



# LUNGO LA ROTTA DEL BRENNERO

RAPPORTO DI MONITORAGGIO  
SULLA SITUAZIONE DEI  
MIGRANTI A BOLZANO E AL  
BRENNERO

Con il sostegno di



FOTOGRAFIE FEDERICA DALLA PRIA

È consentita la riproduzione o l'utilizzo dei dati e dei contenuti pubblicati solo esplicitamente citando la fonte.

# Indice generale

PREMESSA.....	5
PARTE PRIMA - L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DI ANTENNE MIGRANTI A BOLZANO ED AL BRENNERO.....	7
1 . DESCRIZIONE DEL CONTESTO.....	7
1.1 I numeri.....	7
1.2 Il sistema altoatesino: le modalità di gestione dell'accoglienza.....	8
1.3 Accesso all'accoglienza.....	10
1.4 Le tipologie di strutture accoglienza.....	16
2. MONITORAGGIO AL BRENNERO.....	18
2.1 Descrizione del contesto.....	18
2.2 Controlli da parte delle Forze dell'ordine italiane.....	19
2.3 Controlli da parte delle Forze dell'ordine austriache.....	21
3. MONITORAGGIO A BOLZANO.....	23
3.1 Monitoraggio centri di accoglienza.....	23
3.2 Monitoraggio altre forme di accoglienza a Bolzano: albergo.....	27
3.3 Monitoraggio accoglienza minori stranieri a Bolzano.....	28
4. MONITORAGGIO NELLA STAZIONE di BOLZANO E LUOGHI SENSIBILI.....	29
4.1 Tipologia di controlli in stazione.....	29
4.2 Numeri, nazionalità e casistica dei transiti e degli arrivi.....	29
4.3 Periodo gennaio – marzo.....	32
4.4 Periodo aprile – giugno.....	32
4.5 Minori stranieri non accompagnati.....	35
5. ACCESSO ALLA PROCEDURA E MONITORAGGIO DI ALTRE PRASSI.....	37
PARTE SECONDA - ANALISI DELLE VIOLAZIONI RISCONTRABILI A BOLZANO E AL BRENNERO A CURA DI ASGI.....	38
6. ANALISI DELLE PRASSI E DELLE VIOLAZIONI RISCONTRATE A BOLZANO E AL BRENNERO IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E ACCESSO ALLA PROCEDURA.....	38
6.1 Le principali violazioni della normativa in materia di accesso all'accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano in particolare alla luce delle previsioni della cd. Circolare Critelli.....	42
6.1.1 Il quadro normativo di riferimento.....	43
6.1.2 Illegittimità alla luce della normativa nazionale e dell'Unione Europea .....	45
6.2 Le violazioni in materia di condizioni di accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.....	48
6.3 Le violazioni relative all'accesso alla procedura e al diritto di informazione.....	55
6.3.1. Le disposizioni normative di riferimento.....	55
6.3.2. Le violazioni normative rilevate.....	56
6.3.3 Illegittimità delle prassi e delle violazioni normative rilevate alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della giurisprudenza.....	58

7. ANALISI DELLE VIOLAZIONI RISCOSTRATE A BOLZANO E AL BRENNERO IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.....	60
7.1 I minori stranieri non accompagnati censiti e accolti in provincia di Bolzano e le prassi dell'affidamento di minori stranieri non accompagnati ad adulti non legalmente responsabili.....	60
7.2 Le violazioni della normativa riscontrabili.....	62
7.3. Violazioni relative ai minori stranieri non accompagnati alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.....	66
8. LE RIAMMISSIONI ALLA FRONTIERA E I CONTROLLI EFFETTUATI DALLE PATTUGLIE TRILATERALI: ANALISI DELLE VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA NAZIONALE, DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE.....	69
8.1 Riammissioni alla frontiera: dati, descrizione delle prassi e violazioni riscontrabili.....	69
8.1.1 Analisi dei dati e delle prassi rilevate.....	69
8.1.2. Violazione della normativa rilevate.....	73
8.2 Controlli da parte delle pattuglie trilaterali.....	78
CONSIDERAZIONI E CONTATTI.....	81
ALLEGATI	

## PREMESSA

Il progetto di monitoraggio "Antenne Migranti" prende avvio nel gennaio 2017 come seguito di un'esperienza di monitoraggio sul confine del Brennero iniziata nel 2014. Scopo del progetto è di monitorare i diritti delle persone migranti lungo la cosiddetta "rotta del Brennero" e prevenire la loro violazione. Obiettivi specifici del progetto sono pertanto l'osservazione ed il monitoraggio nei luoghi della rotta, per favorire il rispetto dei diritti dei migranti e l'abbassamento della tensione tra forze di polizia e migranti grazie alla presenza dei volontari; favorire la creazione di reti e network tra realtà della società civile che agiscono nella medesima direzione con obiettivi e modalità simili; raccogliere la voce dei migranti, allo scopo di divulgarla con opere di sensibilizzazione delle istituzioni e della cittadinanza, grazie anche alla collaborazione con il progetto di comunicazione indipendente Melting Pot.

La Fondazione Alexander Langer dal 1999 mantiene vivo attraverso diversi progetti l'eredità del pensiero di Langer e il suo impegno civile, culturale e politico. Nello specifico da due anni si occupa del tema "Cultura dell'accoglienza", sostenendo il precedente progetto di monitoraggio "Brennero/Border Monitoring" e l'attuale di "Antenne Migranti", e ponendosi nel contesto bolzanino come ente in grado di diffondere e sostenere buone prassi riguardo il tema dell'accoglienza e della migrazione grazie all'organizzazione di eventi, incontri, workshop.

L'attività di monitoraggio e di intervento legale dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) a Bolzano e nella zona di confine del Brennero iniziata nel 2015 e si è poi consolidata negli anni successivi grazie alla collaborazione con realtà locali e con soci ASGI attivi sul territorio.

Nel comune intento di favorire il rispetto dei diritti di migranti e richiedenti asilo, i tre soggetti collaborando in rete in attività di monitoraggio lungo la rotta del Brennero. La presenza sul territorio permette al monitoraggio di Antenne Migranti di segnalare ad ASGI casi di violazioni riscontrati durante le attività soprattutto a Bolzano ed al Brennero. Antenne Migranti si appoggia ad ASGI per informazioni, supporto e consulenza ed eventuale presa in carico legale. La presenza di ASGI anche sulle altre frontiere permette inoltre il confronto delle pratiche attuate dalle Forze dell'ordine e dalle istituzioni nei diversi luoghi di confine.

Nell'ottica di allargare la rete di attori che possono collaborare in un monitoraggio della rotta, sono stati organizzati tra aprile e maggio due incontri di rete a Verona, che hanno coinvolto LasciateCIEntrare, Melting Pot, Osservatorio Migranti di Verona e Medici senza Frontiere di Verona. Per favorire una collaborazione transfrontaliera a luglio si è tenuto un primo incontro di formazione e di rete a Bolzano tra avvocati ASGI, operatori legali e operatori di associazioni italiane ed austriache interessate al tema dei migranti in transito da Italia verso Austria nonché in direzione contraria.

Le attività svolte nell'ambito del monitoraggio Antenne Migranti e quelle di analisi delle violazioni, consulenza e presa in carico di casi individuali per la promozione di azioni strategiche da parte di ASGI sono condotte grazie al contributo di Open Society Foundation che finanzia entrambi i progetti.

Il rapporto di monitoraggio è strutturato in due parti.

La prima parte è frutto del lavoro di osservazione diretta dei volontari del progetto Antenne Migranti nelle stazioni di Brennero e Bolzano e in luoghi sensibili della città di Bolzano.

Nella seconda parte viene effettuata da ASGI un'analisi giuridica delle violazioni riscontrate nei vari ambiti del monitoraggio con l'indicazione di quali sarebbero le procedure corrette da rispettare.

L'arco temporale di riferimento è il periodo gennaio – giugno 2017.

Sono state osservate le dinamiche di controllo e di interazione tra Forze dell'ordine e persone migranti nelle stazioni, le modalità di accesso alla procedura di richiesta protezione internazionale e di accesso all'accoglienza ed, in parte, la situazione in alcuni centri di accoglienza nella città di Bolzano.

# PARTE PRIMA - L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DI ANTENNE MIGRANTI A BOLZANO ED AL BRENNERO

## 1 . DESCRIZIONE DEL CONTESTO

---

### 1.1 I numeri

Secondo le statistiche diffuse dal Ministero dell'Interno, i migranti sbarcati dal 1 gennaio 2017 fino al 30 giugno 2017 sono 83.360<sup>1</sup>, con un incremento rispetto al 2016 pari al 18,71%.

Sempre secondo i dati del Ministero dell'Interno, il Trentino Alto Adige- Suedtiroil accoglie il 2% circa dei migranti accolti a livello nazionale<sup>2</sup>.

Questo dato trova conferma anche nell'ultimo rapporto sulla protezione internazionale in Italia<sup>3</sup> che fotografa l'accoglienza in tutto il territorio nazionale fino alla prima metà del 2016. In particolare, nel periodo indicato, il Trentino Alto Adige registrava l'1,73% delle accoglienze a livello nazionale, con 2,16 persone accolte ogni 1.000 abitanti, per un totale di 2296 presenze distribuite tra la provincia di Trento (1115) e quella di Bolzano (1181).

Se il numero delle persone accolte in provincia di Bolzano e in provincia di Trento è sostanzialmente simile, significativa è la differenza sulla tipologia di posti in accoglienza: come si approfondirà a seguire infatti in provincia di Bolzano non risultavano, e non risultano a tutt'oggi, attive strutture di accoglienza afferenti al sistema SPRAR ma solo centri di accoglienza straordinari.

I dati relativi all'inizio di febbraio 2017 registravano un leggero aumento delle presenze dei migranti accolti in Trentino Alto Adige: un totale di 2.671 persone, di cui 1359 in provincia di Bolzano e 1312 in provincia di Trento<sup>4</sup>.

Alla fine di maggio del 2017, secondo quanto dichiarato dalla Provincia di Bolzano<sup>5</sup>, le persone inviate dagli sbarchi ed accolte nel territorio provinciale erano circa 1630 a fronte dei 1940 previsti dal piano di riparto nazionale e con un incremento di 20 persone a metà giugno<sup>6</sup>; guardando agli sbarchi da gennaio a maggio 2017<sup>7</sup>, comparati con gli arrivi effettivi monitorati in provincia, gli invii governativi a Bolzano

---

1 Le statistiche relative al numero dei migranti sbarcati e accolti sul territorio nazionale sono diffuse dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e sono reperibili sul sito <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

2 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

3 Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016, a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR

4 Dati statistici 23.03.2017, Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Dossier a cura degli Ispettori della Guardia di Finanza addetti all'Archivio della Commissione

5 [http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=588786](http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=588786)

6 Situazione al 19.06.2017, Comunicato stampa della Provincia di Bolzano.

7 Secondo i dati del Ministero dell'Interno dal primo gennaio al 31 maggio sono sbarcate in Italia 60.200 persone.



corrispondevano quindi allo 0,6% scarso del totale delle persone sbarcate<sup>8</sup>.

Rispetto alle nazionalità dei migranti presenti si registra una corrispondenza tra i sei Paesi maggiormente rappresentati nella composizione per cittadinanza delle persone sbarcate in Italia e delle persone inviate in provincia di Bolzano (Nigeria, Guinea, Costa d'Avorio, Gambia e Senegal). Seguono i migranti originari dell'Asia (Pakistan, Iraq, Afghanistan, Bangladesh).

Si evidenzia che oltre alle 1650 persone accolte nei centri, a giugno 2017 si è rilevata la presenza di altre circa 146 persone<sup>9</sup> che non facevano parte della cosiddetta "quota ministeriale". Si tratta di persone arrivate in modo autonomo in provincia di Bolzano, spesso attraverso le frontiere terrestri, che vengono chiamate comunemente "fuori quota", a cui nel report ci si riferirà come arrivi autonomi.

Il 50% circa di questi arrivi autonomi era costituito da persone appartenenti a nuclei familiari, tra cui nuclei monoparentali madre e figlio mentre l'altra metà era costituita da uomini soli di nazionalità soprattutto afgana, pakistana e marocchina. Come si approfondirà a seguire mentre i nuclei familiari sono accolti in alcune strutture alberghiere, gli uomini soli non accedono ad alcun tipo di accoglienza.

## **1.2 Il sistema altoatesino: le modalità di gestione dell'accoglienza**

A differenza di quanto accade nella quasi totalità delle altre regioni italiane, in cui è la Prefettura che si occupa di gestire il fenomeno migratorio, in Alto Adige è la Provincia che, in accordo con il Commissariato del Governo<sup>10</sup>, si occupa di gestire direttamente l'accoglienza.

La gestione è diretta competenza della Provincia che individua ed incarica il gestore/referente di struttura in base ad una manifestazione di interesse e mantiene la facoltà di sostituire in qualsiasi momento sia le strutture di accoglienza messe a disposizione dello Stato sia il gestore/referente di struttura<sup>11</sup>.

La criticità risiede nel fatto che sino ad ora non risulta essere stato reso pubblico sui siti della provincia o del Commissariato del Governo un bando per potere manifestare il proprio interesse per la gestione di un nuovo centro in via di apertura. Non è quindi dato sapere modalità e tempistiche per poter permettere ad altri enti gestori di manifestare il proprio interesse.

Gli enti attuatori della gestione dei centri sono ad oggi due:

- Associazione Volontarius Onlus con la cooperativa sociale consociata "River Equipe", gestisce strutture di accoglienza in provincia per un totale di 758 persone richiedenti protezione internazionale accolte;
- Caritas, che gestisce strutture di accoglienza in provincia per un totale di 463 persone richiedenti protezione internazionale accolte<sup>12</sup>;

8 Percentuale calcolata paragonando gli arrivi a Bolzano nel periodo gennaio – maggio con il numero (ufficiale) degli arrivi in Italia nello stesso periodo.

9 Dato rilevato a fine maggio 2017.

10 Il rappresentante del Governo in provincia di Bolzano è il Commissario del Governo, un Prefetto di carriera, nominato dal Consiglio dei Ministri. Le competenze previste dallo Statuto (art.87/88 del D.P.R. 31.8.1972 n. 670) e dalle relative norme di attuazione in capo al Commissario del Governo comprendono la quasi totalità delle funzioni prefettizie nonché specifiche competenze commissariali. Per approfondimenti <http://www.prefettura.it/bolzano/contenuti/Funzioni-4016.htm>

11 I criteri e le modalità di concessione di contributi per spese correnti e investimenti sono determinati dalla L.P. n. 13/91, approvati con deliberazione della Giunta provinciale 14 gennaio 2013, n. 58 e successive modifiche.

12 Dati aggiornati al 3.05.2017. Un elenco delle strutture di accoglienza presenti in provincia di Bolzano è reperibile



Croce Rossa e Croce Bianca partecipano nella cogestione di una struttura che avrebbe dovuto essere temporanea (Ex Alimarket) e dedicata all'accoglienza degli arrivi autonomi.

Come si legge nel Protocollo tra il Commissariato del Governo e la Provincia Autonoma di Bolzano, del 01.05.2016<sup>13</sup>, la Provincia, dopo la segnalazione da parte del Commissariato del Governo sul numero di richiedenti da ospitare nei limiti del piano di riparto predisposto al Ministero dell'Interno, "individua strutture attrezzate idonee a soddisfare, sotto il profilo gestionale e dei servizi di accoglienza, le esigenze allocative segnalate dal Commissariato del Governo". Si tratta di strutture di proprietà pubblica oppure prese in affitto con trattativa privata, eccetto nel caso di due edifici messi a disposizione gratuitamente (Casa Frasnelli ubicata presso il Maso Zeiler; Casa Alpi ubicata presso l'ex Hotel Alpi a Bolzano).

Per quanto riguarda il numero di persone accolte nei centri, le indicazioni sembrano privilegiare "immobili con una capacità ricettiva tra 25 e 60 persone; capacità ricettiva minima sono 15 persone"<sup>14</sup>.

Ad oggi la distribuzione in piccoli centri di accoglienza (appartamenti o centri con 15-20 persone) sul territorio è carente e porta alla concentrazione delle persone in centri medio-grandi presenti soprattutto nel capoluogo, con conseguenti tensioni tra il Comune di Bolzano e la Provincia. Sino ad ora la tendenza mostrata dalla Provincia è stata per una concentrazione dei richiedenti asilo in strutture collettive di medie - grandi dimensioni<sup>15</sup>. Da parte di alcuni comuni altoatesini si è rilevata invece la tendenza verso progetti di microaccoglienza e il riparto territoriale delle presenze concentrate prevalentemente nel capoluogo.

La gestione dell'accoglienza è solamente di tipo straordinario con la presenza di strutture che, con terminologia nazionale, vengono identificate come Centri di accoglienza straordinaria (CAS). Sebbene nel protocollo di intesa tra Commissariato e Provincia si faccia riferimento a strutture di prima e di seconda accoglienza, le condizioni di accoglienza garantite non differiscono nelle varie tipologie di struttura.

In Provincia ad oggi non esistono strutture aderenti alla rete SPRAR anche se vi è stata la manifestazione di interesse all'adesione da parte di una quarantina di comuni, che dovranno ora presentare i propri progetti allo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugitati), con partenza dal 2018.

Sino a novembre 2016 in Alto Adige la stessa esistenza di progetti afferenti alla rete SPRAR appariva pressoché sconosciuta ed è stato solo grazie al lavoro della società civile (in particolare rete Bozen Accoglie) e della Fondazione Langer, (che ha organizzato due incontri comprensoriali con rappresentanti dei Comuni nel novembre 2016) che la discussione sull'attuazione di progetti SPRAR territoriali ha iniziato ad attivarsi con una conseguente progressiva apertura da parte della Provincia rispetto alla possibilità dei comuni di potere aderire alla rete SPRAR.

È interessante notare come l'attenzione per il sistema SPRAR è stato manifestato da

---

sul sito della provincia di Bolzano [http://www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/persone-in-difficolta/downloads/Centri\\_di\\_accoglienza\\_per\\_persone\\_richiedenti\\_asilo\\_in\\_Alto\\_Adige\\_-\\_Situazione\\_al\\_25.01.2017.pdf](http://www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/persone-in-difficolta/downloads/Centri_di_accoglienza_per_persone_richiedenti_asilo_in_Alto_Adige_-_Situazione_al_25.01.2017.pdf)

13 Protocollo tra il Commissariato del Governo e la Provincia Autonoma di Bolzano, n. 021340, 01.05.2016.

14 <http://www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/persone-in-difficolta/richiedenti-asilo-profughi/sistemazione.asp>

15 Cereghini M., Previte S., "Richiedenti asilo e rifugiati in Alto Adige/Sudtirolo: i limiti di una gestione emergenziale", in: Profughi e richiedenti asilo nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino. Crisi, confronto e cooperazione, a cura di Pallaver G., Alber E., Engl A., Politika 2017, Annuario di politica dell'Alto Adige, 2017, pp. 207-223.

parte di piccoli comuni e di comunità comprensoriali che di fatto non avevano presenza di richiedenti asilo; il comune di Bolzano, invece, con una forte concentrazione di richiedenti asilo e di arrivi autonomi non ha sinora mostrato interesse per progetti SPRAR, ad eccezione per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (recentissima disponibilità risalente a luglio). La giunta comunale bolzanina si è infatti recentemente decisa per l'adesione allo SPRAR per 20 posti per minori. Il bando è attualmente in corso di pubblicazione. Per ciò che concerne la gestione dell'accoglienza e i finanziamenti, vi è stato, sino a fine febbraio 2017, un doppio binario, uno statale e uno provinciale. Per l'accoglienza dei richiedenti asilo inviati dal Ministero dell'Interno (quote "ministeriali"), il finanziamento proveniente dallo Stato passa anche attualmente attraverso la Provincia che versa 28 euro pro capite/pro die agli enti gestori dell'accoglienza; nulla è corrisposto dal Commissariato del Governo per l'uso delle strutture, per la manutenzione straordinaria ed ordinaria, per le utenze e per gli altri costi di gestione. La quota spettante al richiedente asilo (pocket money) è di 2.50 euro al giorno.

Sino a fine febbraio 132 posti sono stati finanziati direttamente dalla Provincia e definiti come quote "ordinarie". In queste quote rientravano le persone arrivate autonomamente sul territorio, cioè da rotte diverse da quella libica. Il costo sostenuto dalla Provincia per ogni persona era di 21 euro a testa al giorno. La quota spettante al richiedente asilo era di 41 euro al mese (*Taschengeld*).

Dalla fine di febbraio la quota "ordinaria" della Provincia è stata riassorbita in quella "ministeriale" e non esistono (o non dovrebbero esistere) più posti in accoglienza finanziati dalla Provincia con fondi propri.

La criticità ha riguardato le modalità di inserimento in quota "ministeriale": sono stati fatti riassorbire nella quota "ministeriale" persone della quota "ordinaria" della Provincia che già erano riusciti ad accedere in qualche modo all'accoglienza e non altre persone arrivate autonomamente sul territorio che non avevano ancora avuto accesso alcuno all'accoglienza e che in parte ancora oggi dormono in strada.

### **1.3 Accesso all'accoglienza**

Per quanto riguarda l'accesso all'accoglienza, invece, è tuttora presente un doppio binario che, come anticipato in precedenza, distingue i richiedenti asilo inviati dal Ministero dell'Interno ("quote ministeriali") e quelli arrivati autonomamente sul territorio ("arrivi autonomi"), quindi non rientranti nei criteri di ripartizione ministeriale.

