

PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUGLI ACCERTAMENTI NEI CONFRONTI DEI CITTADINI DI PAESI TERZI

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

1.Procedura di screening: verso un consolidamento dell'approccio hotspot?

Con la **proposta di Regolamento COM (2020/612)**, la Commissione propone l'introduzione di una procedura obbligatoria di screening in frontiera. L'adozione di tale proposta rappresenterebbe un consolidamento del carattere selettivo ed escludente delle procedure attualmente poste in essere in molte aree di frontiera.

L'impostazione della proposta di Regolamento è chiara: applicare le procedure di screening in modo sostanzialmente generalizzato, all'interno di luoghi posti in prossimità della frontiera esterna, svolgendo accertamenti entro pochi giorni dal fermo, prevedendo però la possibilità di proroga nel caso sia necessario sottoporre contemporaneamente agli accertamenti un numero elevato di cittadini di Paesi terzi.

La proposta di Regolamento prevede infatti che gli accertamenti alla frontiera esterna possano essere condotti sia nei confronti dei cittadini stranieri fermati in relazione a un attraversamento non autorizzato del confine esterno o sbarcati a seguito di operazioni di soccorso in mare, a prescindere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, sia nei confronti di coloro che presentano domanda di protezione in zone di transito o ai valichi di frontiera e non soddisfano i requisiti stabiliti dal Regolamento 2016/399 (Codice frontiere Schengen) per l'ingresso.

La procedura potrebbe tuttavia essere applicata anche nei confronti dei cittadini stranieri fermati nel territorio dello stato membro che non risultino aver attraversato regolarmente il confine. In questa circostanza, lo screening non avverrebbe in frontiera ma in qualunque luogo all'interno del territorio.

Durante lo screening le autorità raccoglierebbero, attraverso la compilazione di un apposito modulo consuntivo allegato alla proposta di Regolamento (ma non tradotto nella versione italiana), le informazioni necessarie per indirizzare i cittadini stranieri

verso le procedure di rimpatrio, respingimento o verso l'adeguata procedura di valutazione della domanda di asilo. In questo ultimo caso, attraverso il modulo consuntivo le autorità dovrebbero individuare la procedura di asilo adeguata basandosi sulla proposta di Regolamento procedure avanzata dalla Commissione nel 2016 e revisionata nell'ambito del Nuovo Patto.

ASGI evidenzia come in Italia **procedure di questo tipo siano poste in essere dal 2015** nelle zone di sbarco e in particolare negli hotspot.

Le procedure contenute nella proposta della Commissione risultano essere molto simili, infatti, alle procedure di screening sanitario, pre-identificazione e identificazione che sono dettagliate in particolare nelle "Procedure operative standard per gli hotspot italiani", un documento amministrativo redatto dal Ministero dell'interno con il supporto delle agenzie europee e delle organizzazioni internazionali competenti.

Tale sequenza di attività è stata **ampiamente criticata**, sia in relazione al trattenimento de facto a cui sono sottoposti i cittadini stranieri per la durata del loro svolgimento, sia relativamente alle modalità di compilazione del cd. foglio notizie, attraverso il quale le autorità di pubblica sicurezza acquisiscono informazioni preliminari circa l'identità e i motivi dell'emigrazione.

ASGI ha già avuto modo di osservare come **tali procedure incidano negativamente sui diritti fondamentali**, impedendo o limitando fortemente l'accesso al diritto alla protezione internazionale e il diritto di difesa rispetto alle procedure di rimpatrio, soprattutto relativamente ai cittadini stranieri provenienti da alcuni Paesi, con contestuale limitazione della libertà personale per periodi di tempo che di fatto risultano essere variabili ed indefiniti.

La proposta della Commissione segna tuttavia un ulteriore passo in avanti verso il definitivo sovvertimento del sistema di asilo europeo: secondo quanto proposto, nel periodo di svolgimento degli accertamenti in prossimità delle frontiere esterne, i cittadini stranieri non sarebbero autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato. Si andrebbe quindi verso una cristallizzazione di una **finzione di non ingresso** che molti Paesi dell'Unione Europea già sperimentano in alcune aree di transito o di frontiera con costi elevatissimi in termini di contrazione dei diritti e di gestione dei luoghi di frontiera.

