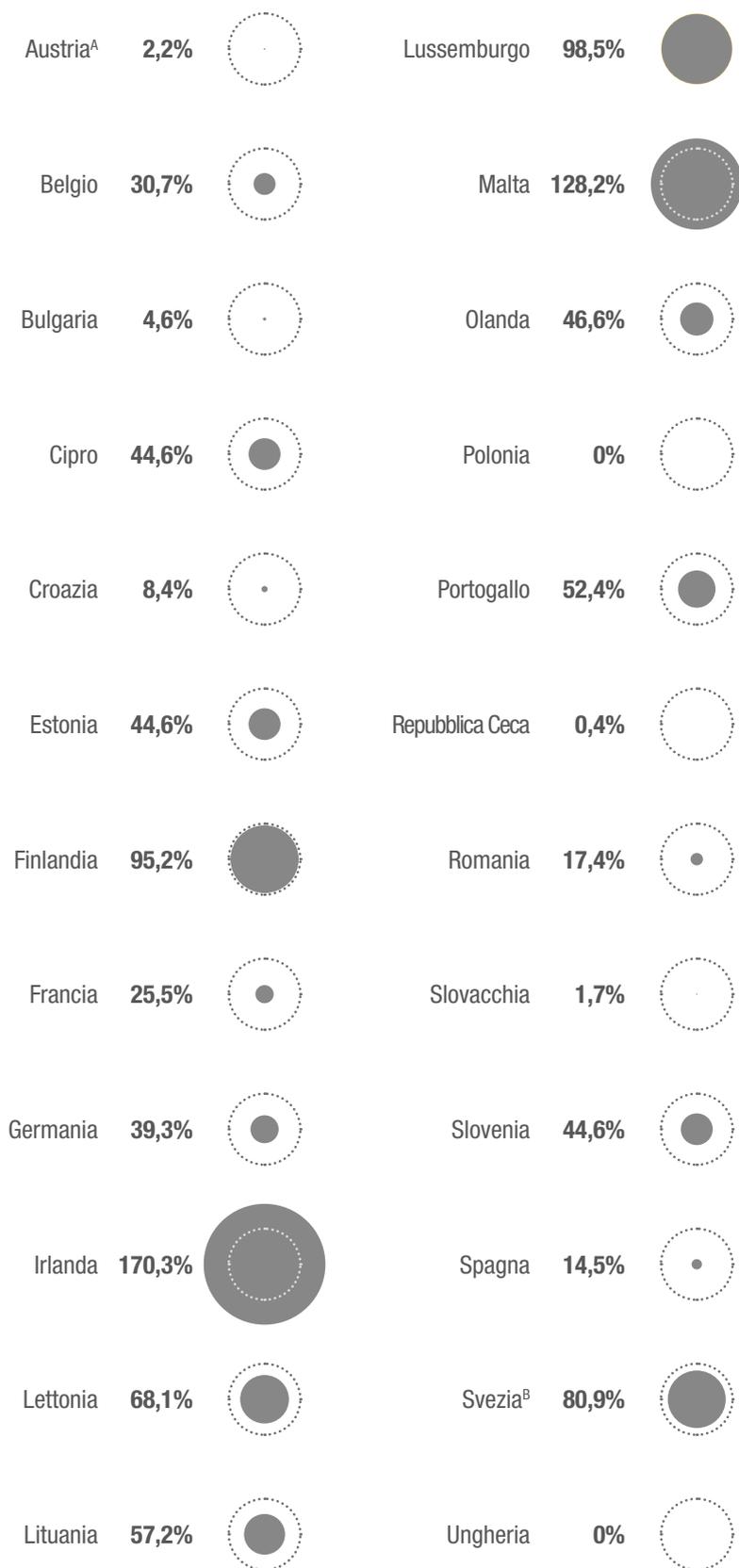
**TOTALE RICOLLOCAZIONI EFFETTIVE 34.691**