I richiedenti asilo inviati dal Ministero vengono accolti in una prima fase, denominata di pronta accoglienza, presso due centri, uno per soli uomini (Ex Lemayr) e uno per donne e famiglie (Einaudi), situati nella zona industriale di Bolzano.

L'accoglienza approntata in queste strutture, definibili come hub, dovrebbe protrarsi solamente per il tempo necessario agli accertamenti sanitari e alle pratiche di identificazione e registrazione della domanda di asilo, prima che le persone vengano trasferite in altri centri accoglienza; in questo lasso di tempo gli ospiti dovrebbero poter accedere a corsi di lingua italiana o tedesca.

Secondo i dati ufficiali il centro di pronta accoglienza denominato Ex Lemayr potrebbe

ospitare 95 persone mentre il Centro Einaudi ha una capienza di 115 persone<sup>16</sup>; la prassi adoperata è di spostare con un tempo di preavviso pari a poche ore ospiti già accolti nella pronta accoglienza verso centri di prima accoglienza, spesso sovraffollati, al momento della notizia di un nuovo arrivo di persone inviate dal Ministero, in modo da liberare posti nel centro di pronta accoglienza.

Nonostante i numeri non siano altissimi da gestire (da gennaio a giugno sono arrivate tramite invii di quote ministeriali 520 persone) il sistema si mostra costantemente impreparato ai nuovi arrivi, che avvengono in genere con un breve preavviso di 24 ore, come nel resto dei territori italiani, e con gruppi di richiedenti asilo che non superano quasi mai le 25 unità.

Se a febbraio le persone in arrivo a Bolzano erano sbarcate circa un mese prima in Sicilia, accolte presso centri di accoglienza o "hot spot" siciliani dove avevano potuto riposarsi, avere una prima assistenza medico-sanitaria e fruire di servizi essenziali, a partire da marzo le modalità di invio dei gruppi di richiedenti asilo ha subito un improvviso accorciamento dei tempi di permanenza nei luoghi di sbarco mentre gli arrivi si sono susseguiti a ritmo serrato. Dai fogli di accompagnamento dei gruppi di persone si nota come gli invii siano stati disposti immediatamente dopo gli sbarchi senza periodi di permanenza presso altre strutture.

Di qui le criticità di un sistema evidentemente sovraccarico nelle località di sbarco e di un sistema ancora impreparato nelle località di invio a definire parametri e composizioni dei gruppi:

- cortissimi tempi di preavviso
- arrivo uno dopo l'altro di più contingenti da diversi luoghi di partenza (Sicilia, Calabria, Campania), in qualsiasi giorno della settimana e a qualsiasi ora del giorno o della notte
- composizione del contingente sconosciuta fino al momento dell'arrivo (donne incinte, minori, anziani, altri soggetti vulnerabili)
- stato di salute e fabbisogni primari delle persone attese sconosciuti (vestiti, medicine, generi igienici per neonati e donne)
- conseguente necessità di riorganizzare costantemente la pronta accoglienza, in previsione anche dei casi più critici

Le persone arrivate e fatte scendere dai pullman negli ultimi mesi si sono mostrate estremamente provate da interminabili giorni di viaggio, affamate, malate, lasciate scalze per tutto il viaggio. Sono state accolte donne incinte vestite ancora con la tuta bianca in carta-stoffa indossata dopo lo sbarco o con indumenti laceri e ancora pieni di salsedine. Sono state curate ferite ancora aperte sul corpo e sul viso e si è dovuto ospedalizzare giovani che non riuscivano più a camminare perché le gambe si erano gonfiate dopo le ore di traversata in mare immobili.

La permanenza delle persone in pronta accoglienza dovrebbe durare poche settimane e dovrebbe seguire il trasferimento nei centri di prima accoglienza e poi nei centri più piccoli, denominati di seconda accoglienza pur se non afferenti alla rete SPRAR, dislocati in alcuni comuni della provincia, tuttavia questo non è quasi mai accaduto nei tempi previsti.

---

<sup>16</sup> Per approfondimenti si rimanda alla sezione 3.1 Monitoraggio centri di accoglienza.



*Bagagli all'arrivo nei centri pronta accoglienza a Bolzano*

Per quanto riguarda l'accesso all'accoglienza di richiedenti asilo arrivati autonomamente sul territorio ("arrivi autonomi") possono distinguersi diverse situazioni:

- a) un'accoglienza temporanea in albergo per persone vulnerabili, ovvero donne singole, donne singole con figli minori, donne e figli minori separate dai componenti maschi adulti del nucleo familiare che non ricevono accoglienza, persone con vulnerabilità fisica/psichica. A fine maggio le persone che si trovano in questa situazione sono circa 70 tutte considerate in "lista di attesa", per verificare se possono entrare nella quota "ministeriale"<sup>17</sup>. Altre 40 persone circa, invece, sono già state inserite nella quota "ministeriale" ma continuano ad essere accolte in albergo e non in un centro per richiedenti asilo.
- b) una "lista di attesa" per gli uomini richiedenti asilo utile a verificare la possibilità di entrare nelle quote "ministeriali" ed accedere così alle misure di accoglienza.

<sup>17</sup> Dati aggiornati fine maggio 2017. Per approfondimenti sulle condizioni di accoglienza e le violazioni si rimanda alla sezione 6.2 Le violazioni in materia di condizioni di accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Le persone inserite in tale lista, escluse di fatto da qualsiasi forma di accoglienza, sono ad oggi circa 80, con una diminuzione rispetto al 2015/16 quando erano arrivate ad essere anche 350<sup>18</sup>.

Per le persone che si trovano nelle condizioni per accedere all'accoglienza temporanea in albergo - donne singole, donne con figli minori, famiglie, persone vulnerabili fisicamente/psichicamente - l'accesso all'accoglienza non è automatico ma regolata da una circolare della Provincia Autonoma del 27.09.2016 sull'"accoglienza temporanea di persone appartenenti a categorie vulnerabili", comunemente detta "circolare Critelli"<sup>19</sup>. Secondo tale circolare, prima di consentire l'accesso all'accoglienza temporanea in albergo, si devono verificare determinati criteri per stabilire se le persone vulnerabili abbiano avuto possibilità di accesso ad altre forme di accoglienza. Questi criteri tengono in considerazione, in particolare, la precedente presenza delle persone vulnerabili "in altri stati europei, o in altri stati esteri anche non europei nei quali era presente la possibilità di chiedervi asilo, nonché le persone per le quali sia riscontrabile una presenza anche temporanea (non il mero transito) in altre regioni italiane".

Secondo la circolare "tali persone in ragione della normativa vigente (...) avrebbero potuto/dovuto esercitare il diritto alla richiesta di protezione internazionale in tali stati/regioni, mentre il fatto di esercitarlo solamente a Bolzano configura una ipotesi di scelta mirata della destinazione".

Inoltre risultano esclusi dalla accoglienza temporanea anche: coloro che non formalizzano "la domanda di protezione internazionale nei termini indicati" o che "ricadono nella possibilità di relocation, qualora non esercitino questa possibilità".

In base a tali criteri viene stabilito chi può accedere all'accoglienza temporanea e chi invece ne rimane escluso<sup>20</sup>.

La possibilità di accedere a forme di accoglienza, rientrando all'interno delle quote ministeriali sia per quanto riguarda il punto a) sia il punto b), dipende sia da valutazioni di ordine politico sia da passaggi burocratici.

È infatti, in prima battuta, la Provincia che decide se attivarsi per aprire nuove strutture dove accogliere le persone arrivate in modo autonomo sul territorio. La posizione prevalente sino ad oggi è stata di non volere aprire nuove strutture, al fine di "non divenire polo attrattivo per nuove persone sul territorio".

Alla chiusura del servizio Emergenza Freddo, al 31.03.2017, è stato affermato che "Chi è richiedente asilo con un diritto all'accoglienza viene deciso unicamente dagli organi a ciò preposti, ovvero Commissariato del Governo e Questura, sulla base di una valutazione individuale. Questa verifica ha puntualmente avuto luogo per le persone presenti a Bolzano e le persone con un effettivo diritto all'accoglienza sono state nelle ultime settimane inserite nelle strutture per loro previste. Pertanto non dovrebbero praticamente più essere presenti sul territorio di Bolzano situazioni di richiedenti asilo con un effettivo diritto all'accoglienza, verificato ai sensi di quanto sopra, che non

---

18 Dati aggiornati fine maggio 2017; per approfondimenti sulle condizioni di accoglienza e le violazioni si rimanda alla sezione 6.2 Le violazioni in materia di condizioni di accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

19 Vedi allegato.

20 Per approfondimenti si rimanda alla sezione 6.1 Le principali violazioni della normativa in materia di accesso all'accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano in particolare alla luce delle previsioni della cd. Circolare Critelli.

sono accolte.” In quel momento, tuttavia, numerosi richiedenti asilo arrivati nel periodo gennaio - marzo vivevano in strada ed erano in “lista di attesa” per la valutazione individuale, situazione che permane tutt’ora visto che le persone continuano a non ricevere accoglienza né risposta riguardo la propria condizione in “lista di attesa”<sup>21</sup>.

A livello burocratico per l'inserimento in quota occorre inviare una richiesta al Ministero degli Interni, che verifica il numero della quota assegnata all'Alto Adige; in seguito viene effettuato un controllo da parte della Questura su ogni singola persona in lista di attesa per accertare la possibilità di inserimento in quota.

In particolare la Questura verifica se la persona ha già avuto accoglienza in altro luogo in Italia, se ha a suo carico un decreto di espulsione dall'Italia, se ha precedenti penali e solo sulla base degli esiti di tali accertamenti, comunicati al Commissariato, viene stabilita dal Commissariato stesso la possibilità o meno di inserimento in quota<sup>22</sup>.

Ai richiedenti asilo non vengono fornite informazioni approfondite riguardo la propria condizione di attesa e riguardo le tempistiche di inserimento nella quota ministeriale e di accesso ad un centro di accoglienza.

Non esiste peraltro una procedura formalizzata per la comunicazione dell'ammissione od esclusione alle liste ministeriali e pertanto all'accoglienza. Dopo gli accertamenti di Questura e Commissariato, viene stilata una lista di persone “escluse” cui viene comunicato per via orale, non scritta, la impossibilità ad accedere all'accoglienza, precludendo in tal modo il diritto ad un ricorso.

Per le persone richiedenti asilo arrivate autonomamente e di fatto “senza dimora” è possibile ricevere dal servizio Consulenza Profughi della Caritas una tessera mensa e una tessera docce. La tessera mensa permette l'accesso solamente serale ad un pasto caldo in mensa Caritas; sino a metà aprile le persone non avevano la possibilità di mangiare a pranzo, se non per la presenza di volontari che autonomamente portavano del cibo presso il parco della stazione. La tessera docce permette l'accesso al servizio docce presso una struttura Caritas, ma solamente una volta in settimana (domenica). Questi richiedenti asilo “senza dimora” sono seguiti dal punto di vista legale dalla Consulenza Profughi della Caritas, ma visto il numero delle persone e il grosso carico di lavoro del servizio, parlando con i richiedenti asilo si nota una mancanza di sufficienti informazioni rispetto alla procedura di richiesta asilo e degli step burocratici necessari da compiere.

Le persone richiedenti asilo “senza dimora” che per qualche motivo sono state in ospedale e necessitano, secondo quanto indicato dal referto del medico, un inserimento in una struttura per un periodo di convalescenza e che quindi non possono rimanere in strada anche per motivi sanitari, non hanno possibilità di accedere alla struttura Casa dell'Ospitalità – Centro Crisi dove vengono accolte persone senza dimora in stato precario di salute. Questo avviene per due motivi: da un lato la struttura risulta essere quasi sempre in carenza di posti, dall'altro i criteri di accesso prevedono il possesso di Permesso di soggiorno, quindi non è possibile accogliere richiedenti asilo che non abbiano ancora effettuato la formalizzazione delle

---

21 [http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=584058](http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news_action=4&news_article_id=584058)

22 Sulle modalità di comunicazione di tale decisione e le criticità, si veda la sezione relativa al monitoraggio.

richiesta di protezione internazionale. Tenendo conto che i tempi per la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale sono di circa due mesi, i richiedenti che mostrano soffrire di problematiche sanitarie nei primi mesi dopo il loro arrivo non hanno la possibilità di ricevere accoglienza nemmeno se in stato precario di salute<sup>23</sup>.

#### **"CIRCOLARE CRITELLI" E NON ACCOGLIENZA**

Nel mese di maggio sono arrivate a Bolzano diverse famiglie di nazionalità siriana provenienti dagli sbarchi in sud Italia. Nel loro viaggio verso il nord Europa sono state bloccate nella stazione di Bolzano.

In particolare, una famiglia incontrata dai volontari era stata assegnata al centro Mattei di Bologna – HUB regionale dell'Emilia Romagna, centro che la famiglia aveva abbandonato per una serie di ragioni, non ultima la mancanza di informazioni corrette e approfondite sulla propria situazione e permanenza nell'HUB. La famiglia, composta da genitori e due figli di tenera età, una volta bloccata a Bolzano non ha potuto usufruire dell'accoglienza temporanea in albergo in ragione della circolare Critelli, che esclude dall'accoglienza le persone vulnerabili nel momento in cui esse sono transitate in altre città italiane dove avrebbero potuto esercitare il diritto alla richiesta di protezione internazionale. La famiglia ha inoltre mostrato un documento rilasciato dalla Questura di Bologna, secondo il quale avrebbe rinunciato a inoltrare richiesta di asilo in Italia e contestualmente avrebbe in tal modo rinunciato alle misure di accoglienza. La famiglia ha dormito due notti in strada prima di ripartire probabilmente in direzione di Milano.

---

<sup>23</sup> Da luglio la situazione sta lentamente migliorando con i primi casi di accesso all'ambulatorio STP presso il centro Ex Lemayr da parte di richiedenti asilo arrivati in stato precario di salute autonomamente sul territorio e pertanto "senza dimora".





## QUESTURA DI BOLOGNA

### Ufficio Immigrazione

Tel.0516401694- Fax 0516401691

BOLOGNA POLICE HEADQUARTERS – IMMIGRATION OFFICE

OGGETTO : Dichiarazione di rinuncia alla presentazione della domanda di protezione internazionale e di accoglienza

Il 21/5/17, alle ore 09<sup>37</sup> negli Uffici della Questura di Bologna, Uff. Immigrazione, c/o l'HUB sito in questa via E. Mattei 60, innanzi al sottoscritto Ufficiale/Agente di P.G. [REDACTED]  **Davide**, è presente il/la Signor/a: [REDACTED], nato/a in LIBIA il 05/01/98 cittadinanza SIRIANA, identificato a mezzo [REDACTED] Sedicente, il quale giunto in Italia nell'ambito dell'operazione "TRITON", sbarcato nel porto di PORTO CERVO in data 19/5/2017, dichiara espressamente di NON voler richiedere Asilo Politico in Italia e di rinunciare alle misure di accoglienza propostegli dall'Italia.-----// L.C.S. dal verbalizzante, dall'interprete di Inglese/Francese/Arabo, operatore della Cooperativa Arcolaio/Laimomo, responsabile della citata struttura HUB, e dall'interessato che riceve copia del presente verbale redatto in italiano e tradotto in lingua a lui/lei conosciuta, unitamente all'opuscolo informativo ministeriale multilingue, del cui contenuto ha precedentemente preso atto.----- //

### 1.4 Le tipologie di strutture accoglienza

In Provincia di Bolzano esistono attualmente 24 strutture di accoglienza e altre 4 sono in fase di apertura. Sono ospitate complessivamente 1650 persone (dato aggiornato al 19.06.2017).

Queste strutture di accoglienza sono accessibili solo alle persone che rientrano nelle quote "ministeriali".

Nelle strutture di prima e seconda accoglienza, in base all'accordo tra Commissariato e Provincia, i servizi previsti per i "profughi, la cui assistenza rientra tra le competenze dello Stato", sono<sup>24</sup>:

- 1) vitto e alloggio
- 2) servizi di gestione amministrativa, comprensivi di registrazione dell'ospite (...)
- 3) servizi di assistenza generica alla persona (...)
- 4) servizi di pulizie e igiene ambientale (...)
- 5) servizi per l'integrazione, comprensivi di: servizio di mediazione linguistica e culturale, al fine di garantire l'assistenza linguistica e culturale; una corretta informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti, i doveri e la condizione dello straniero; il sostegno socio-psicologico; assistenza sanitaria, da effettuare presso i presidi sanitari territoriali o i medici di base; orientamento al territorio, informazione e assistenza nei rapporti con il Commissariato del Governo per l'inserimento nel sistema di protezione per richiedenti asilo e

<sup>24</sup> Protocollo tra il Commissariato del Governo e la Provincia Autonoma di Bolzano, n. 021340, 01.05.2016.

rifugiati  
6) servizi di trasporto (...)

Il richiedente ha diritto all'accoglienza sino alla notifica della decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. In caso di riconoscimento dello status di rifugiato o protezione sussidiaria, ha diritto ad ulteriori 6 mesi di accoglienza, in caso di protezione umanitaria un mese, salvo proroghe per persone in condizioni di vulnerabilità o circostanze straordinarie motivate<sup>25</sup>.

In caso di esito negativo alla domanda di protezione internazionale e in caso di presentazione del ricorso, la persona ha diritto all'accoglienza sino all'esito in secondo grado di giudizio.

A metà novembre 2016 è stato aperto un centro denominato Ex Alimarket costituito da un capannone precedentemente adibito a supermercato e situato in zona industriale del comune di Bolzano. Il centro è stato inizialmente pensato come dedicato solamente all'accoglienza di persone di sesso maschile arrivate autonomamente sul territorio e considerate come "idonee" a rientrare nelle quote ministeriali dopo la valutazione della loro posizione.

La struttura, pensata come centro temporaneo per l'accoglienza di un numero massimo di 150 persone da trasferire poi in altre strutture di accoglienza, è arrivata ad accogliere 330 persone, in parte precedentemente inserite in "lista di attesa" ed entrate poi nelle quote "ministeriali", in parte direttamente inviate dal Ministero<sup>26</sup>.

Per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono presenti un CPA (centro di prima accoglienza) di 12 posti totali ed una comunità di 16 posti, di cui 4 in "emergenza/transito", aperta nel 2016. Dopo un periodo di 6-8 mesi i minori vengono trasferiti in altre comunità della Provincia.

In ragione della carenza di posti per l'accoglienza dei minori è stata utilizzata anche una parte di un centro di accoglienza per maschi adulti, composta da tre stanze fisicamente separate dal dormitorio collettivo degli adulti, che è arrivata ad ospitare sino ad una ventina di minori. Questa forma di accoglienza emergenziale, è un limbo burocratico, in quanto non vi è alcun accordo ufficiale tra l'ente gestore del centro e il Comune o la Provincia, ma avviene dietro ordine diretto da parte del Commissariato del Governo all'ente gestore, in accordo con la Provincia.

Ai primi di luglio è stato comunicato che la situazione dovrebbe sbloccarsi con un accordo formale tra Provincia, Comune e enti gestori<sup>27</sup>.

La maggioranza dei richiedenti protezione internazionale accolti si trova nei comuni di Bolzano e Merano. A Bolzano si trovano circa 700 persone (su una popolazione di 100.000 abitanti), coprendo in tal modo più del 50% della presenze complessive dei richiedenti in regione<sup>28</sup>. Questa situazione è stata negli ultimi mesi fonte di discussione

---

25 Al momento della scrittura del report i criteri di accoglienza successivamente al riconoscimento di un tipo di protezione sono in via di modifica e si prospettano più restrittive soprattutto per i soggetti che hanno già un lavoro ed un reddito autonomo.

26 Al 15 luglio sono 404 persone.

27 Cfr. Ausbildung. Freiwillige Vormunde fuer nicht begleitete minderjaehrige Fluechtlinge in Suedtirol, Amt fuer Kinder- und Jugendschutz und soziale Inklusion, 8.Juli 2017.

28 Dato al maggio 2017.

tra Provincia e Comune di Bolzano, che richiede una redistribuzione dei richiedenti asilo in altri comuni della Provincia. In questa richiesta da parte del Comune di una redistribuzione dei richiedenti asilo, comunicata a mezzo dei media a ridosso della chiusura dei centri Emergenza Freddo, si sono confusi però i piani e le situazioni giuridiche di una complicata situazione di non accoglienza, che coinvolge e vede presenti a Bolzano – città di frontiera – richiedenti asilo cosiddetti arrivi autonomi e migranti in transito provenienti da altre città italiane, con differenti percorsi e situazioni giuridiche.

## **2. MONITORAGGIO AL BRENNERO**

---

La presenza in stazione del Brennero è volta da un lato a osservare le pratiche adottate dalle Forze dell'ordine, dall'altro al contatto con i migranti, la comprensione della loro situazione e raccolta della loro storia.

Da osservazioni del monitoraggio e da confronti con gli operatori locali, si è riscontrato che giornalmente circa 10-20 persone arrivano al Brennero per cercare di oltrepassare il confine. Secondo quanto affermato dalla polizia austriaca in servizio a Steinach am Brenner, nel mese di luglio sono state intercettate dalle 2 alle 25 persone al giorno<sup>29</sup>. Dal primo gennaio al 14 maggio 2017 sono state complessivamente intercettate dalle Forze dell'Ordine (FFOO) austriache 2699 persone entrate irregolarmente in Tirolo; nello stesso periodo del 2016 il numero delle persone intercettate era più del doppio con 5966 persone. Gli arrivi irregolari su treni provenienti dall'Italia si sono ridotti, secondo i dati forniti dalla polizia tirolese, del 75%<sup>30</sup>.