Una simile impostazione risulta assolutamente in contrasto con le disposizioni costituzionali relative al diritto di asilo esistenti in Italia e in altri Stati membri.

La proposta di Regolamento contiene anche alcune misure indirizzate al rispetto dei diritti dei cittadini stranieri, quale l'istituzione di meccanismi di monitoraggio indipendente ed obblighi informativi specifici.

Anche in questo senso, tuttavia, l'esperienza italiana dimostra che l'efficacia di tali **misure di garanzia** risulta essere fortemente limitata in ragione del fatto che gli accertamenti avvengono in luoghi chiusi, spesso caratterizzati da condizioni di accoglienza assolutamente inadeguate.

Nelle prassi sino ad ora osservate in Italia e Grecia, dove l'approccio hotspot è stato già ampiamente implementato, si segnalano inquietanti trasformazioni del diritto d'asilo. In questi luoghi, infatti, si registrano identificazioni approssimative, interviste sommarie senza la minima considerazione del trauma per il viaggio, l'assenza di adeguata valutazione delle situazioni individuali e delle condizioni di vulnerabilità, discriminazioni sulla base del paese di origine (il "racial profiling"). Il diritto alla protezione internazionale si prefigura sempre più selettivo ed iniquo sin dalla fase di presentazione della domanda.

Quello che potrebbe avvenire è la sostanziale *istituzionalizzazione* a livello europeo dell'approccio hotspot, con la previsione di strutture finalizzate a identificare e fotosegnalare i migranti con il supporto dei funzionari UE. Si istituirebbe una procedura di selezione e distinzione tra chi ha il diritto di chiedere asilo e i "migranti economici" da trattenere al fine di un immediato rimpatrio. La procedura descritta costituisce, quindi, il cuore della nuova politica restrittiva che svilisce ulteriormente il già debole diritto di asilo all'interno dell'Unione.

2. Procedura di screening e approccio hotspot: le principali criticità già emerse in Italia

Come detto, nell'ordinamento italiano l'approccio hotspot è attuato da diversi anni. Sebbene, infatti, non vi sia attualmente alcuna disposizione che stabilisca che nella fase di pre-identificazione o identificazione sia possibile trattenere in maniera generalizzata i cittadini stranieri all'interno dei centri hotspot o altri centri situati in frontiera, tale prassi è attuata sul territorio italiano. L'attuale strutturazione dell'approccio hotspot in Italia viene interamente ripresa e approfondita dalla proposta di Regolamento in esame.

Per tale ragione si ritiene utile mettere in evidenza alcune criticità già emerse sul territorio italiano che rischiano di essere attuate su tutto il territorio degli Stati membri dell'UE, con gravissime conseguenze in ordine alla tutela e alla salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