Dati: Commissione Europea - aggiornati al 29/06/2018

▤ previste

■ effettive

**FIG.10 - Percentuale di ricollocazioni effettive pro Stato da Italia e Grecia: previste ed effettive**



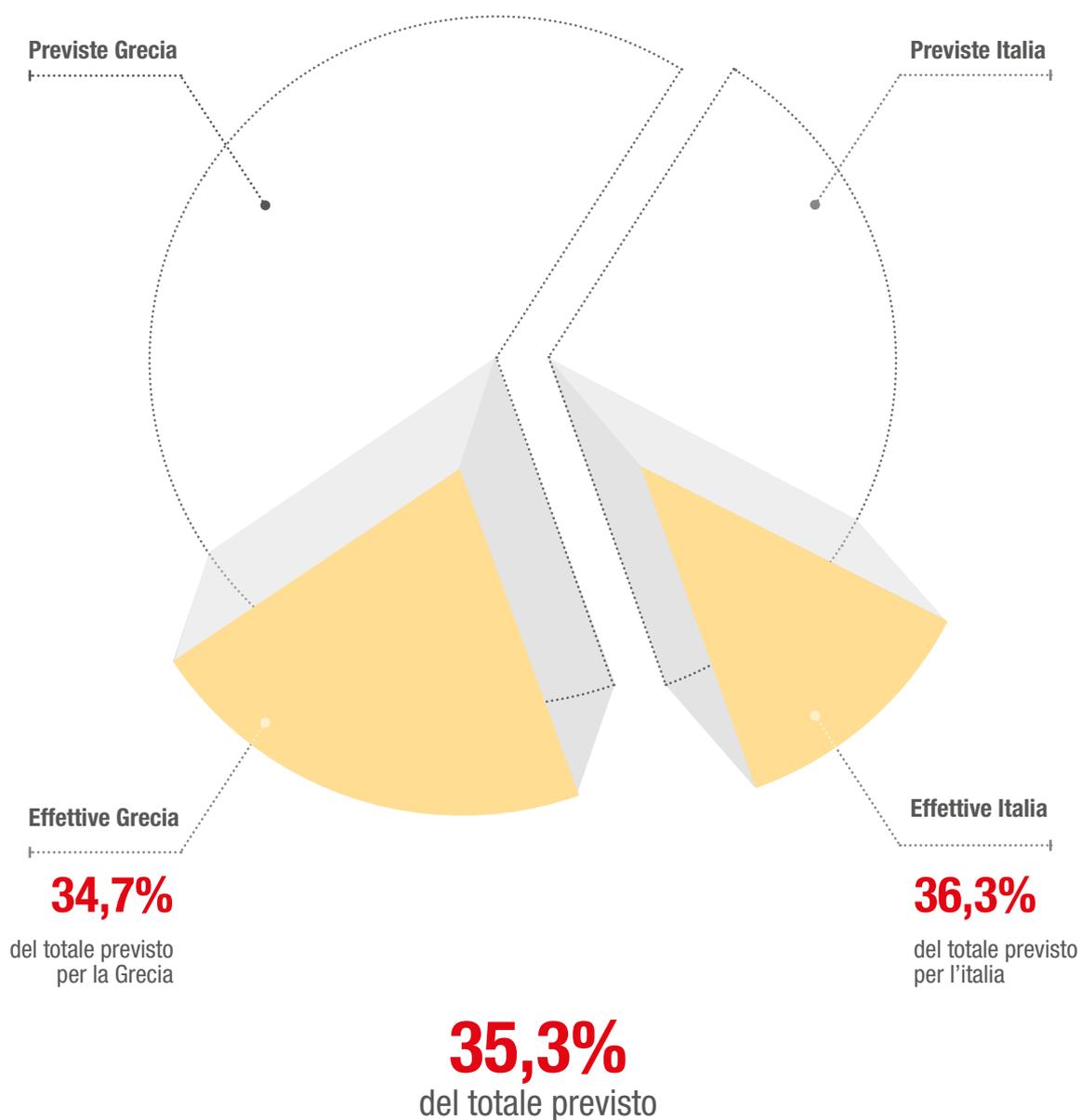
**A** La decisione del Consiglio 2016/408 ha sospeso 1.065 ricollocazioni dal 10/03/2016 all'11/03/2017 per afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