### **2.1 Descrizione del contesto**

In stazione al Brennero opera l'associazione Volontarius con un progetto di assistenza umanitaria. Il servizio "Assistenza umanitaria in stazione" fornisce generi di primo conforto ai migranti intercettati dalla polizia italiana sui treni a lunga percorrenza (Eurocity ÖBB)<sup>31</sup>: uno o più operatori sono infatti presenti al binario negli orari di arrivo dei treni (ogni due ore).

L'associazione dispone di una struttura dove poter ospitare per la notte le persone in transito. Da gennaio le disposizioni per i migranti in transito prevedono che essi non possano accedere alla struttura durante il giorno, ma solamente dopo la partenza dell'ultimo treno in direzione sud (direzione Bolzano), ad eccezione di casi vulnerabili che possono accedere anche durante il giorno. Per l'accesso notturno alla struttura è necessario un invito da parte del Commissariato di Polizia, quindi l'identificazione da parte delle FFOO.

---

<sup>29</sup> Hamburger Abendblatt, 26.07.2017

<sup>30</sup> Kurier, 26.05.2017.

<sup>31</sup> ÖBB: compagnia ferroviaria nazionale austriaca.

La maggior parte delle persone incontrate al confine nei primi mesi del 2017 ha già avviato da tempo la procedura per la richiesta di protezione internazionale in Italia e spesso ha un ricorso in atto avverso al diniego. Altri migranti incontrati nei primi mesi dell'anno hanno invece già ottenuto una forma di protezione ma sono privi di passaporto o titolo di viaggio.

Da aprile in poi, anche in ragione dell'incremento degli arrivi sulle coste italiane, è aumentato invece il numero di persone, tra cui minori stranieri non accompagnati, prive di qualsiasi documento e che non hanno ancora formalizzato richiesta di protezione internazionale in Italia.

## **2.2 Controlli da parte delle Forze dell'ordine italiane**

Sono state osservate le seguenti prassi da parte della polizia italiana: controllo sistematico dei treni in uscita dall'Italia e, a partire da marzo, in entrata in Italia, attuazione di riammissioni.

Ogni treno in uscita dall'Italia viene sottoposto a controllo. In media 10-15 rappresentanti delle Forze dell'ordine si trovano sul binario dove si fermano i treni Eurocity di ÖBB con direzione Monaco di Baviera. Durante la sosta al Brennero, le FFOO italiane controllano ogni carrozza del treno, mentre le FFOO austriache salgono solitamente sull'ultima carrozza.

Vengono controllate solo persone con tratti somatici non riconosciuti come europei.

Le persone fermate con i controlli effettuati su treni in uscita dall'Italia che vengono trovate in possesso di permesso di soggiorno ma non di titolo di viaggio valido per l'espatrio, vengono invitate a prendere un treno verso sud, direzione Bolzano. Le persone prive di permesso di soggiorno solitamente vengono invece portate nel Commissariato di Polizia per il foto-segnalamento e l'invito a presentarsi nella Questura di Bolzano per la regolarizzazione della posizione; quindi vengono riportate in stazione. Da osservazioni e testimonianze raccolte, questa pratica sembra non sia sempre attuata; ciò potrebbe divenire problematico nel momento in cui le persone fossero dei minori in quanto la mancata identificazione comporta il non riconoscimento come soggetti che godono di determinate tutele.

La sollecitazione delle Forze dell'ordine nei confronti dei migranti a salire su un treno in direzione Verona si scontra spesso con l'impossibilità per gli stessi di poter comperare un nuovo biglietto, a causa della mancanza di soldi. Tutto ciò che gli stessi possedevano è stato infatti investito nell'acquisto del biglietto del treno verso Monaco. Le FFOO hanno talvolta rassicurato i migranti sul fatto di poter salire sul treno, in quanto la questione sarebbe stata risolta e discussa dalle FFOO stesse con i controllori di Trenitalia. In alcuni casi osservati nei primi mesi dell'anno, ciò non è accaduto e i migranti sono stati lasciati soli nel tentativo di salire su treni diretti a Bolzano/Verona. Questa prassi ha provocato tensioni con i controllori di Trenitalia, che talvolta non hanno lasciato salire le persone migranti.

I treni Eurocity ÖBB in entrata in Italia vengono controllati dalle FFOO italiane meno sistematicamente. Se durante i controlli vengono trovati migranti in entrata in Italia possono verificarsi due casi. Nel primo, le persone vengono portate in Commissariato di Polizia per i rilievi dattiloscopici e ricevono un invito per regolarizzare la propria posizione sul territorio presso la Questura di Bolzano. Dopodiché vengono lasciate

libere di circolare e invitate a recarsi a Bolzano: ottengono, in tal modo, la possibilità di esercitare il diritto di richiedere protezione internazionale in Italia.

Nel secondo caso, dopo la identificazione presso il Commissariato e avere ricevuto l'invito per la regolarizzazione, i migranti vengono trattenuti al suo interno sino all'orario di partenza di un treno regionale verso l'Austria, verso cui vengono scortati e fatti forzatamente salire. In tal caso in Commissariato non viene rilasciato alla persona alcun provvedimento scritto riguardante il rinvio verso l'Austria e non è presente un servizio di mediazione linguistica. Non è data la possibilità di fare richiesta di protezione internazionale.

Sul binario tronco arrivano e partono i treni regionali da/per l'Austria.

La presenza delle FFOO italiane su questo binario è aumentata a partire da metà febbraio (da 8 a circa 10-15 operatori delle FFOO). Le Forze dell'ordine operano controlli sulle persone in entrata e in uscita verso l'Italia con modalità *racial profiling*<sup>32</sup>. Da fine febbraio sono iniziate azioni di riammissione alla frontiera nei confronti di persone in arrivo/transito dall'Austria prive di documenti idonei ad entrare in Italia. I migranti vengono controllati nel momento in cui scendono dal treno e, se privi di documenti validi per entrare in Italia, fatti risalire immediatamente sul medesimo treno con cui sono arrivati, che dopo pochi minuti riparte in direzione opposta, verso Innsbruck/Woerl/Kufstein. In tali operazioni di rinvio non viene rilasciata ai migranti alcuna notifica scritta, che non viene ritenuta necessaria in quanto ci si trova nello spazio libero di Schengen. Non vengono fornite ai migranti spiegazioni approfondite sulle motivazioni della riammissione, non viene esaminata la posizione individuale, non è presente un servizio di mediazione linguistica, non è data la possibilità di esprimere la volontà di richiesta di protezione internazionale.

In queste operazioni di controllo in entrata in Italia sono intercettate soprattutto persone di nazionalità afgana e pakistana, che spesso non hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale in Germania e/o altri paesi del nord-Europa, ed in misura minore persone di origine africana.

Sia nel caso di migranti giunti con treni regionali dall'Austria o dalla Germania e respinti immediatamente, sia nel caso di migranti giunti con treni Eurocity e portati in Commissariato per l'identificazione, spesso le FFOO italiane si limitano a far risalire la persona su un treno che va in direzione opposta (quindi di nuovo verso l'Austria) senza fare, almeno per quanto si è potuto monitorare, alcun passaggio formale con le autorità austriache.

In caso di presenza di un minore, le FFOO dovrebbero mettersi in contatto, oltre che con la Procura dei Minori, con il servizio "Assistenza umanitaria in stazione" al Brennero e/o il Centro di Prima Accoglienza (CPA) di Bolzano, gestito dall'associazione Volontarius, che ha la conoscenza della situazione per quanto riguarda la presenza di posti liberi in centri di accoglienza per minori sul territorio provinciale. I volontari hanno osservato e raccolto testimonianza di alcuni casi in cui persone migranti - il cui aspetto esteriore poteva ragionevolmente far sorgere il dubbio esse fossero dei minori - non sono state contattate da parte degli operatori delle Forze dell'ordine per verificare la loro situazione e pertanto non sono state sottoposte ad identificazione, mentre sono state invitate a prendere il treno in direzione Bolzano.

---

<sup>32</sup> Il termine "*racial profiling*" indica una pratica messa in atto da parte delle Forze dell'ordine per la quale si tende a identificare le persone verso cui sono agite azioni di polizia (per esempio un controllo o un arresto) sulla base della loro razza, etnia, religione o origine nazionale.

## **2.3 Controlli da parte delle Forze dell'ordine austriache**

Indirettamente, a partire dalle testimonianze raccolte nel contatto con i migranti in transito, vengono monitorate le prassi della polizia austriaca.

Se intercettano su treni locali o in auto al passaggio del confine una persona priva di documenti idonei sul territorio austriaco, le forze di polizia austriache procedono con l'identificazione e il foto-segnalamento nella gendarmeria più vicina, ovvero Gries am Brenner; se invece la persona è stata intercettata su treni a lunga percorrenza, questa viene portata ad Innsbruck. Alle persone fermate non viene permesso di fatto di formalizzare la richiesta di protezione internazionale, nemmeno nel caso in cui questo sia stato manifestato verbalmente in modo chiaro e inequivocabile.

Sono state raccolte testimonianze di persone migranti intercettate dalle forze dell'ordine austriache e sottoposte ai controlli in Gendarmeria, cui è stato indicato di ritornare in Italia senza che siano state avviate le procedure di riammissione e alcun passaggio formale con le autorità italiane, attuando quindi un'operazione di rinvio.

Più volte viene segnalato da parte dei migranti come le FFOO austriache somministrano multe per le quali viene spesso, ma non sempre, consegnata una ricevuta di pagamento ma non il provvedimento con le motivazioni della multa. L'importo che il migrante è tenuto a pagare varia di volta in volta: da 100 euro sino anche a 700 euro<sup>33</sup>.

Sembra che il criterio adottato sia quello di adattare l'importo al quantitativo di soldi che la persona ha con sé. In caso di mancanza di soldi contanti la polizia procede al sequestro di oggetti di valore di proprietà del migrante, tenuti in garanzia sino al pagamento dell'importo corrispondente. Questo comportamento è stato rilevato sia al confine Italia-Austria sia a quello con la Germania.

In un caso, grazie alla collaborazione con un'associazione di consulenza legale di Innsbruck, si è riusciti a recuperare il cellulare sequestrato dalla polizia austriaca, dietro pagamento della multa.

Nel periodo di sospensione del trattato di Schengen (10 maggio - 30 maggio) al confine del Brennero non sono state rilevate differenze nelle prassi dei controlli da parte delle Forze dell'ordine italiane. Nei controlli stradali le Forze dell'ordine austriache hanno attuato un blocco in entrata al Brennero, per cui hanno controllato in media un autoveicolo ogni due.

Presso altri valichi di frontiera, come quello di San Candido/Sillian, nel periodo indicato sono state presenti Forze dell'ordine italiane di controllo all'entrata verso l'Italia e all'uscita verso l'Austria, controlli che continuano tutt'ora, anche se non sistematicamente.

---

<sup>33</sup> Riferimenti normativi sono § 120 Abs 1 e Abs. 1a FPG (Fremdenpolizeigesetz) e § 50 VstG (Verwaltungsstrafgesetz). Per l'entrata irregolare nel territorio austriaco è prevista una multa da 100 a 1000 euro, per il soggiorno irregolare una ammenda con importo da 1000 a 5000 euro.

## PRATICHE DI CONTROLLO

Mohammed (nome di fantasia), giovane siriano, arriva a Trieste i primi giorni di aprile dopo avere viaggiato su una nave cargo proveniente dalla Turchia. Al porto di Trieste si infortuna ad un piede nel tentativo di uscire dal camion su cui è nascosto e per questo viene intercettato dalla polizia portuale e portato in ospedale, dove il giorno seguente viene ingessato ad una gamba. Volendo raggiungere il fratello che vive in Austria, per non essere fotosegnalato in Italia Mohammed fugge dall'ospedale e raggiunge un amico siriano che nel frattempo è arrivato dall'Austria per incontrarlo. Assieme si mettono in viaggio in auto e vengono fermati nella notte dalla polizia austriaca al confine del Brennero. Portati entrambi in Gendarmeria, Mohammed viene perquisito nudo e successivamente fotosegnalato. Tramite l'amico Mohammed chiede alla polizia austriaca di poter fare richiesta asilo ma non gli viene concesso: i gendarmi affermano che è "vietato stare in Austria" e che Mohammed "deve tornare in Italia per ottenere dei documenti che gli permetteranno di andare in Austria". Non è presente in Gendarmeria un traduttore che possa spiegare a Mohammed la sua situazione e i suoi diritti. La polizia austriaca consegna Mohammed ai colleghi italiani che, sempre in assenza di traduttore, lo fotosegnalano e gli rilasciano un invito in Questura a Bolzano per regolarizzare la propria posizione. Non avendo capito ciò che sta succedendo, Mohammed pensa di potere tornare in Austria e per questo sale su un treno direzione Innsbruck ma viene nuovamente fermato a Gries am Brenner, prima stazione austriaca. Riportato in Gendarmeria e successivamente riconsegnato alla polizia italiana, Mohammed si ritrova in Italia con una gamba ingessata e senza avere capito quanto è successo.



### 3. MONITORAGGIO A BOLZANO

---

#### 3.1 Monitoraggio centri di accoglienza

Sono stati monitorati quattro centri di accoglienza di Bolzano (Ex Lemayr, Alimarket, Casa Aaron, Gorio). Il monitoraggio dei centri accoglienza è avvenuto grazie ad interviste a operatori e ospiti dei centri.

Due dei centri monitorati (Alimarket ed Ex Lemayr) sono sorti in maniera emergenziale all'interno di ex capannoni industriali e consistono in un'unica enorme sala dormitorio per rispettivamente 100 e 330 persone, con letti a castello.

Presso il centro Alimarket sono stati in seguito introdotti dei box quadrati costituiti da materiale simile al cartongesso che vanno a costituire delle mini-camere con 4 posti letto (2 letti a castello). Considerato che il soffitto del capannone è alto 6-7 metri ed i box sono aperti verso l'alto, non viene garantita agli ospiti in ogni caso né privacy né alcuna difesa dai rumori (vedi foto).

Le problematiche trasversali rilevate nei centri riguardano principalmente: il sovraffollamento e la promiscuità delle persone accolte nei centri.

#### Sovraffollamento

- Nella struttura ex Gorio è stata rilevata la presenza di 177 persone a fronte di una capienza indicata di 130 persone aumentata a 160 a partire da aprile<sup>34</sup>; un centinaio è ospitata all'interno di container con 6 posti letto disposti attorno ad un piazzale.
- Presso la struttura Ex Lemayr, centro di pronta accoglienza, gli ospiti variano a seconda dei momenti e superano spesso il numero di 95 ospiti previsti.
- Presso il centro Alimarket sono accolte oltre 330 persone fino alla fine di giugno; a metà luglio è stata registrata la presenza di 404 persone.
- Presso il centro Casa Aaron sono ospitate 130 persone, di cui una trentina all'interno di container.

#### Accoglienza promiscua

- Non viene garantita una separazione di genere tra gli ospiti ed una separazione dei minori dagli adulti; in particolare presso il centro Gorio e il centro Casa Aaron sono accolti sia uomini sia donne non appartenenti a nuclei familiari.
- Presso il centro Gorio le donne hanno una stanza propria nell'edificio principale della struttura, ma i bagni sono situati in un container nel cortile del centro, circondato dai container dove sono accolti gli altri ospiti maschi.
- Presso Casa Aaron le donne sono accolte in alcune stanze all'interno dell'edificio principale, in contiguità con le stanze degli ospiti uomini.

---

<sup>34</sup> Dati a fine aprile 2017.

- In diversi centri dislocati in tutta la Provincia, tra cui Casa Aaron, Gorio, Ex Lemayr, vi sono stati ospiti dichiaratamente minori, privi di adulti di riferimento, e riconosciuti come tali, per il quali non è stata mai avviata una procedura di trasferimento in comunità di accoglienza per minori.

## Servizi offerti

- Insegnamento della lingua italiana: nonostante sia previsto dal protocollo sottoscritto tra Commissariato del Governo e Provincia, in uno dei centri monitorati (Ex Lemayr, prima che lo stesso venisse adibito a pronta accoglienza) gli ospiti hanno a lungo ricevuto lezioni impartite solamente da volontari e non hanno avuto accesso all'insegnamento presso scuole di lingua o impartito da professionisti che si recassero nella struttura<sup>35</sup>.
- È molto difficile avere accesso ad un accompagnamento e supporto psicologico. Il servizio di Psicologia sul Territorio del comune di Bolzano e i servizi psicologici delle comunità comprensoriali spesso non hanno preso carico gli ospiti, affermando che questo non sia possibile per via delle difficoltà linguistiche; la presenza di un mediatore linguistico in terapia non viene infatti ritenuto sufficiente né opportuno. Generalmente solo grazie all'impegno del singolo operatore è stato possibile riuscire ad ottenere un accompagnamento psicologico.
- È ancora bassa la possibilità di un accompagnamento psichiatrico, nonostante le evidenti azioni messe in campo per implementare i servizi, ad esempio la presenza di due medici psichiatri che effettuano visite nei centri di accoglienza. Sono ancora pochi i casi di presa in carico psichiatrica da parte dell'ospedale, attraverso cui bisogna passare per l'attivazione della presa in carico da parte del CSM (Centro salute mentale). La presa in carico si risolve in un mero trattamento farmacologico. In altri CSM della Provincia si è verificato che i servizi psichiatrici non prendessero in carico le persone indicando di non essere pronti per svolgere un tale servizio.
- L'accompagnamento all'orientamento al territorio e alla ricerca di stage e lavoro deve essere implementato. I posti di stage (500 ore replicabile 3 volte) in rapporto al numero degli ospiti presenti a Bolzano è basso. Di fatto, l'accompagnamento degli ospiti è spesso legato alla buona volontà e impegno dei singoli operatori sociali, mancando un programma più ampio e strutturato per favorire a tutti l'accesso alla ricerca lavoro.
- Per quanto riguarda il sostegno sanitario, in caso di necessità di medicinali, la prassi di una delle associazioni che gestisce l'accoglienza prevede il pagamento solamente dei medicinali con costo superiore ai 10 euro, gli altri sono a carico dell'ospite. In caso di visite specialistiche, viene fornito il rimborso del ticket che deve essere anticipato dall'ospite.
- L'accompagnamento legale nei centri è svolto prevalentemente da operatori sociali privi di formazione specifica, non essendo prevista la figura dell'operatore legale. La qualità del supporto legale dipende prevalentemente dalla buona volontà ed impegno del singolo operatore di formarsi in merito.

---

<sup>35</sup> Questo nemmeno nel momento in cui i suoi ospiti sono stati fatti rientrare nella "quota ministeriale".

- È assente una formazione su tematiche psico-sociali, sul tema del trauma e vulnerabilità, sul disagio psichico, sulle modalità di invio ai servizi psicologici/psichiatrici, rivolta agli operatori sociali dei centri; è assente per molti centri una supervisione d'equipe che contempli anche la supervisione psicologica del carico emotivo di un lavoro sempre più a stretto contatto con persone traumatizzate.

## Budget

- Il budget previsto dal protocollo tra Commissariato del Governo e Provincia è di 28 euro pro capite/pro die. Non esiste tuttavia una chiara suddivisione del budget con voci di spesa destinate ad ogni servizio (lingua, accompagnamento legale, accompagnamento lavorativo...), presupposto per una gestione trasparente del budget.



*Centro Ex Alimarket*

## FOCUS SU CENTRO Ex Alimarket

Il centro Ex Alimarket è inizialmente stato pensato come struttura in cui ospitare le persone arrivate autonomamente sul territorio e inserite in lista d'attesa a seguito di presentazione della richiesta asilo a Bolzano, da far confluire gradualmente nelle quote "ministeriali".

Nel centro Ex Alimarket il numero degli ospiti è passato da 100 persone a febbraio a 220 a metà aprile, 270 a fine maggio, 330 a fine giugno e 404 al 15 luglio. La capienza massima è stabilita in 450 persone, compreso l'utilizzo di container esterni.

A causa dei nuovi arrivi di persone arrivate direttamente dagli sbarchi ed inviate dal Ministero e della mancanza di altri posti in accoglienza, la funzione dell'Ex Alimarket è cambiata. Presso tale struttura oggi vengono quindi accolti anche richiedenti asilo inviati facenti parte della cd. quota ministeriale e ospitati in pronta accoglienza presso il centro Ex Lemayr, che vengono nottetempo spostati presso il centro Ex Alimarket per liberare i posti al momento di nuovi arrivi dai luoghi degli sbarchi. L'occupazione di posti da parte di richiedenti di quote ministeriali presso l'Ex Alimarket fa sì che non vi siano posti in accoglienza per richiedenti arrivati autonomamente sul territorio e che aspettano di potere accedere all'accoglienza.

A fine maggio per 220 persone erano presenti 6 toilette, 20 docce ed 1 lavatrice.

Di conseguenza le persone devono costantemente mettersi in fila per poter andare al bagno o lavarsi.