- I. **possibile impatto sul diritto alla libertà personale:** la mancata autorizzazione a entrare sul territorio potrebbe comportare una limitazione della libertà di circolazione dei cittadini stranieri che si presentano alle frontiere esterne. In base a quanto emerge dalla proposta di regolamento, tale restrizione potrebbe configurarsi come limitazione della libertà personale in assenza di qualsivoglia base giuridica, in luoghi non previamente identificati (sia alle frontiere che all'interno del territorio) e verosimilmente inadeguati (come lo sono gli attuali hotspot e le zone di transito aeroportuali). Nel considerando No. 12 si legge infatti che "gli Stati membri dovrebbero applicare misure ai sensi della legislazione nazionale per impedire l'ingresso delle persone interessate nel territorio durante lo screening. In singoli casi, se necessario, ciò può includere il trattenimento, fatta salva la legislazione nazionale che disciplina tale materia". L'articolo 8, relativo alla "trasmissione di informazioni", stabilisce che i cittadini stranieri sottoposti allo screening devono essere informati circa "i loro diritti e obblighi durante gli accertamenti, compreso l'obbligo di rimanere nelle strutture designate durante gli accertamenti." Nell'ordinamento italiano, nulla è previsto - eccetto per il trattenimento ove si configuri rischio di fuga - relativamente al trattenimento dei cittadini stranieri in questa fase della procedura, nonostante l'introduzione, con la l. 132/2018, delle ipotesi di trattenimento in frontiera, a determinate condizioni, del richiedente asilo (art. 6 c. 3bis D.Lgs 142/2015) e di trattenimento in frontiera del cittadino straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento (art. 10 c. 2bis e art. 13 c. 5bis D.Lgs. 286/98). In tali ipotesi, infatti, è previsto il trattenimento dei cittadini stranieri in una fase *successiva* alla definizione della loro condizione giuridica e non anche nel corso della procedura di identificazione. Ogni forma di limitazione, se non di privazione, della libertà personale legate all'implementazione della procedura di screening si porrebbe quindi in contrasto con l'art. 13 della Costituzione. Ulteriori preoccupazioni sorgono in relazione ai soggetti che sarebbero sottoposti alla procedura e alla conseguente limitazione della libertà personale: tutti i cittadini stranieri, compresi i **portatori di vulnerabilità** e i **minori non accompagnati**. Il trattenimento già attuato nei luoghi di frontiera, siano essi [centri hotspot](#) o [zone di transito aeroportuali](#), dà luogo a sistematiche violazioni del diritto alla libertà personale. In base a quanto stabilito all'articolo 6 c. 2 della proposta di regolamento, nei casi di screening condotto su cittadini stranieri già presenti all'interno del territorio, questo può avvenire "in qualunque luogo adeguato nel territorio dello Stato membro". Quest'ultima ipotesi, che sembra richiamare la nozione di "luogo idoneo" introdotta nel 2018 nell'ordinamento italiano, desta particolari preoccupazioni. I luoghi nei quali le persone sono private della libertà devono infatti essere definiti e conoscibili. L'utilizzo di luoghi che non abbiano tali caratteristiche, e

che non siano quindi preventivamente conoscibili, fra gli altri, dagli enti di garanzia, configurerebbe una violazione dell'art. 13 della Costituzione.

- II. **esclusione arbitraria dal diritto di asilo sulla base della nazionalità:** così [come avviene attualmente nei centri hotspot](#) con le procedure di pre-identificazione e la compilazione del cd. [foglio notizie](#) e nelle zone di transito aeroportuali, le procedure di screening potrebbero determinare la violazione sistematica dei diritti dei cittadini stranieri e una progressiva [razzizzazione](#) del diritto di asilo attraverso l'esclusione di alcune nazionalità dall'esercizio di tale diritto, con il rischio che non sia individualmente e specificamente valutata ogni singola domanda. Si rafforza, infatti, la tendenza ad anticipare sempre di più la valutazione sui diritti delle persone, precorrendo quello che dovrebbe essere l'esito di una procedura necessariamente complessa e individualizzata. È anche predisposto un modulo uniforme che dovrebbe essere compilato alla fine dell'esame preliminare dalle autorità competenti di tutti gli Stati membri senza, tuttavia, che siano descritti con precisione i criteri che le autorità applicheranno per stabilire chi è richiedente asilo e chi non lo è.
- III. **mancato accesso a un'informazione piena e corretta:** [l'accesso all'informazione](#) rappresenta il presupposto fondamentale per [l'esercizio del diritto di asilo e del diritto di difesa](#). Il Regolamento sembra non risolvere le gravi criticità osservate nei centri hotspot e nelle [zone di transito aeroportuali](#) relativamente all'accesso a un'informazione piena e corretta. Non è infatti previsto l'obbligo di fornire informazioni circa il diritto di asilo prima dello screening. La proposta di Regolamento prevede, esclusivamente nei confronti di chi ha già presentato domanda di asilo o vi siano indicazioni che intenda presentarla, la distribuzione di un'informativa cartacea. Questa modalità, come già evidenziato nel caso degli hotspot, può configurare un trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti che a vario titolo non hanno la possibilità di comprendere le informazioni trasmesse per iscritto.
- IV. **diritto di difesa:** Il modulo consuntivo, così come avviene per il foglio notizie, dovrebbe essere compilato dalle autorità. Non sembrerebbe previsto alcun obbligo al rilascio della copia di tale documento né possibilità alcuna di impugnarlo. Nonostante rappresenti un momento fondamentale nella determinazione della condizione del cittadino straniero, sembrerebbe quindi che non siano previsti rimedi per contrastarne gli effetti. Inoltre, non è chiaramente previsto il diritto di accedere alla tutela legale nel corso della procedura e gli Stati non sembrano essere tenuti ad adottare misure a garanzia di tale diritto.
- V. **finzione di non ingresso:** durante le procedure previste dallo "strumento di frontiera", i cittadini stranieri non sono autorizzati a entrare nel territorio dello Stato. È esplicitamente richiamata una *finzione di non ingresso* già osservata nelle [zone di transito aeroportuali](#), che ha condotto a pratiche fortemente