**B** La decisione del Consiglio 2016/946 ha sospeso le ricollocazioni dal 9/06/2016 al 31/05/2017 per afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

*Dati:* Commissione Europea

FIG.11 - Ricollocazioni totali previste ed effettive da Italia e Grecia (dati giugno 2018)

|  |        |  |        |
|--|--------|--|--------|
|  Italia | 34.953 |  Italia | 12.692 |
|  Grecia | 63.302 |  Grecia | 21.999 |
| <b>TOTALE RICOLLOCAZIONI PREVISTE 98.255</b>   |        | <b>TOTALE RICOLLOCAZIONI EFFETTIVE 34.691</b>  |        |



La scelta di programmare un numero limitato di trasferimenti, unita alla creazione di un criterio troppo aleatorio per la determinazione dei richiedenti trasferibili, ha lasciato che il programma fosse regolato da fattori esterni e imprevedibili. Questa è sicuramente una delle maggiori cause del fallimento della ricollocazione.

La decisione 2015/1523 non ha fissato quote vincolanti, ma ha lasciato decidere agli Stati membri il numero di richiedenti da accettare, in cui si evidenziano gli “zero” di Austria e Ungheria. La decisione 2015/1601 invece ha superato, almeno teoricamente, il problema della mancata collaborazione imponendo delle quote proporzionali, con un sistema di calcolo già descritto, non ammettendo paesi a quota zero. Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Polonia, Slovacchia e Ungheria, poi, non hanno contribuito ad accrescere questa cifra, con pochissimi richiedenti accolti o addirittura nessuno. La stessa Ungheria - che poteva essere designata come paese a forte pressione migratoria al pari di Italia e Grecia - e la Slovacchia avevano invocato l’annullamento delle due decisioni dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE)<sup>64</sup>. La CGUE ha però rigettato le argomentazioni dei due Stati, supportati anche dalla Polonia, affermando la piena validità dei due atti e l’obbligo di tutti gli Stati di concorrere al buon funzionamento della *relocation*<sup>65</sup>. Il 14 giugno 2017 la Commissione europea ha attivato la procedura di infrazione contro Ungheria, Repubblica Ceca e Polonia, a causa della loro inadempienza. Non avendo avuto riscontri positivi, la questione è stata deferita dinanzi alla CGUE, che sarà chiamata a pronunciarsi su eventuali sanzioni<sup>66</sup>. Queste ultime, tuttavia, potrebbero avere l’effetto negativo di avallare la politica di contrasto all’accoglienza e alla solidarietà perpetrato storicamente dai governi di questi paesi. Il mancato raggiungimento dell’obiettivo delle due decisioni è sicuramente da attribuire anche alla mancanza di strumenti efficaci a garantire l’adempimento degli obblighi previsti (FIG.10 e 11).

Se quindi il rifiuto netto di accettare trasferimenti dallo Stato di ricollocazione può essere sanzionato, come appena visto, tuttavia tra le maglie della normativa sembra sia stato trovato uno strumento perfettamente regolare per consentire di selezionare i richiedenti da accettare e quelli da escludere, sulla base di valutazioni discrezionali: l’utilizzo dell’*exclusion case* per ragioni di pubblica sicurezza. In particolare, in questo *report* si è menzionato il rifiuto nei confronti di cittadini eritrei che hanno svolto il servizio militare, configurando un paradosso, poiché la coscrizione è imposta dal regime sin dalla giovane età. Alcuni casi analizzati presentavano gli stessi identici elementi: dichiarazione nel C3 di aver svolto il servizio militare o di essere stato nell’esercito; intervista dell’EASO in cui si chiedeva il tipo di armi utilizzate; rifiuto di trasferimento semplicemente per motivi di sicurezza. E non essendo stata prevista la possibilità di fare ricorso a un’autorità giudiziaria, sono venuti meno gli strumenti per approfondire la questione e arrivare a delle risposte certe sui reali motivi del diniego.

In conclusione, sicuramente l’esperienza della *relocation* ha segnato un punto di svolta nel sistema di asilo comune. L’assenza di cooperazione e solidarietà tra Stati membri è stata evidente e non può più essere attribuita alle regole di Dublino III, ma a una precisa scelta politica.