Non esistevano dei turni programmati per utilizzare la unica lavatrice. Pertanto gli ospiti si alzavano il mattino e si mettono in coda per la lavatrice aspettando il proprio turno, senza potersi muovere dalla struttura. In seguito alla lavatrice seguiva la coda per l'asciugatrice.

Fare il bucato diventava l'attività di una giornata.

La struttura è gestita da Croce Rossa, Croce Bianca e associazione Volontarius e, da aprile 2017, dispone di un servizio di guardie giurate, la cui presenza è stata richiesta in seguito ad una rissa, che ha avuto molta risonanza sui media locali. Le guardie giurate controllano ogni persona che si avvicina alla ringhiera che cinge il centro per parlare con gli ospiti.

Una unica operatrice della associazione Volontarius si occupa di fornire l'accompagnamento legale e lavorativo a tutti gli ospiti. Non sono previste attività ricreative o laboratoriali nel centro.

La condizione di sovraffollamento e conseguentemente le modalità di gestione degli ospiti sono fattori che hanno favorito lo scatenarsi di due risse nel periodo di Pasqua che hanno coinvolto molti ospiti del centro, e in seguito alle quali, sono state notificate a diversi ospiti provvedimenti di revoca delle misure di accoglienza.

### **3.2 Monitoraggio altre forme di accoglienza a Bolzano: albergo**

Circa 110 persone hanno ricevuto accoglienza presso alberghi; si tratta di donne singole, donne con figli, famiglie, persone con vulnerabilità arrivate autonomamente sul territorio e che, risultate ammissibili all'accoglienza in base ai criteri della circolare Critelli, sono state accolte in albergo e accompagnate nella presentazione della richiesta di protezione internazionale.

Una parte delle persone accolte in albergo è stata successivamente inserita nella quota "ministeriale" senza tuttavia essere trasferita nei centri di accoglienza per richiedenti asilo.

In questi casi per la copertura economica dei costi di accoglienza è stato utilizzato un finanziamento statale di 28 euro pro capite/pro die.

Un'altra parte delle persone accolte in albergo è ancora in attesa di valutazione da parte della Questura e del Commissariato del Governo finalizzata all'inserimento nelle quote "ministeriali"<sup>36</sup>. Il pernottamento in albergo e i pasti vengono in questo caso finanziati dal distretto sociale (Servizio Integrazione Sociale) del Comune, che in ultima istanza viene finanziato dalla Provincia.

Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone che hanno superato il vaglio della Questura e del Commissariato e che sono state inserite in quota "ministeriale", essa prevede in linea teorica la prestazione dei servizi previsti dall'accordo Commissariato del Governo – Provincia (vedi 2.3).

In realtà, rimanendo le persone ospiti in albergo, ad esse viene fornito l'alloggio, il vitto (due pasti presso la mensa Caritas) ma non il sostegno da parte di operatori sociali.

Le persone devono recarsi per ogni esigenza presso i servizi sociali ed in particolare presso un solo assistente sociale che si occupa di tutti i richiedenti asilo che si trovano in questa situazione o che sono comunque presenti a Bolzano e privi di accoglienza. Le persone in albergo non ricevono pertanto un adeguato accompagnamento sanitario, lavorativo e orientamento al territorio specifico.

Molti nuclei familiari ospitati presso gli alberghi hanno componenti con importanti problematiche sanitarie (tetraplegia, autismo) e psicologiche (trauma, depressione) che necessiterebbero della presenza di un accompagnamento specifico, profilandosi come persone portatrici di esigenze particolari.

In una situazione del tutto analoga si trovano le persone accolte in albergo e ancora in attesa di capire se possono rientrare nelle quote ministeriali: anch'esse non ricevono da parte di operatori sociali alcun accompagnamento sanitario, lavorativo, sociale, orientamento al territorio, potendosi rivolgere per questo solo all'assistente sociale.

---

<sup>36</sup> Dati al maggio 2017.

### **3.3 Monitoraggio accoglienza minori stranieri a Bolzano**

Come già evidenziato, a causa della cronica mancanza di posti in accoglienza per minori stranieri non accompagnati, è stata predisposta una parte di un centro di accoglienza per maschi adulti, composta da tre stanze al secondo piano della struttura Ex Lemayr separate dal dormitorio collettivo per gli adulti. Qui vengono accolti in via emergenziale i minori arrivati autonomamente sul territorio. Una parte del lavoro dei volontari del monitoraggio si è concentrata proprio sulla segnalazione di questi minori affinché venissero accolti. Da maggio vengono accolti anche minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo inviati tramite quote ministeriali.

Questa modalità di accoglienza emergenziale rappresenta un limbo burocratico, in quanto non vi è alcun accordo ufficiale tra l'ente gestore del centro e il Comune o la Provincia<sup>37</sup>. Non essendo un servizio ufficiale, non sono presenti educatori h 24 dedicati ai minori, non vi è un servizio di consulenza legale dedicato per vagliare la situazione del minore e operare nel suo supremo interesse, non viene seguita la situazione formativa ed effettuata l'iscrizione scolastica, non viene nominato il tutore nei tempi indicati dalla normativa vigente. Il minore viene preso in carico dall'assistente sociale per i minori del SIS (Servizio Integrazione Sociale), di fatto vengono svolti dei colloqui informativi e di raccolta di storia di vita all'inizio del periodo di accoglienza.

---

<sup>37</sup> Ai primi di luglio è stato comunicato che la situazione dovrebbe sbloccarsi con un accordo formale tra Provincia, Comune e enti gestori. Cfr. Ausbildung. Freiwillige Vormunde fuer nicht begleitete minderjaehrige Fluechtlinge in Suedtirol, Amt fuer Kinder- und Jugendschutz und soziale Inklusion, 8.Juli 2017.

## **4. MONITORAGGIO NELLA STAZIONE di BOLZANO E LUOGHI SENSIBILI**

---

### ***4.1 Tipologia di controlli in stazione***

Nella stazione di Bolzano la polizia ferroviaria (Polfer) presidia il binario all'arrivo di ogni treno Eurocity (ÖBB), interregionale e regionale con direzione Brennero. Sino a metà aprile erano presenti 4-5 agenti della Polfer sul binario, da metà aprile ci sono da 6 a 8 agenti. In più occasioni i volontari hanno osservato controlli sistematici degli agenti rivolti a persone di con tratti somatici non europei (*racial profiling*) presenti sul binario.

In caso di persone con permesso di soggiorno ma prive di passaporto/titolo di viaggio e provenienti da altre città italiane, le FFOO non consentono alle persone di salire sul treno, così come in caso di persone prive di permesso di soggiorno.

Sui treni Eurocity è presente una pattuglia bilaterale o trilaterale di Forze dell'ordine italiane, austriache, tedesche, che solitamente sale sul treno a Trento. Se intercettate le persone migranti sprovviste di titoli di viaggio validi per l'espatrio vengono fatte scendere a Bolzano.

Sui treni regionali è presente a volte una pattuglia della Polfer, sia da Trento direzione Bolzano/Brennero, sia in direzione opposta. Nelle ultime settimane si sono registrati casi di migranti che sono stati fatti scendere nelle fermate intermedie prima dell'arrivo alla stazione di Brennero.

Gli operatori del servizio di assistenza umanitaria dell'associazione Volontarius sono presenti in stazione al momento dell'arrivo di treni a lunga percorrenza (Eurocity ÖBB); il migrante intercettato dalle FFOO viene portato negli uffici della Polfer dove eventualmente gli operatori portano generi di primo conforto, se viene richiesto. Il servizio si occupa di fornire informazioni alle persone migranti e sostegno materiale; spesso invita le persone a ritornare nella città da cui provengono, a volte anche nel caso di persone vulnerabili in ragione della cosiddetta "Circolare Critelli".

### ***4.2 Numeri, nazionalità e casistica dei transiti e degli arrivi***

L'azione del monitoraggio si è concentrata soprattutto nel parco di fronte alla stazione dei treni e nei luoghi adiacenti al punto distribuzione pasti ("mensa piazza Verdi"), che rappresentano alcuni dei luoghi più sensibili: i migranti in transito usciti dalla stazione, spesso dopo essere stati sottoposti a controlli, raggiungono il parco o la mensa tramite contatti con altri migranti.

La rotta del Brennero, a differenza dei confini di Como e Ventimiglia, presenta caratteristiche che la rendono particolare nel panorama italiano. Se a Como e Ventimiglia si concentrano flussi in uscita dall'Italia, se a Trieste arrivano i flussi in entrata dalla rotta Balcanica e ad Udine e Pordenone quelli in entrata dal Nord Europa, Bolzano è una situazione unica perché rappresenta un anello di congiunzione tra i movimenti in uscita ed in entrata, tra Nord e Sud.



Infatti, si possono raggruppare i transiti e gli arrivi in due flussi, uno proveniente da nord ed uno da sud.

## FLUSSO DA NORD

Il flusso proveniente da nord riguarda persone che hanno fatto richiesta protezione internazionale in altri paesi (Germania, Belgio, Svezia ecc.) dove hanno avuto un esito negativo.

Si recano pertanto in altri paesi, soprattutto Italia e Francia, con la speranza di presentare una nuova richiesta di asilo.

## FLUSSO DA SUD

Il flusso proveniente da Sud riguarda:

- persone in transito verso nord e bloccate alla frontiera dalle FFOO italiane prima di poter uscire dall'Italia: si tratta in molti casi di "diniegati", cioè persone con richiesta di asilo in altra città e ricorso in atto contro l'esito negativo in Commissione e fuoriuscite dall'accoglienza oppure persone con esito negativo nei due gradi di giudizio, che sono fuoriuscite dall'accoglienza e non sono più regolari sul territorio ;
- persone con regolare permesso di soggiorno ma prive del passaporto o del titolo di viaggio per potere uscire dal paese;
- persone che arrivano da Grecia o Turchia e che non hanno ancora fatto richiesta di asilo in Italia: alcune di loro intendono proseguire verso nord, altre decidono di fermarsi e fare richiesta di asilo a Bolzano;
- persone approdate in Sicilia/Calabria che non hanno formalizzato richiesta di asilo in alcuna città italiana e che vogliono proseguire verso il Nord Europa;
- persone approdate in Sicilia/Calabria (soprattutto di nazionalità marocchina) che non hanno formalizzato richiesta di asilo in alcuna città italiana e che vogliono inoltrare domanda di asilo a Bolzano.

E' presente un piccolo flusso DA EST di persone provenienti dalla rotta Balcanica (Trieste), che non hanno formalizzato richiesta di asilo in alcuna città e vogliono proseguire verso il Nord Europa.

### **4.3 Periodo gennaio – marzo**

Il transito di migranti è cambiato nei mesi per quanto riguarda tipologia e modalità preminente di arrivi.

Nei mesi tra gennaio e marzo le persone migranti sono arrivate via treno e sono state fermate in stazione a Bolzano dalla Polfer o sono ritornate dal Brennero in quanto bloccate al confine. Si è trattato per lo più di richiedenti asilo provenienti da altre città italiane e persone in arrivo dal Nord Europa. In questi tre mesi si sono avute, secondo quanto osservato dal monitoraggio, un totale di circa 160 persone neo arrivate a Bolzano.

Le persone richiedenti asilo provenienti da altre città italiane e fuoriuscite dall'accoglienza avevano, nella maggior parte dei casi, un ricorso pendente in primo o secondo grado di giudizio; una piccola parte di essi era ancora in attesa dell'audizione davanti alla Commissione Territoriale (FLUSSO DA SUD).

Qualche persona ha avuto un doppio esito negativo e pertanto non è in possesso di documenti che le permettano di stabilirsi in Italia con uno status giuridico regolare. Qualcheduna ha un regolare permesso di soggiorno ma non il passaporto o titolo di viaggio. Tutte queste persone in transito avevano intenzione di oltrepassare il confine ma sono state bloccate al Brennero o a Bolzano. Molte di loro si sono fermate a Bolzano. Altre sono ripartite verso altri confini e città.

Numericamente si è trattato di circa 90/100 persone di nazionalità prevalentemente africana (gambiana, nigeriana, senegalese, ghanese, guineana).

Le persone che dal Nord Europa sono entrate in Italia con l'intenzione di fare richiesta di asilo (FLUSSO da NORD) rientrano in quella categoria di persone arrivate in modo "autonomo", che vengono inserite in lista di attesa per l'inserimento della quota "ministeriale" e che non hanno accesso alle misure di accoglienza.

Numericamente si è trattato di circa 80-90 persone di nazionalità prevalentemente afgana, marocchina e pakistana (periodo di arrivo dicembre 2016 – marzo 2017).

Moltissime di queste persone non hanno trovato un'accoglienza notturna, né presso l'Emergenza Freddo (struttura bassa soglia per persone senza dimora, 125 posti, chiusa il 31 marzo), dove i posti disponibili erano esauriti e dove il turn-over era molto basso, né presso centri di accoglienza richiedenti protezione internazionale.

La situazione nei mesi ha visto un continuo aumento di arrivi e di persone: da inizio di gennaio le persone che non hanno trovato alcun posto letto, nemmeno presso l'Emergenza Freddo, sono passate da 10-12 a circa 50-60 a metà/fine marzo. Grazie all'attivazione di alcune persone volontarie sono state trovate sistemazioni temporanee presso diversi locali di proprietà della Chiesa, ove sino al 28 marzo le persone hanno potuto dormire sul pavimento.

Il clima creatosi in città tra febbraio e marzo è stato tale per cui, sostenendo l'iniziativa partita dal gruppo di volontari SOS Bozen, ci si è mossi per richiamare l'attenzione della stampa e delle istituzioni sul tema delle persone che dormono in strada.

Alla chiusura dell'Emergenza freddo circa 130 persone - richiedenti asilo con ricorso avverso al diniego e persone che hanno fatto richiesta di asilo a Bolzano - sono tornate in strada. La reazione delle istituzioni è stata da un lato la non comprensione, soprattutto da parte della Provincia Autonoma di Bolzano, della presenza di richiedenti

asilo aventi diritto all'accoglienza a Bolzano ma privi di sistemazione<sup>38</sup>; dall'altro, da parte del Comune, quella di invocare la redistribuzione dei migranti su altri territori, includendo persone in situazioni giuridiche differenti per le quali non può essere attuata una redistribuzione.

I volontari di Antenne Migranti sono intervenuti concretamente assieme al gruppo di volontari dell'associazione SOS Bozen anche nel sostegno di alcuni rifugiati o richiedenti asilo privi di supporto, in particolare sanitario, viste le assenze istituzionali, grazie a segnalazioni agli organi competenti e/o azioni di raccolta fondi. Ad esempio è stata fatta pressione per l'accoglienza di un rifugiato afgano con tumore terminale, che altrimenti avrebbe trovato sistemazione solamente notturna presso l'Emergenza Freddo, che ha portato al positivo intervento di Caritas. E' stato organizzato il rimpatrio, in collaborazione con l'associazione SOS Bozen e con Caritas, e una colletta pubblica assieme a SOS Bozen, "Rete dei diritti dei senza voce" e Cooperativa Savera per permettere il sostentamento della famiglia in patria.

#### **4.4 Periodo aprile – giugno**

Nel periodo aprile – giugno in concomitanza con la primavera e un aumento degli approdi in sud Italia la situazione si è modificata. È diminuito il flusso di persone richiedenti asilo con diniego, provenienti da altre città d'Italia, mentre è rimasto stabile il flusso di persone da Nord Europa che richiedono asilo a Bolzano. È inoltre aumentato il flusso da sud Italia e dalla rotta balcanica di minori stranieri non accompagnati e di famiglie in transito che vorrebbero raggiungere la Germania o altri paesi del Nord Europa. Le modalità di arrivo non sono più solamente tramite treno ma con bus (Flixbus) con partenza soprattutto da Bologna.

Ad aprile c'è stato un consistente arrivo di circa 18 minori somali; a maggio un consistente arrivo di famiglie siriane e irachene con bambini piccoli, proveniente dalla Sicilia e dalla rotta Balcanica (circa 60 persone di appartenenti a nuclei familiari). Sporadicamente giovani eritrei, alcuni dei quali riammessi dalla Germania a seguito dell'applicazione del Regolamento di Dublino III, hanno tentato diversi confini prima di tentare il passaggio al Brennero.

Le famiglie incontrate erano spesso intenzionate a raggiungere familiari (fratelli, sorelle) in Germania e ad attraversare il confine; alcune famiglie non erano mai state in un centro di accoglienza in altre città italiane soprattutto per mancanza di posti liberi mentre altre erano state destinate a centri di accoglienza dai quali si erano poi allontanate nel tentativo di andare in Germania.

In presenza di famiglie in transito, le donne sole e le donne con figli hanno avuto la possibilità di essere accolte in albergo in via temporanea solo in alcuni casi eccezionali, sulla base dei criteri stabiliti dalla circolare Critelli ed il prolungamento del pernottamento è avvenuto solo a seguito di verifica della loro situazione. Molte famiglie hanno rinunciato all'albergo, in ragione della possibilità di accoglienza prevista per le sole donne e del rifiuto delle donne di separarsi dal coniuge, ed hanno preferito dormire all'addiaccio.

Due famiglie hanno potuto ricevere una informativa legale di base da parte di

---

38 Alto Adige 31.03.2017; [http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=584058](http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news_action=4&news_article_id=584058)

volontari del monitoraggio; le altre famiglie, di cui si è saputa la presenza ma non sono state incontrate personalmente, sono rimaste presumibilmente prive di orientamento.

Due famiglie ed alcuni adulti, tutti di nazionalità siriana e provenienti da Bologna, hanno mostrato un documento emesso dalla Questura di Bologna, secondo il quale rinuncerebbero alla richiesta di asilo in Italia e perciò alle misure di accoglienza. Tale documento, tradotto e firmato, non può avere validità legale, in quanto si può rinunciare alla richiesta di asilo solamente dopo che questa è stata avviata, ma non si può a priori rinunciare alla richiesta. Si profila pertanto un atto di abuso da parte della Questura di Bologna.



*Dietro la mensa di "piazza Verdi", aprile 2017*



*Ponte Loreto, maggio 2017*



*Ponte Druso, luglio 2017*

#### **4.5 Minori stranieri non accompagnati**

Da gennaio 2017 a fine maggio sono stati incontrati dai volontari del monitoraggio a Bolzano 36 minori stranieri non accompagnati.

Si tratta di una cifra stimata ampiamente per difetto, considerato che da un lato il monitoraggio non riesce a coprire con la propria presenza tutti i giorni e tutte le fasce orarie a Bolzano ed al Brennero. Dall'altro che si perdono le tracce di molti dei minori che transitano a Bolzano anche in ragione del fatto che spesso viene loro consigliato, dagli stessi servizi che dovrebbero prenderli in carico, di ritornare nella città di provenienza: in questi casi non si procede all'invio del minore in Questura per l'identificazione, e dunque non rimane registro del suo passaggio da Bolzano.

I minori intercettati a partire da aprile provengono soprattutto dall'Africa subsahariana e in particolare dalla Somalia. Altre nazionalità incontrate sono quella pakistana, afgana, gambiana, camerunese, irachena, nigeriana, ghanese.

Mentre nei primi tre mesi dell'anno i minori intercettati erano quasi tutti provenienti da altri centri per minori in Italia, dai quali si erano allontanati, o in qualche caso dell'estero, da aprile i minori incontrati a Bolzano erano arrivati da poco in Italia in seguito agli approdi sulle coste sud italiane.

Più volte il monitoraggio ha inviato segnalazione via email agli organi competenti (Questura, Procura dei Minori, Giudice Tutelare, Comune, servizi sociali, Garante dei minori) di situazioni di minori stranieri non accompagnati privi di collocamento, ma le segnalazioni sono rimaste prive di risposta e reazioni.

In più occasioni i volontari di Antenne Migranti e di diversi gruppi di volontari (SOS Bozen, Bozen Accoglie) hanno accompagnato minori ai servizi sociali in orario di apertura senza tuttavia ottenere una presa in carico del minore o in ragione dell'assenza dell'assistente sociale responsabile o in ragione del rifiuto di procedere in considerazione della mancanza di posti, con invito da parte degli Uffici a condurre il minore in Questura per l'identificazione e per l'individuazione di comunità disponibili ad accogliere il minore.

Nei casi monitorati non è mai stato rilasciato alcun atto scritto sull'impossibilità di prendere in carico il minore.

Inoltre in alcuni casi la Questura ha affidato il minore, tramite verbale di affidamento, alla persona che lo aveva accompagnato fisicamente nell'ufficio o a persone richiedenti asilo senza dimora, che casualmente erano fisicamente vicine al minore nel momento in cui egli è stato incontrato dalla polizia e con le quali non sussisteva nessun vincolo di parentela o di conoscenza.

Non sempre inoltre la Questura procede all'identificazione del minore: in vari casi il progetto ha riscontrato che nelle ore pomeridiane il minore viene allontanato dalla Questura senza essere identificato, in ragione della chiusura di alcuni uffici.

In altri casi, monitorati più recentemente, la Questura ha consegnato al minore un invito a presentarsi autonomamente presso gli Uffici del Servizio Sociale per l'accesso



alle misure di accoglienza e di tutela, in particolare quando non risultava esservi possibilità di collocamento immediato.