lesive dei diritti dei cittadini stranieri, laddove viene utilizzata dagli stati al fine di escludere ogni responsabilità a proposito del trattamento degli individui che vi si trovano. Nell'ambito delle procedure di pre-screening come definite nel testo della Commissione, i cittadini stranieri potrebbero trovarsi in una situazione simile a quella di chi si trovava ad essere destinatario dei un provvedimento di respingimento differito prima dell'intervento della sentenza Corte cost. 275/2017, ovvero quando non era prevista né la competenza dell'autorità giudiziaria, né il procedimento di convalida giurisdizionale ex post del decreto del Questore.

La fase di screening sembra essere destinata a svolgere un ruolo cruciale nella gestione degli ingressi. La previsione di forme di detenzione in frontiera - sebbene quasi implicita - e della *finzione di non ingresso* sembra possa avere una funzione chiave nell'impedimento all'accesso al territorio delle persone che non risultano richiedenti protezione internazionale.

3. Oltre l'approccio hotspot: verso un sistema di accoglienza e tutela

La fase di screening dei cittadini stranieri in ingresso è un momento fondamentale per comprendere i bisogni e la volontà delle persone in arrivo nel territorio dell'Unione europea.

Occorre tenere a mente che quanti si presentano alle frontiere esterne in assenza di visto e/o dei requisiti per l'ingresso in area Schengen spesso sono reduci da viaggi pericolosi e stremanti e, ad esempio con riferimento a coloro che transitano per la Libia e per la rotta balcanica, possono aver subito tortura o altre violenze e possono aver vissuto in condizioni inumane e degradanti.

Appare quindi necessario istituire procedure di accoglienza e di identificazione dei bisogni in grado di dare risposte alle necessità materiali e psicologiche delle persone in ingresso.

Tali procedure devono evidentemente avvenire nel rispetto della libertà personale e all'interno del territorio nazionale, devono garantire tutte le tutele dei diritti dei cittadini stranieri e consentire l'intervento di enti di tutela, organizzazioni della società civile e soggetti indipendenti, che possano svolgere un ruolo di tutela dei diritti dei cittadini stranieri.

Le procedure di esame delle condizioni sanitarie e la disponibilità di servizi di assistenza medica e psicologica hanno un ruolo chiave. Allo stesso modo è

necessaria la predisposizione di misure di presa in carico e accoglienza delle persone con bisogni particolari e l'identificazione delle vulnerabilità da parte di personale specializzato. Tali cure hanno bisogno di tempi e luoghi adeguati: uno dei motivi del fallimento dell'approccio hotspot risiede proprio nella volontà di stabilire in tempi contingentati i bisogni di protezione e cura delle persone in ingresso. Inoltre, occorre che siano tenuti distinti i momenti relativi all'identificazione della persona, in cui gli attori principali sono le forze di polizia, e i momenti di cura e assistenza, che devono essere condotti da soggetti terzi indipendenti.

Occorre garantire che i cittadini stranieri abbiano pieno accesso a un'informazione completa e corretta, fornita in modalità e tempi adeguati alla loro comprensione. Solo in seguito è infatti possibile che si possa esprimere consapevolmente la volontà di chiedere protezione internazionale, che siano adeguatamente valutate le eventuali cause di inespellibilità, la volontà di accedere a procedure di relocation o di rimpatrio volontario. E' imprescindibile garantire l'accesso a organizzazioni di tutela o a legali che possano sostenere il cittadino straniero. Infine, occorre garantire l'esistenza e l'accesso a rimedi effettivi in ogni fase di determinazione della condizione giuridica del cittadino straniero.

18 marzo 2021

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI APS

Sede legale : Torino, via Gerdil, n.7 – 10152 – tel/fax +39.011.4369158 – info@[asgi.it](mailto:info@asgi.it)
www.asgi.it