Ciò denota anche una debolezza delle istituzioni comunitarie, che non riescono a guidare gli Stati membri verso il superamento di una “emergenza” che i numeri non ci consentono di definire tale. Attualmente l’intero CEAS è messo in discussione e la tendenza è di irrigidire le attuali norme e renderle vincolanti per ciascuno Stato, utilizzando lo strumento del regolamento, direttamente applicabile, invece che quello della direttiva, che può lasciare una certa autonomia essendo vincolante solo il fine da raggiungere. Tutto ruoterà intorno alla riforma del regolamento Dublino III nella nuova versione di *Dublino IV*. Il comitato parlamentare LIBE ha approvato una proposta per l’adozione di un nuovo regolamento di Dublino, che è stato confermato dall’assemblea plenaria del Parlamento Europeo nel mese di novembre<sup>67</sup>. La nuova proposta prevede finalmente il superamento del criterio del paese di primo ingresso e la creazione di ulteriori elementi che determinino un collegamento più genuino e funzionale tra un determinato richiedente e uno

.....

64 Casi riuniti C-643/15 e C-647/15.

65 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d65e9e73f1c29845a693b3e8813fa050ff.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMbxv0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1237489>

66 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5002\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm)

67 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//IT>

specifico Stato membro: il conseguimento di un titolo di studio in un determinato paese; l'estensione della definizione di "familiare" anche a fratelli o sorelle; il sistema di patrocinio di un'associazione specializzata che accetti di farsi carico del trasferimento di un richiedente e di fornirgli assistenza nella procedura. E infine, in caso di inapplicabilità dei criteri di collegamento, è previsto un meccanismo automatico di ricollocazione. Tale strumento rappresenta un'ideale eredità dell'esperienza della *relocation*, con alcuni importanti correttivi. Infatti, non presenta *deadline*, ma è parte integrante e fondamentale nella procedura di assegnazione della competenza sull'esame di una domanda di protezione, anche se come *extrema ratio*. Non è prevista la discrezionalità degli Stati membri, quindi è un meccanismo obbligatorio. Inoltre, si accentua il rispetto dei principi di solidarietà ed equa distribuzione, perché tramite un principio di calcolo denominato chiave di assegnazione – che prende in considerazione popolazione complessiva e PIL di ciascuno Stato – vengono selezionati i quattro paesi con il minor numero di domande di asilo presentate. Tale innovazione ha il merito di rendere un richiedente parte attiva del processo, perché è lui stesso a poter selezionare uno dei quattro paesi dove essere trasferito e presentare la richiesta di protezione internazionale. E se si pensa all'attuale Dublino III, questa proposta rappresenta un'importante punto di rottura con il passato. Il testo deve essere ancora approvato dal Consiglio dell'Unione europea, ma non sembra che si raggiungerà un accordo, considerando anche la posizione contraria del neonato Governo italiano.

Per quanto riguarda la situazione italiana, le maggiori criticità hanno riguardato l'impreparazione nella gestione della *relocation* a più livelli, l'informativa legale a richiedenti protezione e alcune carenze del sistema di accoglienza.

Numerose testimonianze raccolte dalla rete legale hanno riguardato richiedenti protezione che né al momento dell'approdo né successivamente erano stati portati a conoscenza della *relocation* o delle modalità con cui richiederla. Nell'ultimo report pubblicato è stato evidenziato come il 90% delle 223 persone prese in carico tra aprile e settembre 2017 lamentassero l'assenza o l'insufficienza dell'informativa legale. E ciò ha avuto conseguenze importanti sul loro progetto migratorio: esclusione dal programma; ritardo nel trasferimento; abbandono del centro di accoglienza.

In alcuni casi e soprattutto all'inizio del programma le Questure, competenti a ricevere le domande di *relocation*, non erano attrezzate o preparate adeguatamente. Ciò ha generato confusione tra i beneficiari e in alcuni casi ha prodotto errori nella gestione della pratica: indicativo è il caso di un cittadino di nazionalità eleggibile che inconsapevolmente aveva presentato domanda di asilo in Italia, addirittura già con la data di audizione in Commissione.