A metà aprile si è verificato un arrivo consistente di minori somali, ragazzi e ragazze, in totale 18 persone. I minori provenivano tutti dalla Sicilia, dove erano arrivati due settimane prima, ed erano intenzionati a raggiungere Norvegia o Germania, dove alcuni di loro dicevano avere fratelli o zii. Alcuni dei minori hanno dormito in strada per una decina di giorni, altri per un paio di notti, prima di ripartire; quelli che si sono fermati a Bolzano hanno in seguito pernottato per alcuni giorni nel locale una chiesa che offre accoglienza notturna a persone vulnerabili che altrimenti non troverebbero alcun riparo. La situazione dei minori è stata segnalata alle autorità competenti.

Durante l'accompagnamento di tali minori, si sono riscontrate delle problematiche evidenti: nonostante la Questura sia tenuta a verificare immediatamente la situazione di sedicenti minori, di fatto ha permesso solo con grande difficoltà l'accesso all'Ufficio Immigrazione durante le ore pomeridiane, per procedere alla identificazione e alla verifica della possibilità di un collocamento in una comunità per minori, come previsto dalla legge. I Servizi Sociali, nonostante i volontari si siano presentati più volte agli uffici negli orari di apertura, accompagnati da due dei minori, e abbiano mandato segnalazione per iscritto, non hanno risposto; di fatto è stato impossibile incontrare un assistente sociale per informare della situazione e della presenza dei minori sul territorio.

Solo in seguito alla segnalazione fatta da parte della Consulenza Profughi della Caritas al Tribunale dei Minori, al Giudice Tutelare, alla Provincia e al Commissariato del Governo, il Commissariato ha disposto l'accoglienza dei minori presso il centro Ex Lemayr.

Più volte, relativamente ad altre situazioni di minori stranieri non accompagnati lasciati privi di collocamento, il monitoraggio ha fatto segnalazione ufficiale via mail agli organi competenti.

## **5. ACCESSO ALLA PROCEDURA E MONITORAGGIO DI ALTRE PRASSI**

---

Per quanto riguarda l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in alcuni casi le prassi rilevate ritardano l'accesso alla procedura. Ai richiedenti asilo viene dato un primo appuntamento dopo circa un mese per il foto-segnalamento e il modello C3, appuntamento che può essere successivamente spostato ad altra data anche due/tre volte con un conseguente ritardo di circa due mesi.

Diverse persone intenzionate a fare richiesta di asilo presso la Questura di Gorizia/Pordenone sono state rimandate a Bolzano con l'indicazione di potere inoltrare solamente nel capoluogo altoatesino domanda di asilo, sebbene non esista un vincolo territoriale per inoltrare la richiesta di asilo, in quanto le stesse sono state identificate per la prima volta in Italia al Commissariato del Brennero.

Da aprile a fine giugno il progetto di monitoraggio ha rilevato e monitorato delle prassi non conformi nel rinnovo dei permessi di soggiorno per protezione sussidiaria ad opera della Questura di Bolzano. Da un lato la Questura ha continuato a posticipare gli appuntamenti, cosicché delle persone sono state in ufficio immigrazione 5-6 volte nell'arco di 5 mesi, senza riuscire a rinnovare il permesso di soggiorno. Dall'altro l'Ufficio Immigrazione non ha più accettato la dichiarazione di domicilio rilasciata da una struttura della Caritas, non fornendo alcuna spiegazione in merito. Anche nel caso in cui le persone abbiano portato dichiarazioni di domicilio presso appartamenti privati, l'Ufficio Immigrazione non ha accettato il documento, senza fornire alcun tipo di motivazione in merito.

L'Ufficio Immigrazione ha richiesto inoltre ulteriore documentazione, che non trova alcun fondamento nella normativa: dichiarazione di residenza anagrafica, impegno all'assunzione /promessa di lavoro, iscrizione all'ufficio del lavoro o centro per l'impiego, dichiarazione di presenza sul territorio da 6 o 12 mesi e frequenza scuola di lingua. In alcuni casi, anche quando il richiedente si è presentato all'appuntamento in Questura producendo i documenti richiesti, è stato allontanato con invito a presentarsi in una data successiva con ulteriori documenti.



## **PARTE SECONDA - ANALISI DELLE VIOLAZIONI RISCONTRABILI A BOLZANO E AL BRENNERO**

### **6. ANALISI DELLE PRASSI E DELLE VIOLAZIONI RISCONTRATE A BOLZANO E AL BRENNERO IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E ACCESSO ALLA PROCEDURA**

---

Come descritto nella prima parte del presente report, in Alto Adige esiste attualmente un sistema duplice di accoglienza: l'accoglienza gestita a livello provinciale, per i cd. "profughi ordinari", ovvero le persone che fanno richiesta di protezione internazionale accedendo direttamente alla questura di Bolzano, e l'accoglienza prefettizia delle persone destinate a Bolzano nel quadro del piano di distribuzione nazionale, ove all'Alto Adige spetta la quota del 0,9%; non esiste invece nessuna struttura del cd. Sistema di accoglienza territoriale per i richiedenti asilo perché la provincia di Bolzano non aderisce ancora alla rete SPRAR.

Secondo gli ultimi dati disponibili, la quota che spetterebbe alla provincia di Bolzano nel quadro della distribuzione nazionale non sarebbe stata raggiunta<sup>39</sup>; di contro, risultano esclusi da qualsiasi forma di accoglienza territoriale molti richiedenti protezione internazionale giunti autonomamente sul territorio e che hanno iniziato il proprio iter di riconoscimento di protezione internazionale presso la Questura di Bolzano. Tra questi anche persone che sono state rimandate da altre Questure a Bolzano per formalizzare qui la domanda, in quanto fotosegnalati al Brennero.

La situazione dell'accoglienza in provincia di Bolzano ed in particolare delle persone escluse da qualsiasi forma di accoglienza è oggetto di monitoraggio e di interventi da parte di ASGI, della Fondazione Langer e di altre associazioni nazionali e locali già dall'inizio del 2016.

A marzo del 2016 con una lettera a firma di diverse associazioni veniva posta all'attenzione delle autorità la situazione dei richiedenti asilo presenti nel territorio della provincia di Bolzano ed in particolare delle 240 persone presenti in lista d'attesa ma ancora prive di sistemazione alloggiativa.

Nella lettera veniva evidenziato come molte persone fossero in lista di attesa da maggio 2015 e che "mentre le famiglie in lista di attesa hanno ricevuto una collocazione alternativa, i richiedenti singoli hanno trascorso diversi mesi in strada e solo dopo diverse segnalazioni e una mobilitazione che ha denunciato tale situazione inaccettabile, a fine dicembre sono stati aumentati i posti letto del servizio emergenza freddo per persone senza fissa dimora a Bolzano. Così per esempio è stata aperta una struttura che ospita 90 persone in un'unica sala, più circa 12 gabinetti e 2 docce.

Ultimamente tuttavia anche i posti nei tre centri d'emergenza freddo sono pieni e certe notti le persone possono nuovamente accedere solo a rotazione. Tuttora quindi ci

<sup>39</sup> Si veda par. 1.1 della prima parte del report.

sono richiedenti protezione internazionale costretti a dormire fuori"; si richiamava inoltre l'attenzione sulla chiusura dei centri emergenza freddo prevista per la fine di marzo e si chiedevano interventi finalizzati a garantire a tutti i richiedenti asilo il diritto all'accoglienza.

In risposta alla lettera, la Provincia, con una nota del 18.04.2016<sup>40</sup>, replicava che "secondo i riscontri del Commissariato del Governo, la Provincia autonoma di Bolzano soddisfa la quota al momento prevista" e che "per i richiedenti protezione internazionale presenti in questo territorio, provenienti da altre realtà territoriali e non inseriti nel Piano Nazionale di Accoglienza elaborato dal Ministero dell'Interno, permarranno attivi la struttura Lemayr ed i moduli abitativi presso la Salewa anche a fronte della consueta chiusura primaverile del 31 marzo del centro Emergenza Freddo"; secondo quanto precisato dalla Provincia "un sistema di accoglienza risulta sostenibile solo a fronte di una sistematica e regolamentata distribuzione a livello territoriale di tutti i richiedenti asilo, garantita dalle cd. quote" poiché "il principio che il territorio dove le persone vanno volontariamente a dirigersi deve far fronte all'accoglienza farebbe cadere tutto il sistema di accoglienza".



*Centro moduli abitativi Salewa – aprile 2016*

Ulteriori precisazioni erano già state date dalla Provincia con nota del 12.04.2016<sup>41</sup> che, in risposta ad alcune interrogazioni, indicava che il numero dei richiedenti asilo fuori quota, privi di accoglienza, era pari a 210 e che agli stessi erano garantiti gli stessi diritti degli altri richiedenti asilo, purché non avessero in precedenza abbandonato qualche struttura di accoglienza; secondo quanto precisato dalla Provincia il diritto all'accoglienza: "è un diritto che si colloca sostanzialmente a livello

---

40 Vedi allegato

41 Vedi allegato.

statale mentre non vi è un diritto diretto ed immediato all'accoglienza da parte della Provincia di Bolzano”.

In base a quanto rilevato alcune settimane dopo, solo 40 persone presenti in lista d'attesa e considerate vulnerabili avevano trovato alloggio; erano inoltre rimaste aperte le strutture notturne "Salewa" e "Ex Lemayr" per un totale di 140 posti letto che tuttavia risultavano già completi e le cui condizioni non erano idonee a rispettare gli standard di accoglienza previsti dalla normativa vigente.

Un nuovo punto della situazione sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale veniva fatto ad agosto del 2016 in occasione di un incontro tra la Provincia di Bolzano, i presidenti della Comunità comprensoriali, il sindaco di Bolzano ed il presidente del Consorzio dei Comuni; nel comunicato stampa relativo all'incontro si evidenziava che<sup>42</sup>, sulla base della percentuale di distribuzione dei profughi dello 0,9%, calcolata a livello nazionale, erano stati assegnati all'Alto Adige circa 1000 richiedenti asilo ma che in previsione dell'aumento del fabbisogno si sarebbe dovuto procedere al reperimento di ulteriori 700 posti.

La situazione dei richiedenti protezione internazionale presenti a settembre 2016 a Bolzano era la seguente:

<b>Richiedenti IN quota</b>	1071
<b>Richiedenti FUORI quota</b>	453
Di cui	
<b>Nuclei familiari</b>	31 ( Componenti : 105)
Minori	53
Con neonati	4
Nuclei separati (di cui solo la moglie risulta collocata in albergo)	6
<b>Donne singole</b>	34
In gravidanza	12
Con neonati	2
<b>Haus der Gemeinschaft, ovvero vulnerabili</b>	4

Inoltre erano presenti sul territorio anche presso :

<b>Ex-Lemayr</b>	98 di cui 3 vulnerabili
<b>Salewa</b>	30

42 [http://www.provincia.bz.it/salute-benessere/salute/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=557839](http://www.provincia.bz.it/salute-benessere/salute/news.asp?news_action=4&news_article_id=557839).

In tale contesto, a settembre 2016, veniva adottata la cd. Circolare Critelli, allegata al presente report, relativa all'accoglienza temporanea delle persone vulnerabili<sup>43</sup> che disponeva:

- *Sono escluse dall'accoglienza temporanea quali soggetti „vulnerabili“ le persone che risultano essere state presenti in altri stati europei, o in altri stati esteri anche non europei nei quali era presente la possibilità di chiedervi asilo, nonché le persone per le quali sia riscontrabile una presenza anche temporanea (non il mero transito) in altre regioni italiane. Questo perché tali persone in ragione della normativa vigente avrebbero potuto/dovuto esercitare il diritto alla richiesta di protezione internazionale in tali stati/regioni, mentre il fatto di esercitarlo solamente ora configura una ipotesi di scelta mirata della destinazione, non contemplata dall'attuale normativa. L'ipotesi principale di accoglienza temporanea per soggetti "vulnerabili" resta quindi primariamente quella di un transito all'interno del territorio nazionale, accompagnato da una impossibilità di proseguire a seguito di misure di polizia oggettivamente riscontrabili e verificabili. Nella situazione prevista da questo punto un collocamento è possibile soltanto in presenza di gravi motivi che lo rendano assolutamente necessario (p.es. pericolo di danni alla salute) e per un periodo massimo di 3 giorni.*
- *Nel caso di famiglie o genitori singoli la possibilità di accoglienza è data in presenza di minori di anni 18. Gli eventuali componenti maschi adulti (maggioresenni) del nucleo familiare sono esclusi dalla possibilità di accoglienza temporanea, tranne nel caso si tratti dell'unico componente adulto del nucleo. Per le altre situazioni di vulnerabilità previste dalla normativa (per es. donne in gravidanza) i requisiti per lo status di soggetto vulnerabile andranno adeguatamente verificati e documentati nella proposta di accoglienza.*
- *Sono esclusi dall'accoglienza temporanea (o più probabilmente dalla proroga dell'accoglienza temporanea) quanti non formalizzassero la richiesta di protezione internazionale nei termini indicati. Le persone vanno in ogni caso adeguatamente informate, già in sede di primo colloquio, rispetto alla conseguenze della formalizzazione della richiesta di asilo, che non implica ne comporta un diritto all'ulteriore accoglienza (vedi di seguito).*
- *Sono escluse dall'accoglienza temporanea le persone che ricadono nella possibilità di „relocation“ europea, qualora non esercitino tale possibilità.*

L'applicazione di questa circolare ha dato luogo, e continua a dare luogo, a prassi illegittime, con esclusione dall'accoglienza di persone vulnerabili, anche dopo che, sempre ad ottobre 2016, a seguito di un incontro svoltosi a Roma fra il Ministro dell'Interno Angelino Alfano e il Presidente della Provincia di Bolzano Arno Kompatscher, è stato convenuto che il problema dei cosiddetti "fuori quota" sarebbe stato "gradualmente risolto mediante il progressivo allineamento della quota generale per la Provincia di Bolzano stabilita dall'accordo in sede di Conferenza Unificata del luglio 2014, riconducendo quindi tali persone a tutti gli effetti nelle regole del sistema nazionale di accoglienza"; nel relativo comunicato stampa della Provincia di Bolzano del 07.10.2016 viene evidenziato come "la decisione garantisce inoltre maggiore

---

<sup>43</sup> Circolare del 27.9.2016 integrata con quanto concordato in sede di incontro del 29.9.2016.

certezza nel rispetto delle quote assegnate alla Provincia di Bolzano, dato che si ridurrà fortemente l'attuale situazione di sovrapposizione tra le quote assegnate in seguito agli sbarchi e le persone giunte spontaneamente sul territorio, che espone la Provincia al rischio di un afflusso non controllato. Si afferma anche con maggiore chiarezza il principio che quanti arrivano al di fuori delle quote e delle assegnazioni statali non potranno accedere ai canali di accoglienza previsti dal sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo<sup>44</sup>.

Le difficoltà di accesso all'accoglienza derivanti dalle prassi descritte hanno avuto rilevanti riflessi anche sull'accesso alla procedura tenuto conto che per lungo tempo la Questura di Bolzano ha subordinato la possibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale all'elezione di un domicilio distinto da quello presso la Caritas fornito da molti richiedenti asilo senza fissa dimora. Tale prassi, già dichiarata illegittima dalla magistratura<sup>45</sup> è stata superata almeno in parte dalle modifiche normative intervenute con l'entrata in vigore del D. Lgs. 142/2015, ed in particolare della previsione dell'art. 5 in base al quale l'obbligo di comunicare il proprio domicilio al momento della presentazione della domanda è assolto dal richiedente tramite una semplice dichiarazione, ma potrebbe nuovamente accentuarsi in ragione delle nuove disposizioni della L. 46/2017 che ha introdotto anche un nuovo sistema di notifiche.

Le previsioni della circolare Critelli e le conseguenze delle altre prassi finalizzate all'esclusione dalle misure di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale verranno valutate nei paragrafi che seguono alla luce delle disposizioni relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

## **6.1 Le principali violazioni della normativa in materia di accesso all'accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano in particolare alla luce delle previsioni della cd. Circolare Critelli**

### **6.1.1 Il quadro normativo di riferimento**

La materia della protezione internazionale è disciplinata dagli articoli 77- 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tali articoli disciplinano anche i controlli alle frontiere e l'immigrazione.

L'art. 78 TFUE (ex articolo 63, punti 1 e 2 e articolo 64, paragrafo 2, del TCE) è composto di tre paragrafi.

Nel primo paragrafo troviamo l'obiettivo: "L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti."

Il secondo paragrafo elenca invece le basi giuridiche per l'adozione dei nuovi strumenti

44 [http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=563520](http://www.provincia.bz.it/aeroporto/news.asp?news_action=4&news_article_id=563520).

45 Vedi sito ASGI. <https://www.asgi.it/banca-dati/>.

in materia di asilo: "Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

- a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
- b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
- c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea."

Sono degni di nota, oltre al superamento del concetto di "norme minime", il riferimento alla costruzione di un sistema europeo comune di asilo e la precisazione che lo status di rifugiato è "valido in tutta l'Unione".

Il terzo paragrafo recita invece: "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".

Dall'uso del termine "emergenza" si deduce che questa base potrebbe essere usata in situazioni davvero eccezionali, ancor più gravi che l'afflusso massiccio di cui all'art. 78 par. 2 lett. c). A sottolineare l'eccezionalità del caso, è prevista una procedura speciale, che prevede la sola consultazione del Parlamento europeo.

In base al quadro fin qui descritto, l'introduzione, in materia di protezione internazionale, di qualsiasi disposizione che contrasti con le disposizioni del quadro normativo stabilito dalle disposizioni statali ed europee deve ritenersi automaticamente inapplicabile.

L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale trova la sua disciplina nella direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale trasposta in Italia con il D. Lgs. 142 del 18 agosto 2015 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

L'art. 2 della direttiva 2013/33, alle lettere f) ed g) definisce le condizioni di accoglienza come "il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti ai sensi della presente direttiva" (lett. f) e le condizioni materiali di accoglienza come "le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre

possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere" (lett. g).

Il successivo art. 5 stabilisce che il diritto di informazione sulle condizioni di accoglienza deve essere garantito entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale e che il richiedente deve essere informato "di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza". Secondo l'ultimo paragrafo del medesimo articolo tali informazioni devono essere fornite in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, per iscritto o eventualmente oralmente.

In base all'art. 17 della Direttiva 2013/33 gli Stati membri devono garantire che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale e che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale; particolare attenzione deve essere posta alla specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.

Come indicato, la Direttiva 2013/33/UE è stata trasposta nell'ordinamento interno attraverso il D. Lgs. 142/2015.

L'art. 1 cc. 1 e 2 del D. Lgs. 142/2015 stabilisce che le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale si applica in tutto il territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali e che le misure di accoglienza previste dal decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo prevede che le misure di accoglienza previste dal decreto si applicano anche ai richiedenti protezione internazionale soggetti al procedimento previsto dal regolamento (UE) n. 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.

Il diritto di informazione è disciplinato dall'art. 3 del D. Lgs. 142/2015 in base al quale l'ufficio di polizia che riceve la domanda provvede ad informare il richiedente sulle condizioni di accoglienza; le informazioni relative all'accoglienza sono fornite, ove necessario con l'ausilio di un interprete o di un mediatore culturale, anche presso i centri di accoglienza, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a quindici giorni dalla presentazione della domanda.

Secondo quanto previsto dall'art. 8 del D. Lgs. 142/2015, il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale "si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale" (con un richiamo all'art. 16 del medesimo decreto che stabilisce le forme di coordinamento nazionale e regionale) e si articola in una fase di prima accoglienza, da attuarsi nelle strutture di prima accoglienza e nei centri di accoglienza temporanea, e in una fase di

seconda accoglienza disposta nelle strutture del cd. SPRAR – Sistema di protezione per i richiedenti asilo.

Il diritto di accesso all'accoglienza e il coordinamento fra gli enti locali, le Regioni e lo stato sono disciplinati dagli articoli 9-16 del D. Lgs. 142/2015 dai quali si evincono le modalità di dialogo e concertazione fra gli enti e il diritto all'accesso all'accoglienza dei richiedenti asilo in tutte le fasi della procedura.

Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri di prima accoglienza dove dovrebbe rimanere solo per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura, nonché all'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità.

Una volta esauriti tali adempimenti, il richiedente che ne faccia richiesta e che sia privo di mezzi di sussistenza, deve essere trasferito nei centri di seconda accoglienza e dovrebbe restare nei centri di prima accoglienza per il tempo necessario al trasferimento in caso di temporanea indisponibilità di posti (art. 9 c. 5).

Nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima e seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza (art. 11).

### ***6.1.2 Illegittimità delle limitazioni al diritto all'accoglienza previste dalla Circolare Critelli alla luce della normativa nazionale e dell'Unione Europea***

In base alle disposizioni prima richiamate risulta chiara l'illegittimità delle limitazioni al diritto all'accoglienza introdotte dalla circolare Critelli e poste in essere in Provincia di Bolzano.

a) Diritto di accesso all'accoglienza per i richiedenti protezione internazionale: violazione art. 1 D. Lgs. 142/2015.

Le persone che presentano istanza di protezione internazionale presso la Questura di Bolzano o ai valichi di frontiera di quell'area hanno diritto ad accedere al sistema di accoglienza e protezione, soprattutto se vulnerabili.

Deve evidenziarsi come, al contrario e diversamente da quanto sembra emergere dalle posizioni assunte dalla Provincia, non sussiste nella normativa italiana alcun vincolo territoriale e neppure temporale nel scegliere dove presentare la domanda di asilo e chiedere la relativa accoglienza in quanto, come indicato, la domanda può essere presentata alla frontiera o nel territorio nazionale dove il richiedente si trova. La direttiva europea citata e il Regolamento Dublino III, Regolamento 604/2013/UE, non prevedono limitazioni di accesso ai diritti che devono essere garantiti ai richiedenti asilo; così come stabilito dall'art. 1 c. 3 del D. Lgs. 142/2015 le misure di accoglienza si applicano infatti anche ai richiedenti protezione internazionale soggetti



al procedimento previsto dal cd. Regolamento Dublino (Regolamento UE n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide).

Tale diritto è riconosciuto anche dalla direttiva 2013/33/UE, il cui ambito di applicazione è individuato dall'art. 3 che stabilisce:

"1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale. 2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri. 3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese a ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla direttiva 2011/95/UE."

La Provincia Autonoma di Bolzano ricopre anche funzioni che ex lege spettano alla Prefettura nelle aree prive di statuto autonomo e conseguentemente deve attivarsi per quelle competenze che spetterebbero alla Prefettura nel rispetto del quadro di norme europee e internazionali vincolanti in materia di protezione internazionale.

b) Persone portatrici di esigenze particolari: violazione artt. 17, 18 e 19 del D.Lgs. 142 del 2015; art. 32 Regolamento 604/2013.

Le violazioni delle previsioni in materia di accoglienza poste in essere in Provincia Autonoma di Bolzano risultano essere ancora più gravi in quanto dirette verso persone individuate come vulnerabili.

Con il termine vulnerabili nel contesto della protezione internazionale devono intendersi i minori; i minori non accompagnati; i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi patologie fisiche o da disturbi mentali, le persone che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali.

Rispetto all'accoglienza dei richiedenti asilo vulnerabili, l'art. 22 della Direttiva accoglienza (Direttiva 2013/32/UE) rimanda alla necessità che le esigenze particolari dei soggetti vulnerabili siano presi in considerazione per tutto l'arco della procedura asilo.

Nel definire chi sono i soggetti vulnerabili le Direttive accoglienza, qualifiche e procedure individuano anche i minori e i minori non accompagnati sui quali si tornerà successivamente.

Come osservato in una nota del Consiglio Italiano per i Rifugiati<sup>46</sup> lo strumento della circolare e il comportamento protrato della Provincia Autonoma di Bolzano che ha negato l'accoglienza ai beneficiari richiedenti asilo si pone in contrasto per quanto concerne le categorie vulnerabili anche con l'art. 32 del Regolamento 604/2013 in base al quale al momento del trasferimento del richiedente asilo lo Stato non competente per l'esame della domanda deve trasmettere allo Stato competente trasmetta tutta la documentazione medica relativa alla persona vulnerabile; tale disposizione implica un obbligo per lo Stato non competente di prendere in carico la persona vulnerabile, proprio in ragione di tale vulnerabilità ed indipendentemente dalla competenza.

Si ritengono infine violati gli articoli 17, 18 e 19 del D. Lgs. 142 del 2015 relativi rispettivamente all'accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari e ai minori.

Risulta altresì illegittimo l'uso del termine "accoglienza temporanea" atteso che nel contesto della protezione internazionale l'unico eventuale riferimento a "protezione temporanea" discende dalla direttiva europea sulla protezione temporanea 2001/55/CE; si rileva tuttavia come l'istituto della protezione temporanea non sia mai stato attivato da parte degli Stati membri, pertanto l'utilizzo della definizione "accoglienza temporanea" non può assurgere a definizione giuridica nel contesto di norme vincolanti nell'ambito della protezione internazionale.

Come già evidenziato anche nella eventuale fase della determinazione dello Stato membro competente, il richiedente asilo accede agli strumenti di accoglienza e che in caso di temporanea indisponibilità nel sistema di accoglienza territoriale ed in considerazione delle esigenze imposte dalla consistenza dei flussi di richiedenti il richiedente rimanga in accoglienza nei centri governativi per il tempo necessario al trasferimento.

Anche in tali disposizioni tuttavia non vi è alcun riferimento ai termini dell'accoglienza; il tempo dell'accoglienza, garantito al richiedente protezione

---

<sup>46</sup> Vedi allegato.

internazionale e/o titolare di protezione umanitaria o internazionale, coincide con la durata dei diversi passaggi procedurali: la formalizzazione della domanda, l'audizione in commissione, la notifica del provvedimento, i sei mesi di permanenza a seguito della notifica in caso di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, l'eventuale tempo della impugnazione in primo grado fino alla eventuale impugnazione e decisione in caso di accoglimento della sospensiva da parte della Corte di Appello.

## ***6.2 Le violazioni in materia di condizioni di accoglienza riscontrabili nella provincia di Bolzano alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo***

Le condizioni di accoglienza presenti in molti dei centri di pronta e prima accoglienza monitorati, così come quelle che caratterizzano le persone accolte presso le strutture alberghiere risultano essere contrarie alle previsioni normative in materia di accoglienza in ragione delle condizioni di sovraffollamento e di promiscuità rilevate nonché del mancato rispetto di alcuni diritti e garanzie fondamentali ed in particolare dell'assistenza psicologica, sanitaria e psichiatrica essenziale in ragione delle condizioni di vulnerabilità di molti migranti presenti nel territorio.

Ancora più grave risulta essere la situazione delle persone escluse da ogni forma di accoglienza.

È inoltre stato rilevato che in alcuni casi sia stata assicurata l'accoglienza solo alle donne e ai figli minori e non anche ai componenti adulti maschi del medesimo nucleo familiare.

Si ritengono pertanto sussistenti le seguenti violazioni:

a) Mancato rispetto art. 17 Direttiva accoglienza 2013/33/UE

L'art. 17 della Direttiva prevede che: "le condizioni materiali di accoglienza" debbano garantire "un livello di vita adeguato per i beneficiari che assicuri la loro sussistenza e proteggano la loro salute fisica e mentale" mentre in base al successivo art. 18 gli Stati membri devono provvedere affinché sia garantita la tutela della vita familiare e siano poste in essere misure adeguate a tenere conto delle differenze di genere e di età delle persone accolte all'interno dei locali e dei centri di accoglienza".

b) Violazione art. 10 D. Lgs. 142/2015

Come evidenziato in precedenza, l'art. 8 del D. Lgs. 142/2015 , stabilisce che il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo forme di coordinamento nazionale e regionale, e si articola in una fase di prima accoglienza e una fase di seconda accoglienza.

L'art. 10 D. Lgs. 142/2015 prevede che, anche nei centri di prima accoglienza, così come nei centri di accoglienza straordinaria, devono essere assicurati "il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze. Sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti".

Le condizioni materiali di accoglienza sono altresì oggetto dell'art. 12 del D. Lgs. 142/2015 che prevede l'adozione, tramite decreto del Ministro dell'interno, di uno schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di prima accoglienza e dei centri di accoglienza straordinaria in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro.

Lo schema di capitolato d'appalto<sup>47</sup>, approvato con decreto del Ministero dell'Interno del 07.03.2017<sup>48</sup>, ha per oggetto la fornitura dei beni e dei servizi da assicurare per la gestione ed il funzionamento dei centri di accoglienza; l'organizzazione dei servizi deve assicurare "l'apprestamento delle misure necessarie al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, compresa l'identità di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità, nonché assicura le misure idonee a prevenire forme di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione degli stranieri presenti nei centri e, ove possibile, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado" (art. 1 schema capitolato appalto). Tra i servizi di assistenza generica alla persona previsti dallo schema di capitolato d'appalto figurano: la mediazione linguistico - culturale, il servizio di informazione, quello di assistenza sociale e psicologica e quello di supporto all'integrazione.

### c) Violazione art. 17 D. Lgs. 142/2015

Per quanto riguarda le persone portatrici di esigenze particolari, l'art. 17 c. 1 D. Lgs. 142/2015 stabilisce quanto segue: "Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica,

<sup>47</sup> [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/schema\\_di\\_capitolato\\_di\\_appalto\\_p.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/schema_di_capitolato_di_appalto_p.pdf)  
+&cd=3&hl=it&ct=clnk&gl=it

<sup>48</sup> [http://www.programmagoverno.gov.it/media/3347/d-lgs-142\\_15-art-12-co-1.pdf](http://www.programmagoverno.gov.it/media/3347/d-lgs-142_15-art-12-co-1.pdf)

fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali". Sempre secondo il medesimo articolo, le persone che hanno subito danni in conseguenza di torture, stupri o altri gravi atti di violenza accedono ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate, secondo apposite linee guida.

Le condizioni di accoglienza monitorate possono essere oggetto di valutazione anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si è pronunciata in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, facendo riferimento anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nel caso C-79/13, Saciri ed altri, del 27 Febbraio 2014<sup>49</sup> chiarendo che, per poter garantire condizioni di vita dignitosa, di sussistenza e salute fisica e mentale, l'accoglienza deve essere sufficientemente stabile e adeguata per soddisfare i bisogni di salute materiali di coloro che si trovano nel contesto della procedura di asilo.

Richiamando i *considerando* della Direttiva accoglienza, la Corte ha affermato che, pur a fronte della discrezionalità di cui dispongono circa le forme concrete di accoglienza, gli Stati membri devono applicare standard che siano normalmente sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri e devono in ogni caso assicurare il rispetto del principio di unità familiare, consentendo "se del caso, ai figli minori dei richiedenti asilo di convivere con i genitori."

Gli Stati membri possono decidere di garantire ai richiedenti asilo le forme materiali di accoglienza sotto forma di sussidi economici ma tali sussidi devono essere di importo tale da garantire agli stessi un "livello di vita dignitoso e adeguato per la salute" e devono essere garantiti a partire dal "momento di presentazione della domanda di asilo".

La Corte ha altresì stabilito che, nei casi in cui le strutture ricettive per richiedenti asilo siano eventualmente sovraccariche, gli Stati membri possano indirizzare i richiedenti asilo alle autorità competenti per l'assistenza pubblica, a condizione che tali organismi risultino in grado di garantire "il rispetto delle norme minime previste da detta direttiva".

Secondo la Corte la responsabilità per l'efficacia dell'azione dei suddetti organismi rimane sempre in capo agli stessi Stati membri, non potendosi in nessun modo "giustificare alcuna deroga all'osservanza di tali norme".

Nella causa C-179/11 (Cimase, Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration) definita con sentenza del 27 settembre 2012, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea aveva già precisato, con riferimento alla Direttiva 2003/9/CE che disciplinava l'accoglienza dei richiedenti asilo prima dell'attuale Direttiva 2013/33/UE, che:

---

<sup>49</sup> La sentenza è reperibile sul sito della Corte di Giustizia, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=148395&doclang=IT>

- uno Stato membro al quale sia stata presentata una domanda di asilo è tenuto a concedere le condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo stabilite da tale direttiva anche ad un richiedente asilo per il quale detto Stato decida – in applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo – di indirizzare una richiesta di presa in carico o di ripresa in carico ad un altro Stato membro in quanto Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo di tale richiedente;
- l'obbligo per lo Stato membro, al quale sia stata presentata una domanda di asilo, di concedere le condizioni minime stabilite dalla Direttiva 2003/9 ad un richiedente asilo per il quale detto Stato decida, in applicazione del regolamento n. 343/2003, di indirizzare una richiesta di presa in carico o di ripresa in carico ad un altro Stato membro in quanto Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo di tale richiedente, cessa al momento del trasferimento effettivo di costui da parte dello Stato membro autore della suddetta richiesta, e l'onere finanziario derivante dalla concessione delle condizioni minime di cui sopra spetta a quest'ultimo Stato membro, sul quale grava l'obbligo suddetto.

Nel giungere a tali conclusioni, la Corte di Giustizia ha richiamato i diritti fondamentali e dei principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, evidenziando che la direttiva 2003/9/CE "mira in particolare a garantire il pieno rispetto della dignità umana e a promuovere l'applicazione degli articoli 1<sup>50</sup> e 18<sup>51</sup> della Carta".

Tali disposizioni erano state richiamate anche dall'Avvocato generale nelle conclusioni presentate alla Corte a maggio del 2012; in particolare era stato osservato che: "come evidenziato dall'UNHCR, il diniego delle condizioni di accoglienza può violare anche altri diritti, in particolare il diritto di un richiedente asilo di presentare e discutere una domanda d'asilo nell'ambito di una procedura d'asilo corretta ed effettiva. Un simile diniego potrebbe anche pregiudicare la capacità del richiedente di portare avanti e fondare la sua domanda anche dopo l'individuazione dello Stato membro competente a esaminarla. Come osserva poi l'UNHCR, il diniego delle condizioni di accoglienza può anche produrre effetti concreti sulla capacità del richiedente di esercitare il suo diritto di ricorso avverso la decisione di trasferimento sancito all'articolo 19, paragrafo 2, o all'articolo 20, paragrafo 1, lettera e), del regolamento Dublino II. Il mancato accesso a tali diritti rischia di pregiudicare il principio consacrato all'articolo 18 della Carta, secondo cui il diritto di asilo deve essere garantito a norma delle previsioni dei trattati"<sup>52</sup>.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata invece chiamata a pronunciarsi circa la sussistenza di violazioni dell'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e dell'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) nell'ambito di diversi procedimenti

50 L'art. 1 recita: "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata"

51 In base all'art. 18: "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

52 L'UNHCR aveva elaborato un rapporto specifico sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in attesa di definizione della procedura per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo, il report è disponibile su <http://www.refworld.org/docid/4e37b5902.html>

riguardanti richiedenti asilo trattenuti o lasciati privi di accoglienza.

In particolare con la sentenza M.S.S. c. Grecia e Belgio resa dalla Grande Camera il 22 gennaio 2011<sup>53</sup>, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha condannato a maggioranza la Grecia e il Belgio per la violazione degli artt. 3 e 13 Cedu; in particolare la Grecia è stata ritenuta responsabile di aver violato l'art. 3 della Convenzione per aver trattenuto il ricorrente in condizioni degradanti nel corso del procedimento di asilo e per averlo abbandonato, dopo il suo rilascio, in condizioni altrettanto degradanti, senza alcuna forma di aiuto materiale e negandogli l'accesso a una procedura di asilo effettiva.

In via preliminare, la Corte ha evidenziato che, sebbene dall'art. 3 Cedu non derivi l'obbligo positivo per gli Stati membri di garantire alle persone sottoposte alla propria giurisdizione il diritto a vivere in una casa propria, né l'obbligo di fornire assistenza finanziaria ai rifugiati politici (§ 249), si deve ritenere che l'obbligo per le autorità dello Stato membro di fornire ai richiedenti asilo un alloggio e di provvedere ai loro bisogni primari discende direttamente dalla legge interna di attuazione della Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (c.d. Direttiva accoglienza) (§ 250), e in particolare, dal suo art. 13, secondo cui gli Stati membri devono assicurare ai richiedenti asilo politico condizioni d'accoglienza adeguate, in natura oppure attraverso la corresponsione di buoni o sussidi.

Sulla base di tale presupposto, la Corte ha proceduto nel senso di accertare se le condizioni di abbandono materiale in cui il richiedente è stato costretto a vivere dopo il periodo di trattenimento fossero tali da costituire un trattamento inumano e degradante e se tale condizione fosse stata determinata dall'inefficienza del sistema di accoglienza.

La Corte ha evidenziato come i richiedenti asilo debbano essere considerati come soggetti facenti parte di un gruppo particolarmente vulnerabile e svantaggiato titolari di un bisogno di protezione specifico (*member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection*, § 251), richiamando in particolare la sentenza Oršuš e altri c. Croazia, in cui la Corte europea aveva affermato il principio secondo cui a determinate categorie di soggetti svantaggiati e vulnerabili doveva essere assicurata una protezione speciale rafforzata.

La Corte ha altresì riconosciuto la possibilità di considerare le condizioni di estrema povertà come un trattamento inumano e degradante (decisione nel caso Budina c. Russia, n. 45603/05) e ha valutato come "particolarmente gravi" le condizioni di vita del ricorrente (§ 254) costretto a vivere per strada per mesi, basando la fondatezza di tali asserzioni anche sulla base documenti di diverse organizzazioni non governative che avevano dato evidenza di come la situazione del ricorrente fosse comune a quella di molti richiedenti asilo (§ 255).

---

<sup>53</sup> Il testo è reperibile sul sito <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>

I Giudici europei hanno altresì disatteso le obiezioni del Governo greco, secondo cui il ricorrente doveva considerarsi responsabile in via esclusiva delle condizioni in cui viveva dopo il suo rilascio, perché questi aveva omesso di informare le autorità nazionali di essere privo di un alloggio, ritenendo che le autorità nazionali non potessero ignorare che il ricorrente fosse privo di un alloggio e di mezzi di sostentamento, anche in ragione dell'insufficienza dei posti disponibili nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (§258); le autorità nazionali avrebbero dovuto quindi provvedere immediatamente ai suoi bisogni primari (§ 259) e alleviare lo stato di sofferenza psichica del ricorrente esaminando tempestivamente la sua richiesta di asilo, come previsto dalla legislazione nazionale (§ 262).

Alla luce degli obblighi incombenti sulle autorità greche in forza della legislazione nazionale di attuazione della direttiva europea, la Grande Camera ha concluso, con sedici voti favorevoli e uno contrario, per la violazione dell'art. 3 Cedu, affermando che la Grecia, non considerando lo stato di vulnerabilità del ricorrente in quanto richiedente asilo politico e omettendo di apprestare al medesimo le misure previste dalla legislazione nazionale per garantire ai richiedenti asilo politico condizioni minime di accoglienza, aveva dato causa alla condizione di estrema povertà in cui il ricorrente viveva dopo il suo rilascio (§ 263).

Con una pronuncia del 18 maggio 2017, relativa al procedimento S.G. c. Greece (n. 46558/12)<sup>54</sup>, la Corte europea dei diritti dell'Uomo è tornata a pronunciarsi sulle condizioni di accoglienza esistenti in Grecia.

Nell'ambito di tale procedimento, il ricorrente, un richiedente asilo iraniano, aveva dimostrato di avere presentato un'istanza per un posto in accoglienza alle autorità competenti. Il ricorrente ha inoltre sostenuto che, secondo la legge nazionale greca, è responsabilità delle autorità valutare la situazione individuale del richiedente per accertare l'eventuale disponibilità di risorse economiche sufficienti e ha evidenziato di aver fatto tutto ciò che poteva ragionevolmente essere richiesto per informare le autorità del disagio in cui viveva. Ha affermato che le condizioni di vita in cui era stato costretto a vivere avevano generato in lui sentimenti di paura, angoscia e inferiorità e che tale situazione dovesse essere considerata come degradante e in contrasto con il divieto di cui all'articolo 3 della Convenzione (par. 35)

La Corte ha ricordato che le condizioni di vita dei richiedenti asilo in Grecia, abbandonati a se stessi e costretti vivere per mesi in una situazione di estrema povertà, erano già state esaminate con la sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia (cit). In questo caso (ibid, § 263), la Corte aveva dichiarato che: "(...) tenendo conto degli obblighi in capo alle autorità greche ai sensi della direttiva europea in materia di accoglienza (...), la Corte ritiene che non hanno preso in debita considerazione la vulnerabilità del richiedente richiedente asilo e devono essere ritenuti responsabili delle condizioni in cui il richiedente si trovava costretto a vivere da mesi privo di risorse, senza accesso a servizi igienico-sanitari e senza possibilità di soddisfare i propri bisogni di base. La Corte ritiene che il ricorrente sia stato vittima di trattamenti umilianti e che questo ha, senza dubbio, suscitato in lui sentimenti di paura, angoscia o di inferiorità e disperazione. Si ritiene che tali condizioni di vita, unite alla

54 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-173502%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-173502%22]})



prolungata incertezza in cui è rimasto e la totale mancanza di prospettiva di miglioramento della sua situazione, ha raggiunto il livello di gravità richiesto dall'articolo 3 della Convenzione".

La Corte ritiene che tali considerazioni possano ritenersi rilevanti anche nel caso di specie (§ 37) vista anche la richiesta che il ricorrente aveva presentato al Ministero della Solidarietà Sociale e vista l'insufficienza di posti in accoglienza (§ 38).

In queste condizioni e tenuto conto degli obblighi delle autorità greche discendenti dalla direttiva Accoglienza (M.S.S. c. Belgique et Grèce, citata, § 263), la Corte ritiene che le autorità abbiano mancato al loro obbligo di assicurare al ricorrente le condizioni di vita conformi all'art. 3 della Convenzione almeno dal 5 marzo 2012, quando il ricorrente ha formalmente introdotto la sua domanda davanti al Ministero della Solidarietà Sociale, fino alla data di partenza dell'interessato per il Regno Unito, nell'aprile 2012. Ne consegue che il ricorrente si è trovato in una situazione degradante e che vi è stata pertanto violazione dell'art. 3.

Di rilevante interesse anche la pronuncia resa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 7 luglio 2015 sul caso V.M. e altri c. Belgio<sup>55</sup>.

I ricorrenti, una famiglia di nazionalità serba e di etnia rom composta da padre, madre e cinque figli, di cui una affetta da disabilità psicofisiche fin dalla nascita, raggiunge la Francia nel 2010 e presenta domanda di asilo. Dopo il rigetto da parte delle autorità competenti, la famiglia si sposta in Belgio e presenta una nuova domanda di asilo. Le autorità belghe, ritenute competenti quelle francesi, inviano alla Francia una richiesta di ripresa in carico. A seguito dell'accettazione della competenza da parte delle autorità francesi, l'ordine di allontanamento dal paese subisce una prima sospensione causa della gravidanza della ricorrente mentre un'ulteriore richiesta di sospensione dei provvedimenti di espulsione, proposta anche in ragione delle gravi condizioni di salute della figlia disabile, viene rigettata e la proroga estesa solo al 26 settembre del 2011.