La velocità della procedura era anche strettamente collegata al sistema di accoglienza. Inizialmente i beneficiari anziché essere inviati negli *hub* appositi, erano destinati ai centri per richiedenti protezione in Italia. Questo ha comportato una dispersione dei candidabili sul territorio, rendendo a volte molto difficile rintracciare i cittadini da trasferire. Anche durante gli incontri con la *DG HOME* è stato ampiamente criticato il *modus operandi* di distribuire su tutto il territorio nazionale i beneficiari della ricollocazione, il cui trasferimento era molto più complesso per la difficoltà di rintracciarli o di trasferirli a loro volta in un secondo centro in attesa della presa a carico di un altro Stato membro. A fine 2016 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'Interno ha concluso un accordo con la Commissione europea per il progetto "*RECAREL*" (*Reception services for migrants eligible for relocation*)<sup>68</sup>: un piano di emergenza di € 17.037.850,20, tramite finanziamento straordinario del *fondo asilo, migrazione e integrazione* (FAMI)<sup>69</sup>. Lo scopo era di promuovere l'accoglienza dei beneficiari in appositi centri, così da velocizzare le pratiche del trasferimento. Le strutture individuate nel progetto erano: il CARA di Bari, il centro di accoglienza straordinario (CAS) Rocca di Papa e il CAS Staderini. Questi ultimi due sono presenti sul territorio romano o nelle immediate vicinanze, quasi a ribadire il ruolo da protagonista che la città di Roma ha avuto nel programma.

Alcune testimonianze raccolte ci hanno descritto come non sempre i gestori e gli operatori di alcuni centri fossero a conoscenza delle pratiche da sbrigare, né che fossero in grado di interfacciarsi adeguatamente con le istituzioni competenti. In altri casi, invece, non era stata prevista neanche la presenza di un mediatore in tigrino per i richiedenti eritrei.

68 <http://www.interno.gov.it/it/notizie/fondo-fami-approvate-misure-emergenziali-rec4rel-e-borner>

69 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_managing\\_migration\\_eu\\_financial\\_support\\_to\\_italy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_managing_migration_eu_financial_support_to_italy_en.pdf)

Questi elementi, uniti alla lunghezza dei tempi, hanno fatto sì che molti aventi diritto alla ricollocazione si allontanassero dal centro di accoglienza, rendendosi di fatto irreperibili e quindi sospendendo qualsiasi prospettiva di trasferimento. Solo con interventi mirati in alcuni casi è stato possibile ripristinare le misure di accoglienza o almeno evitare l'esclusione dal programma.

Stando a quanto appena descritto, le istituzioni europee e i singoli Stati sembra abbiano avuto grosse responsabilità nel mancato raggiungimento degli obiettivi della ricollocazione. Nonostante la proposta positiva di riforma del regolamento Dublino III – ormai in forte dubbio - resta ancora il sospetto che la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità, principi cardine dell'Unione europea, siano più una meta da raggiungere che una base di partenza per l'adozione di politiche comuni. A pagarne il prezzo continueranno a essere gli Stati membri più esposti ai flussi migratori dei richiedenti asilo o di persone bisognose di tutela. Questo però non può in alcun modo esonerare l'Italia e le autorità competenti dalle proprie responsabilità. Tanto il sistema di accoglienza quanto l'*hotspot approach* non sembrano essere improntati alla qualità del servizio e a soluzioni di lungo periodo, causando disfunzioni anche gravi, proprio per il contesto di emergenza permanente che li caratterizza. Nonostante i numeri della presunta "invasione" dimostrano che, al contrario, interventi lungimiranti e razionali sono assolutamente possibili e quanto mai necessari.



A BUON  
**DIRITTO**  
*Quaderni*

N.2 - LUGLIO 2018



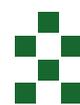
**SHOULD I STAY  
OR SHOULD I GO?**

grafica a cura di CITRINO [citrinodesign.it](http://citrinodesign.it)

Con il sostegno di

 **OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

**otto**  
**8 per**  
**mille**  
CHIESA VALDESE  
UNIONE DELLE CHIESE METODISTE E VALDESI

 **Compagnia  
di San Paolo**