I ricorrenti sono costretti ad abbandonare il centro di accoglienza in cui si trovano e a riparare a Bruxelles dove vengono informati che nonostante il ricorso proposto avverso il provvedimento di trasferimento in Francia (non avendo il ricorso effetti sospensivi) non possono più accedere a centri di accoglienza.

Dopo tre settimane di permanenza presso la stazione ferroviaria di Bruxelles ritornano in Serbia con l'aiuto di un ente di beneficenza il 25 ottobre 2011. Due mesi dopo la figlia affetta da disabilità muore.

La Corte ha ritenuto sussistente nel caso di specie una violazione dell'art. 3 e dell'art. 13 della CEDU.

In particolare, la Corte, dopo una breve panoramica della giurisprudenza relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo (MSS v. Belgio e Grecia e Tarakhel contro la Svizzera), nonché al trattamento che potrebbe causare una violazione dell'articolo 3 (Svinarenko e Slyadnev contro Russia), ha analizzato le disposizioni della legge nazionale in materia di accoglienza relativamente alla situazione di coloro che hanno ricevuto l'ordine di lasciare il territorio nazionale e i cui termini sono scaduti.

La Corte respinge l'affermazione del governo relativa alla possibilità per i ricorrenti di chiedere aiuto al centro pubblico per azioni sociali o di prolungare gli aiuti di Fedasil, evidenziando che i fatti avvenivano in un momento in cui la capacità delle strutture di

<sup>55</sup> <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-vm-and-others-v-belgium-application-no6012511-7-july-2015>

accoglienza era limitata e la politica ufficiale era quello di escludere le famiglie il cui ordine di lasciare era scaduto dal sistema di accoglienza. La Corte ha inoltre fatto riferimento alla sostanziale inefficacia dei ricorsi promossi sul piano interno.

Ricordando che i ricorrenti erano in attesa di una decisione definitiva sulla loro domanda di asilo, la Corte ha ritenuto che deve riconoscersi una protezione speciale ai richiedenti asilo, tanto più in presenza di bambini e soprattutto se questi sono appena nati o disabili.

La Corte, facendo riferimento anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha ritenuto che le autorità belghe non avessero preso in considerazione la vulnerabilità dei ricorrenti in base al loro status di richiedenti asilo e della situazione dei loro figli e che le condizioni di abbandono in cui la famiglia si era trovata costituivano un trattamento inumano e degradante, con conseguente violazione dell'art. 3 CEDU. La Corte ha valutato altresì la sussistenza di una violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 della CEDU.

### **6.3 Le violazioni relative all'accesso alla procedura e al diritto di informazione**

#### **6.3.1. Le disposizioni normative di riferimento**

La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata dalla Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale trasposta in Italia dal D. Lgs. 142/2015 e successive modifiche. Le previsioni del D. Lgs. 142/2015 devono essere lette in combinato disposto con quelle contenute nel DPR 21 gennaio 2015 n. 21 Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.

L'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE dispone: "1. Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda. Se la domanda di protezione internazionale è presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, gli Stati membri provvedono affinché la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda. Gli Stati membri garantiscono che tali altre autorità preposte a ricevere le domande di protezione internazionale quali la polizia, le guardie di frontiera, le autorità competenti per l'immigrazione e il personale dei centri di trattenimento abbiano le pertinenti informazioni e che il loro personale riceva il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale. 2. Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. Qualora il richiedente non presenti la propria domanda, gli Stati membri possono applicare di conseguenza l'articolo 28. 3.

Fatto salvo il paragrafo 2, gli Stati membri possono esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato. 4. In deroga al paragrafo 3, una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando un formulario sottoposto dal richiedente o, qualora sia previsto nel diritto nazionale, una relazione ufficiale è pervenuta alle autorità competenti dello Stato membro interessato. 5. Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono stabilire che tale termine sia prorogato di dieci giorni lavorativi". La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale inizia con la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale che, ai sensi del citato art. 3 DPR 21/2015, può essere espressa anche in forma orale. La domanda di protezione internazionale è presentata personalmente dal richiedente presso l'ufficio di Polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della Questura competente in base al luogo di dimora del richiedente (art. 6 c. 1 D. Lgs. 25/08).

Nei casi soggetti alla procedura di cui al Regolamento Dublino (Regolamento 604/2013) la Questura avvia le procedure per la determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda attraverso la competente Unità Dublino (artt. 3 c. 3 e 26 c. 3 D. Lgs. 25/08).

### **6.3.2. Le violazioni normative rilevate**

L'attività di monitoraggio ha consentito di rilevare difficoltà di accesso alla procedura, derivanti dall'assenza di adeguata informazione in merito alla procedura e ai diritti connessi e da prassi illegittime poste in essere non solo a livello territoriale ma anche presso le Questure di altri territori; un atteggiamento finalizzato a disincentivare la presentazione delle domande di protezione internazionale è posto in essere in particolare nei confronti dei richiedenti asilo provenienti da determinati Paesi e nei confronti di coloro che hanno già soggiornato in altri Stati membri.

#### **a) Violazione artt. 3, 8, 23 D. Lgs. 25/08**

La normativa è precisa nell'indicare le competenze relative alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, ai sensi dell'art. 3 D. Lgs. 25/08 le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale mentre l'Ufficio di polizia di frontiera e la Questura sono competenti unicamente a ricevere la domanda.

L'esame dei presupposti della domanda di protezione internazionale o del merito della stessa non può in alcun modo essere svolto dalla Questura e secondo quanto disposto dall'art. 8 D. Lgs. 25/08 la decisione su ogni singola domanda deve essere assunta dalle Commissioni in modo individuale, obiettivo ed imparziale sulla base di un congruo esame della domanda effettuato ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

La Commissione è altresì competente, in base all'art. 23 D. Lgs. 25/08, a dichiarare l'estinzione del procedimento nel caso in cui il richiedente decida di ritirare la domanda prima dell'audizione, nonché, a dichiarare inammissibile la domanda di protezione nei casi di cui all'art. 29 D. Lgs 25/08 o, esaminata la domanda di protezione, a rigettarla non solo qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ma anche quando ritenga che la stessa debba considerarsi manifestamente infondata in quanto il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (art. 32 D. Lgs. 25/08).

La Questura non può quindi in nessun caso procedere ad un esame preliminare dei presupposti sui quali la domanda di protezione internazionale si basa tanto più se si considera che dalla rifusione della direttiva accoglienza e procedure nell'ordinamento italiano attraverso il D. Lgs. 142 del 2015 nell'ordinamento italiano viene *de facto* eliminata la definizione di paese di origine sicuro e non si riscontrano limiti all'accesso della presentazione della domanda di protezione internazionale, pertanto è del tutto priva di qualsiasi valore giuridico qualsiasi disposizione regionale e/o provinciale che connoti come " sicuro " un paese terzo senza che ciò sia disciplinato espressamente dal Legislatore Nazionale secondo quanto stabilito dalle direttive europee in materia di protezione internazionale.

**b) Violazione art. 29 del Regolamento n. 603/2013 e artt. 10, 10 bis D. Lgs. 25/08**

Per quanto concerne il diritto di informazione, secondo quanto previsto dall'art. 10 D. Lgs. 25/08: c. 1 "All'atto della presentazione della domanda l'ufficio di Polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; a tale fine consegna al richiedente l'opuscolo informativo di cui al comma 2"; c. 3 "Al richiedente è garantita, in ogni fase della procedura, la possibilità di contattare l'UNHCR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di asilo"; c. 4 "Il richiedente è tempestivamente informato della decisione. Tutte le comunicazioni concernenti il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono rese al richiedente nella prima lingua da lui indicata, o, se ciò non è possibile, in lingua inglese, francese, spagnola o araba, secondo la preferenza indicata dall'interessato. In tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione ed all'esame della domanda, al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile. Ove necessario, si provvede alla traduzione della documentazione prodotta dal richiedente in ogni fase della procedura".

Il successivo art. 10 bis, introdotto dal D. Lgs. 142/2015, prevede che "Le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. 2. E' assicurato l'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso può

essere limitato, purché non impedito completamente”.

Tale disposizione deve essere interpretata alla luce di quanto stabilito dall'art. 8 par. 1 Direttiva 2013/32/UE, in base al quale: “Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo”.

Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 29 del Regolamento n. 603/2013 istitutivo dell'Eurodac, stabilisce altresì un diritto di informazione, in una lingua comprensibile, riguardo alle operazioni di rilevamento delle impronte digitali in particolare in merito a: l'identità del responsabile del trattamento dei dati ed eventualmente del suo rappresentante; dello scopo per cui i suoi dati saranno trattati nell'Eurodac e del fatto che è ammesso l'accesso degli Stati membri e di Europol all'Eurodac a fini di contrasto; del diritto di accesso ai dati che la riguardano e del diritto di chiedere che i dati inesatti che la riguardano siano rettificati o che i dati che la riguardano trattati illecitamente siano cancellati, nonché del diritto di ottenere informazioni sulle procedure da seguire per esercitare tali diritti, compresi gli estremi del responsabile del trattamento e delle autorità nazionali di controllo.

A tal fine, in base al par. 3 del medesimo articolo, “È redatto un opuscolo comune contenente quanto meno le informazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo e all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013, secondo la procedura di cui all'articolo 44, paragrafo 2, di detto regolamento. L'opuscolo è scritto in modo chiaro e semplice, in una lingua che la persona interessata comprende o che ragionevolmente si suppone a lei comprensibile. L'opuscolo è realizzato in modo da consentire agli Stati membri di completarlo con informazioni aggiuntive specifiche per ciascuno Stato membro. Tali informazioni specifiche includono quanto meno i diritti dell'interessato, la possibilità di ricevere assistenza da parte delle autorità nazionali di controllo nonché gli estremi dell'ufficio del responsabile del trattamento e delle autorità nazionali di controllo”.

Il diritto a ricevere informazioni è stato evidenziato in due recentissime ordinanze della Corte di Cassazione (n. 10743/2017 e n. 11468/2017), con le quali la Corte ha ribadito che: “ Il dovere delle autorità nazionali di fornire informazioni ai cittadini stranieri che desiderino presentare richiesta di protezione internazionale è sancito dagli artt. 1 c. 2 e 3 D. Lgs. 142/2015” e che “il ricorrente che aveva già manifestato la volontà di presentare richiesta di protezione internazionale allo sbarco avrebbe dovuto essere indirizzato verso un centro di accoglienza”<sup>56</sup>.

### **6.3.3 Illegittimità delle prassi e delle violazioni normative rilevate alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della giurisprudenza**

L'Art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea garantisce il diritto di asilo, compreso il diritto di accedere alle procedure per la determinazione del

<sup>56</sup> Per approfondimenti si rimanda a <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2017-n-2/74-richiedente-asilo-o-persona-straniera-irregolare-se-il-confine-e-nel-silenzio-nota-a-corte-di-cassazione-civile-sez-vi-1-ord-n-10743-del-24-2-3-5-2017>

medesimo. Affinché il diritto di asilo sia effettivo, l'accesso alla procedura stessa deve essere tutelato efficacemente anche alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale (art. 47 Carta dei diritti fondamentali) e del diritto a una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali); in particolare, "il diritto ad una buona amministrazione si applica anche ai casi in cui la domanda di un richiedente che agiva in buona fede e manifestava l'intenzione di accedere alla procedura è stata ritirata a causa del mancato rispetto delle norme procedurali, se tale mancanza è derivata dal comportamento dell'amministrazione stessa".

L'Articolo 4 (3) (b) e (c) del TUE impone l'obbligo agli Stati membri di adottare ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione e facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti.

L'Articolo 51 (1) della Carta stabilisce chiaramente che le disposizioni si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà e vincolano gli Stati membri soltanto quando agiscono nel quadro del diritto dell'Unione. Questi dovranno pertanto rispettarne i diritti, osservarne i principi e promuoverne l'applicazione in base ai rispettivi poteri e nel rispetto dei limiti dei poteri conferiti all'Unione europea dai Trattati. Come chiaramente enunciato dalla Corte di giustizia, l'applicabilità del diritto dell'Unione implica l'applicabilità dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta.

Il diritto ad una buona amministrazione di cui all'Articolo 41 della Carta, insieme al diritto a un ricorso effettivo di cui all'Articolo 47, assicura che lo stato di diritto sia al centro dell'UE, sia in teoria sia in pratica. Questo principio è stato chiaramente esposto nella causa di Marks and Spencer in cui la Corte di giustizia ha emesso che: "uno Stato membro rimane obbligato ad assicurare effettivamente la piena applicazione della direttiva stessa anche dopo l'adozione di dette misure" (CGUE, Causa C-62/00 Marks & Spencer plc v. Commissioners of Customs & Excise, 11 luglio 2002).

Nella sentenza del 22 novembre 2012 resa nella causa M. M. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform e altri, la Corte (Prima Sezione) ha stabilito che un richiedente debba avere accesso ad una procedura che gli permetta di esprimere le proprie opinioni, prima dell'adozione di qualsiasi decisione che non garantisca la protezione richiesta.

In base ai principi espressi in altre pronunce, anche non afferenti direttamente alla protezione internazionale, "gli Stati membri devono assicurarsi che un richiedente abbia l'effettiva opportunità di presentare la domanda il più presto possibile. Ciò significa che le norme procedurali nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giudiziario dell'Unione europea, così come non devono imporre normative che compromettano l'efficacia della Direttiva. Qualunque norma applicata per effetto del diritto comunitario deve garantire l'efficacia di quest'ultimo, in particolar modo le norme in materia di libertà fondamentali"<sup>57</sup>.

---

57 Ecre, Danish Council for Refugee, "Applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE alle norme procedurali in materia d'asilo", p. 42

## **7. ANALISI DELLE VIOLAZIONI RISCONTRATE A BOLZANO E AL BRENNERO IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

---

### ***7.1 I minori stranieri non accompagnati censiti e accolti in provincia di Bolzano e le prassi dell'affidamento di minori stranieri non accompagnati ad adulti non legalmente responsabili***

Secondo le informazioni fornite dalla Provincia Autonoma di Bolzano, il Servizio di Integrazione Sociale (SIS) dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano ha la competenza provinciale relativa alla prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Le strutture di prima accoglienza esclusivamente dedicate ai minori stranieri non accompagnati sono: il CPA Casa Rossa con una capacità ricettiva di 12 posti e la casa Conte Forni con una capacità di 12 posti in accoglienza ordinaria e 4 posti in emergenza. Altri 16 posti dovrebbero essere messi a disposizione presso la struttura Ex Lemayr che tuttavia ospita anche richiedenti asilo adulti. Ulteriori 57 posti sono disponibili in provincia di Bolzano all'interno di strutture per minori.

In base ai dati forniti dalla Provincia di Bolzano, i minori stranieri non accompagnati accolti all'interno di strutture per minori poste nel territorio provinciale al 31.12.2016 risultavano essere 54 a fronte dei 49 presenti al 31.03.2017.

Tali dati coincidono solo parzialmente con quelli elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il quale al 31.03.2017 risultavano già presenti e censiti 15.458 minori stranieri non accompagnati, di cui 74 accolti in provincia di Bolzano e 55 in provincia di Trento.

La presenza di minori stranieri non accompagnati accolti in provincia di Bolzano rimane in ogni caso molto bassa rappresentando una percentuale pari allo 0,5% dei minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio nazionale come evidenziato dalle tabelle che seguono:

<b>Minori presenti e censiti</b>			
	Al 30/4/2017	Al 30/04/2016	Al 30/04/2015
Italia	15939	11648	8260
Sicilia	6142	4258	2186
Provincia Trento	52	40	26
Provincia Bolzano	87	77	66
Elaborazione ASGI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali			

<b>Strutture di accoglienza per minori accreditate</b>			
	Al 30/4/2017	Al 30/04/2016	Al 30/04/2015
Italia	1917	1050	914
Sicilia	444	268	205
Provincia Trento	11	4	7
Provincia Bolzano	5	3	
Elaborazione ASGI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali			

Dal monitoraggio svolto, che ha consentito di intercettare più di 30 minori stranieri non accompagnati in circa quattro mesi, a fronte della mancanza di posti sufficienti in accoglienza, molti minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio della provincia di Bolzano rimangono privi di accoglienza e tutela.

Ai casi in cui i minori restano del tutto privi di accoglienza si aggiungono casi in cui i minori vengono accolti presso le strutture per adulti in condizioni di sovraffollamento e promiscuità. È stato inoltre rilevato come in molti casi i minori stranieri non accompagnati siano stati affidati dalle Forze dell'ordine ad adulti presenti presso gli uffici di polizia ma privi di legami sostanziali ed effettivi con il minore. Tale prassi sembra derivare da una comunicazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni di Bolzano del 23.05.2016 avente ad oggetto direttive alle Forze dell'ordine in merito ai minori stranieri non accompagnati<sup>58</sup>.

Le direttive prevedono quanto segue:

#### a) Minori stranieri non accompagnati che viaggiano da soli

Gli operatori procederanno in tal caso al collocamento del minore in luogo sicuro, contattando a tal fine solo ed esclusivamente il numero del Pronto Intervento Sociale dell'Associazione Volontarius, attivo 24 ore, il cui referente indicherà direttamente o tramite i servizi sociali di Bolzano la struttura di accoglienza idonea.

In ogni caso gli operatori contatteranno il P.M. di turno presso la Procura per i minorenni al quale verrà poi trasmessa una relazione delle attività svolte.

#### b) Minori stranieri non accompagnati che viaggiano in gruppo senza familiari

Gli operatori contatteranno il P.M. di turno presso la Procura per i minorenni e il medesimo valuterà se corrisponda al superiore interesse del minore che questi rimanga con il gruppo cui si accompagna o se sia invece più opportuno separarlo dal gruppo e collocarlo in una struttura di accoglienza.

Nel primo caso gli operatori procederanno, in accordo con il P.M., all'affidamento del minore a uno degli adulti del gruppo che sia ritenuto idoneo, inviando poi al P.M. medesimo una relazione dell'attività svolta

<sup>58</sup> Vedi sito ASGI, <https://www.asgi.it/banca-dati/>.



c) Minori che viaggiano con sedicenti genitori o con parenti entro il quarto grado per essi responsabili

Nel caso in cui gli effettivi rapporti di parentela tra minori e adulti risultino di fatto evidenti (per comportamenti confidenziali o atteggiamenti tipici) gli operatori affideranno il minore al sedicente genitore o parente, menzionando il rapporto di parentela e redigendo un verbale. Tale verbale si rende necessario per l'eventuale collocamento del nucleo familiare presso strutture di accoglienza.

In caso di ragionevole dubbio circa il rapporto di parentela tra il minore e gli adulti cui si accompagna ovvero nel caso in cui questi ultimi non appaiano idonei a prendersi cura del minore, gli operatori contatteranno il P.M. di turno per le determinazioni di competenza.

Ulteriori violazioni si registrano in merito ai metodi di accertamento dell'età, con il prevalente utilizzo dell'analisi radiografica del polso, e alla valutazione dei documenti identificativi prodotti in copia fotostatica che spesso non vengono tenuti in considerazione.

## **7.2 Le violazioni della normativa riscontrabili**

a) Violazioni dell'art. 19 c. 5 D. Lgs. 142/2015, dell'art. 26 c. 5 D. Lgs. 25/08 e della L. 184/83 mancata nomina del tutore e mancata segnalazione a tutte le autorità competenti

L'art 19, c. 5 D. Lgs. 142/15 stabilisce che l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un MSNA al giudice tutelare per la nomina del tutore ai sensi dell'art. 343-ss. Codice civile e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. Il giudice tutelare nomina il tutore appena avuta notizia (Codice c civile, art. 346), ovvero, nel caso in cui si tratti di minore richiedente protezione internazionale, nelle 48 successive alla comunicazione della questura (art. 26, c. 5 D.lgs. 25/08).

Ai MSNA, inoltre, si applicano le norme in materia di affidamento familiare e inserimento in una comunità di tipo familiare o in un istituto di assistenza previste in generale per i minori privi di un ambiente familiare idoneo (art. 2-ss. legge 184/83), nonché le norme a protezione dei minori in stato di abbandono (art. 37-bis legge 184/83).

L'art. 9 della legge 184/83 prevede l'obbligo per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio di segnalare al più presto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni il minore in stato di abbandono per i provvedimenti di competenza, mentre l'art. 403 stabilisce l'obbligo della pubblica autorità di collocare in luogo sicuro il minore in stato di abbandono morale o materiale o allevato in locali insalubri o pericolosi.

b) Violazioni in merito alle misure di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. Mancata o inadeguata accoglienza.

L'ordinamento italiano prevede inoltre specifiche misure di accoglienza per i MSNA, disciplinate all'art. 19, cc.1-3bis D. Lgs. 142/15 (come modificato dalla legge 47/17):

a) per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i MSNA sono accolti in strutture governative di prima accoglienza destinate specificatamente ai MSNA, istituite dal Ministero dell'Interno, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a 30 giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, e a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, informazioni sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale;

b) successivamente, i MSNA accedono agli specifici programmi di accoglienza riservati ai MSNA predisposti dagli enti locali nell'ambito del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR);

c) nel caso di temporanea indisponibilità di posti nelle strutture governative di prima accoglienza e nello SPRAR, l'accoglienza del minore è assicurata dal Comune in cui il minore si trova, salvo la possibilità di trasferimento in un altro Comune;

d) in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA, ove l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune, è disposta dal Prefetto l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA, per il tempo necessario al trasferimento nelle strutture di cui ai punti precedenti.

I centri di cui sopra devono essere autorizzati ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia di strutture per minori (art. 19, c. 1 D. Lgs. 142/2015; decreti del Ministro dell'Interno 1.9.2016 e 27.4.2015).

Ai sensi dell'art. 19, c. 4 D. Lgs. 142/2015, è vietato il collocamento dei MSNA presso i centri governativi di prima accoglienza per adulti di cui all'art. 9, divieto che trova evidentemente applicazione per analogia anche con riferimento ai centri di accoglienza straordinari per adulti previsti dall'art. 11 dello stesso decreto.

Non è consentito il collocamento di MSNA in centri di accoglienza per adulti neanche in situazioni di emergenza e in via temporanea, essendo espressamente previsto che in tali situazione la Prefettura deve attivare strutture temporanee dedicate ai MSNA.

c) Violazioni relative ai metodi per l'accertamento dell'età utilizzati<sup>59</sup>

L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati è disciplinato dall'art.19-bis D. Lgs. n. 142/15 (introdotto dall'art. 5 della legge n. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"), dall'art. 4 D. Lgs. n. 24/14 e dal D.P.C.M. n. 234/16 (con riferimento ai minori vittime di tratta), dall'art. 19 D. Lgs. n. 25/08 (per ciò che concerne i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale) e dall'art. 8 D.P.R. n. 448/88 (nell'ambito dei procedimenti penali).

Le disposizioni più dettagliate sulle procedure e sui metodi per l'accertamento dell'età sono stabilite dal D.P.C.M. n. 234/16 "Regolamento recante definizione dei meccanismi

<sup>59</sup> Il paragrafo è il risultato di una sintesi della scheda "Come funziona l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati?" elaborata per conto del Servizio Centrale da ASGI e pubblicata sul sito del Servizio centrale.

per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta”.

L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria<sup>60</sup>. Ove non sia stato ancora nominato il tutore, il rappresentante legale della struttura di accoglienza ove il minore è collocato esercita i poteri tutelari in via provvisoria<sup>61</sup>.

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. Il D.P.C.M. 234/16 stabilisce che sono ritenuti idonei ai fini dell'accertamento dell'età, salvo sussistano ragionevoli dubbi sulla loro autenticità, il passaporto o un documento di identità, anche non in corso di validità, ovvero altro documento di riconoscimento munito di fotografia. Documenti differenti (ad es. il certificato di nascita privo di fotografia) costituiscono principi di prova ai fini della valutazione in merito alla disposizione di accertamenti socio-sanitari<sup>62</sup>. Va evidenziato come la legge faccia riferimento al più ampio concetto di “documento anagrafico”<sup>63</sup> che, a differenza del “documento di riconoscimento”, non necessariamente riporta la foto dell'interessato.

L'accertamento socio-sanitario dell'età può essere disposto solo nei casi in cui permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato e non sia risultato possibile accertarne l'età attraverso un documento anagrafico.

In tali casi, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età<sup>64</sup>. La legge non prevede che le Forze dell'ordine possano condurre il soggetto presso una struttura ospedaliera ai fini di un accertamento sanitario, senza che questo sia stato disposto dalla Procura presso il Tribunale per i minorenni.

Si ritiene inoltre che i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità che vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio (ad es. nel corso dell'audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero nell'ambito di una struttura di accoglienza, dei servizi sanitari, della scuola ecc.) di una situazione in cui vi sia un fondato dubbio che un cittadino straniero identificato come maggiorenne sia invece minorenni, e dunque si trovi in stato di abbandono o comunque in una situazione di pregiudizio, debbano segnalarlo alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, ai sensi dell'art. 9, c. 1 legge 184/83, affinché valuti se disporre l'accertamento dell'età. Ai sensi della stessa norma, chiunque ha facoltà di segnalare tali situazioni all'autorità pubblica.

Il presunto minore è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale

---

60 D.Lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 3.

61 Legge 184/83, art. 3, c. 1; codice civile, art. 402.

62 D.p.c.m. 234/16, art. 2, c. 3.

63 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 3.

64 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 4.

rifiuto di sottoporsi a tali esami.

Nel caso di presunto minore richiedente protezione internazionale, è espressamente prevista la necessità del consenso agli accertamenti medici da parte del minore stesso o del suo rappresentante legale.

La legge stabilisce che l'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto con un approccio multidisciplinare<sup>65</sup>.

Tale procedura è condotta da un'equipe multidisciplinare e consiste nello svolgimento di un colloquio sociale, vertente anche sulle pregresse esperienze di vita rilevanti per l'accertamento, di una visita pediatrica auxologica e di una valutazione psicologica o neuropsichiatrica.

Agli accertamenti sanitari si procede secondo un criterio di invasività progressiva.

Ove all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato non si procede ad accertamenti successivi<sup>66</sup>.

In base a tali norme, dunque, non può essere considerato valido un accertamento che determini la *maggiore* età dell'interessato sulla base di un unico esame (ad es. la radiografia del polso-mano), mentre per determinare la *minore* età può essere sufficiente un unico esame, ove all'esito di tale esame siano emersi elementi certi in ordine alla minore età.

Nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore e in specifico deve essere riportata l'indicazione di attribuzione dell'età stimata, specificando il margine di errore insito nella variabilità biologica e nelle metodiche utilizzate ed i conseguenti valori minimo e massimo dell'età attribuibile<sup>67</sup>.

Non può dunque essere considerato valido ai fini dell'accertamento dell'età un referto che non specifichi il margine di errore<sup>68</sup>.

Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età (ad es. perché il margine di errore include sia la minore che la maggiore età), si presume la minore età ad ogni effetto di legge<sup>69</sup>.

Nelle more dell'esito delle procedure di identificazione e accertamento dell'età, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge e, nel caso di vittima di tratta, l'interessato è considerato minore al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione<sup>70</sup>.

---

65 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 6.

66 D.p.c.m. 234/16, art. 5, cc. 1-2.

67 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 7; d.p.c.m. 234/16, art. 5, c. 3. Negli Allegati al "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" della Conferenza delle Regioni sono riportate precise indicazioni per la redazione delle relazioni di ciascun professionista e della relazione finale multidisciplinare.

68 Sull'esigenza dell'indicazione del margine di errore e sui metodi per l'accertamento dell'età (approccio multidisciplinare, TW3 ecc.), si vedano tra le altre le decisioni del Tribunale di Torino 27 gennaio 2014, del Tribunale per i minorenni di Venezia 2 dicembre 2016, del Giudice di Pace di Roma 6 giugno 2016, nonché la misura provvisoria adottata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 14 febbraio 2017 nel caso Darboe e Camara c. Italia (n. 5797/17).

69 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 8; d.lgs. n. 24/14, art. 4, c. 2; d.p.c.m. 234/16, art. 7, c. 2; d.lgs. n. 25/08, art. 19; d.p.r. 448/88, art. 8.

70 D.lgs. 142/15, art. 19-bis, c. 2; d.lgs. n. 24/14, art. 4, c. 2; d.p.c.m. n. 234/16, art. 7, c. 1.

### **7.3. Violazioni relative ai minori stranieri non accompagnati alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**

Si osserva che la presenza di minori stranieri non accompagnati in strutture per adulti in Italia ha già legittimato negli ultimi mesi il ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con conseguente adozione di misure d'urgenza o richieste di chiarimenti rivolte alle autorità italiane come nei casi segnalati a seguire:

- *Darboe and Camara v. Italia* (causa n. 5717/17): il procedimento riguarda il caso di due minori stranieri non accompagnati accolti presso il centro di accoglienza di Cona (VE) e sottoposti a procedura per l'accertamento dell'età. A seguito di presentazione di un ricorso d'urgenza ex art. 39 del proprio Regolamento, la Corte ha ordinato il trasferimento dei minori dal centro di Cona ad uno centro di accoglienza per minori. I ricorrenti hanno chiesto alla Corte di valutare la sussistenza di una violazione dell'art. 3 con riferimento alle condizioni di accoglienza e la violazione degli artt. 3 e 8 sia per l'assenza di adeguate misure di assistenza e di tutela sia per le modalità di accertamento dell'età poste in essere (esame radiologico del polso) caratterizzate dall'assenza di garanzie e dalla mancanza di adeguata informativa con conseguente impossibilità di contestarli in sede giudiziaria. In tale occasione, peraltro, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di emanare un'ordinanza cautelare in cui accoglie le doglianze formulate dai ricorrenti relativamente alla non affidabilità del semplice esame radiologico del polso al fine dell'accertamento dell'età.
- *Dansu e altri c. Italia* (causa n. 16030/17): il procedimento riguarda altri quattro minori presenti all'interno del centro di accoglienza di Cona. A seguito di presentazione di un ricorso d'urgenza ex art. 39 del proprio Regolamento, la Corte ha ordinato il trasferimento dei minori dal centro di Cona ad uno centro di accoglienza per minori. I ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 3 per le condizioni di accoglienza presenti nel centro e la violazione degli artt. 3, 8 e 13 per l'assenza di adeguate misure di assistenza e di tutela anche nella procedura di accertamento dell'età.
- *Bacary c. Italia* (causa n. 36986/17): il ricorrente, un cittadino senegalese di 17 anni arrivato in Italia a settembre 2016 senza documenti di identità che si è dichiarato vittima di traffico di esseri umani, è stato sottoposto ad accertamento dell'età mediante esame radiologico del polso e visita pediatrica a seguito del quale gli è stata attribuita l'età di 19 anni. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla violazione dell'art. 3 e dell'art. 8 per le condizioni presenti nel centro di accoglienza della Croce Rossa in cui lo stesso è stato collocato, caratterizzate da promiscuità con adulti e per l'impossibilità di accedere ad altre forme di accoglienza.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha inoltre già avuto modo di pronunciarsi sulla permanenza di minori in strutture detentive o per adulti o sull'assenza di adeguate misure di assistenza e tutela. Nel caso *Rahimi c. Grecia* (N. 8687/08), la Corte è stata

chiamata a pronunciarsi sul caso di un minore non accompagnato di origini afgane giunto in Grecia a luglio del 2007, trattenuto in un centro di detenzione per tre giorni poi raggiunto da un decreto di espulsione in cui si affermava che fosse accompagnato da un cugino ed infine rilasciato senza alcuna forma di assistenza.

La Corte ha esaminato non solo le condizioni di detenzione, considerate di per se stesse inumane e degradanti, ma anche il fatto che l'interessato fosse stato associato ad un altro adulto che l'interessato negava di conoscere e che fosse poi stato lasciato privo di adeguate misure di assistenza e tutela.

La Corte, con una pronuncia resa il 5 luglio 2011, ha concluso che tanto le condizioni di detenzione alle quali il ricorrente era stato sottoposto nell'ambito del centro di trattenimento che le omissioni delle autorità nel prenderlo in carico come minore non accompagnato a seguito della sua rimessa in libertà configuravano un trattamento degradante ritenendo pertanto sussistere una violazione dell'art. 3 della CEDU.

La Corte ha altresì ritenuto sussistente una violazione dell'art. 13, diritto ad un rimedio effettivo, perché l'opuscolo informativo consegnato all'interessato e relativo ai rimedi contro il trattenimento e l'espulsione era redatta in arabo ed indicava la possibilità di fare ricorso gerarchico al capo della Polizia senza però dare conto in modo preciso della procedura da seguire; la Corte ha inoltre dato evidenza all'assenza di autorità competenti ad esaminare le condizioni di detenzione nonché l'assenza di rappresentanza legale del minore nel corso della detenzione.

In altri due casi, la Corte si è pronunciata sulle condizioni presenti in alcune strutture detentive per stranieri belghe denominate centri di transito, al fine di valutare la violazione dell'art. 3 (trattamenti inumani e degradanti) in due differenti casi, uno di un minore straniero non accompagnato e l'altro minori presenti nel centro con la madre.

Il primo caso concerne la detenzione di un minore non accompagnato (Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio, ricorso n. 13178/03, sentenza del 12 ottobre 2006), mentre il secondo riguarda la detenzione di quattro minori accompagnati assieme alla madre (Muskhadzhiyeva et al. c. Belgio, ricorso n. 41442/07, sentenza del 19 gennaio 2010).

Il procedimento Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio riguarda il caso di una bambina congolese di cinque anni che tentava assieme allo zio di raggiungere la madre in Canada dove

quest'ultima aveva richiesto asilo. Data l'assenza di documenti comprovanti l'identità e la rappresentanza legale dello zio, la bambina, fermata all'aeroporto di Bruxelles era stata trasferita in una struttura detentiva per adulti, il Centro 127, ed ivi trattenuta per più di due mesi.

Al di là del fatto che si trattava di una struttura detentiva, la Corte si sofferma sulle condizioni esistenti nel centro osservando che sebbene alla bambina fossero state dedicate attenzioni speciali da parte degli operatori del centro, la struttura era comunque inadatta a ospitare dei minori, in particolare dei minori non accompagnati ritenendo sussistente una violazione dell'art. 3 (trattamenti inumani e degradanti) oltre che dell'art. 5 (diritto alla libertà personale).

Il secondo caso riguarda invece la sig.ra Muskhadzhiyeva, cittadina russa di origine cecena, trattenuta in un centro di transito assieme ai quattro figli minori dopo la

notifica di un provvedimento di trasferimento in Polonia, Stato membro ritenuto competente per l'esame della sua domanda di asilo in ragione della precedente permanenza in un centro per rifugiati situato a Podkowa Leśna.

Pur esistendo all'interno della struttura aree separate per maschi e femmine e nonostante la presenza di servizi medici, operatori sociali, strutture ricreative ed educative, la Corte rileva condizioni igieniche precarie e una generale mancanza d'intimità, oltre che la presenza di recinzioni, filo spinato e persone in uniforme. Risultano altresì determinanti le condizioni psicologiche dei minori e, in misura diversa, quelle della madre, certificate grazie all'intervento di Medici Senza Frontiere; secondo quanto accertato la permanenza nella struttura ha generato nei bambini, soprattutto in una di loro, uno stato di stress post-traumatico che si manifesta in comportamenti fobici, stati di angoscia e disturbi del sonno mentre la madre patisce di una forma di stress emotivo generata dal dover assistere, impotente, alle sofferenze dei figli, con frequenti conseguenti stati di ansia che consigliano di interrompere la detenzione per limitare i danni psicologici. In ragione di tale situazione, la Corte europea qualifica le condizioni detentive come una violazione del diritto dei figli minori a non essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti (par. 63).

## **8. LE RIAMMISSIONI ALLA FRONTIERA E I CONTROLLI EFFETTUATI DALLE PATTUGLIE TRILATERALI: ANALISI DELLE VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA NAZIONALE, DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE**

---

### ***8.1 Riammissioni alla frontiera: dati, descrizione delle prassi e violazioni riscontrabili***

#### ***8.1.1 Analisi dei dati e delle prassi rilevate***

Secondo quanto disposto dall'art. 25 c. 1 del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen): "In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave".

Il successivo comma 4 prevede che: "La durata totale del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne non è superiore a sei mesi. Qualora vi siano circostanze eccezionali, come quelle di cui all'articolo 29, tale durata totale può essere prolungata fino a un massimo di due anni, in conformità del paragrafo 1 di detto articolo".

In base all'art. 29 c. 1 dello stesso Regolamento: "In circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne ai sensi dell'articolo 21, e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio senza controllo alle frontiere interne o su parti dello stesso, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato in conformità del paragrafo 2 del presente articolo per una durata massima di sei mesi. Tale periodo può essere prorogato non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo, se le circostanze eccezionali perdurano".



Ai sensi del citato art. 25 del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen) , l'Austria ha notificato alla Commissione europea la temporanea reintroduzione dei controlli di frontiera interni nei seguenti periodi temporali:

<b>Durata</b>	<b>Ragione / scopo – confini interessati</b>
Dal 11/05/2017 al 11/11/2017	Raccomandazione del Consiglio dell'11 maggio 2017 – confini terrestri con Slovenia e Ungheria
Dal 12/11/2016 al 12/02/2017	Raccomandazione del Consiglio dell'11 novembre 2016 – confini terrestri con Slovenia e Ungheria
Dal 16/05/2016 al 12/11/2016	Raccomandazione del Consiglio dell'12 maggio 2016 – confini terrestri con Slovenia e Ungheria
Dal 16/11/2015 al 16/05/2016	Afflusso continuo e massiccio di persone richiedenti protezione internazionale – Tutti i confini interni terrestri, con specifica attenzione a quelli con Ungheria, Slovenia e Italia
Dal 16 al 25/9/2015 dal 26/9 al 15/10/2015 dal 16/10 al 4/11/2015 dal 5/11 al 15/11/2015	Afflusso continuo e massiccio di persone richiedenti protezione internazionale – Tutti i confini interni terrestri, con specifica attenzione a quelli con Ungheria, Slovenia e Italia
Dal 04/06/2011 al 09/06/2011	World Economic Forum
Fonte Commissione Europea - <a href="https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf">https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf</a>	

I controlli alle frontiere interne tra Austria e Italia sono stati pertanto formalmente ripristinati solo in alcuni periodi, tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016.

Per quanto riguarda l'Italia, un formale ripristino dei controlli di Schengen a tutte le frontiere interne si è avuto solo a maggio del 2017 in coincidenza con il vertice del G7 a Taormina.

Nonostante questo il monitoraggio svolto ha consentito di verificare l'esistenza di controlli alla frontiera e sui treni in partenza da Verona verso l'Austria nonché di riammissioni di cittadini di Stati terzi che avevano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale operate sia da parte delle autorità italiane verso l'Austria sia da parte delle autorità austriache verso l'Italia.

La frontiera italo-austriaca si caratterizza, in questo senso, per l'esistenza di prassi che non avvengono invece in altre zone di confine monitorate da ASGI come quella di Como/Chiasso o Ventimiglia dove le riammissioni avvengono tendenzialmente solo verso l'Italia, sia perché le riammissioni avvengono anche verso il territorio austriaco sia perché i controlli effettuati a bordo dei treni già a partire dalla stazione di Verona impediscono di fatto alle persone di raggiungere l'area di confine.

Per quanto concerne le riammissioni, nella maggior parte dei casi queste avvengono in forma semplificata e alle persone riammesse non viene notificato nessun provvedimento. Le persone fermate in territorio austriaco vengono trattenute per alcune ore dalla polizia austriaca e poi riportate al posto di polizia del Brennero su

automezzi austriaci e riconsegnati alla polizia italiana. In altri casi le persone vengono semplicemente fatte risalire sui treni che viaggiano in direzione opposta.

La polizia italiana, quando prende in carico le persone per le quali le autorità austriache chiedono la riammissione, procede alla rilevazione delle generalità e al foto-segnalamento.

È ipotizzabile che le FFOO austriache chiedano la riammissione anche di persone già fotosegnalate Eurodac, per le quali invece dovrebbe essere attivata la procedura secondo il Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), non operando in tal senso una valutazione approfondita del caso; tale circostanza sembra emergere anche dall'analisi dei dati considerando lo scarto tra riammissioni passive richieste e riammissioni passive accolte.

I cittadini stranieri riportano l'impossibilità di comunicare con la polizia austriaca e, quindi, di esprimere tra l'altro l'eventuale volontà di richiedere asilo o di dichiarare la propria minore età, anche in ragione dell'assenza di mediatori linguistici.

Come già evidenziato molte persone, dirette in Austria o in altri Paesi nordici, sono rintracciate sui treni provenienti dall'Italia; in molti casi i controlli vengono effettuati molto prima della zona di frontiera del Brennero dalle pattuglie trilaterali.

La situazione esistente alla zona di confine del Brennero è stata oggetto dell'attenzione oltre che dei mezzi di informazione anche di quella del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione che ha promosso un'indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del Sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza.

In particolare, nella seduta del 29 aprile 2015 si è svolta l'audizione dall'allora Prefetto di Bolzano, Dott.sa Elisabetta Marghiacchi<sup>71</sup> chiamata in particolare a riferire sia rispetto alla situazione esistente al Brennero e a Bolzano sia rispetto ai controlli effettuati sui treni Euroctiy. Sempre per quanto riguarda il confine italo - austriaco si era svolta in precedenza l'audizione del sindaco di Udine, Furio Honsell, mentre in data 25 giugno 2015 si è svolta l'audizione del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, Debora Serracchiani.

Secondo quanto riferito dalla dott.sa Marghiacchi il blocco delle persone e le conseguenti riammissioni avverrebbero sulla base dell'accordo bilaterale tra Italia e Austria siglato a Vienna il 7 novembre 1997 ed entrato in vigore il 1 aprile 1998 che "sancisce e descrive le dinamiche da applicare per quanto riguarda le ammissioni e le riammissioni di migranti che non hanno una posizione formalizzata sul territorio, ma sono in transito attraverso il territorio europeo" (il testo dell'accordo è disponibile sul sito del Ministero degli Affari Esteri).

Sempre secondo il Prefetto Marghiacchi "l'accordo madre ha avuto poi due intese successive tra Governi, una il 27 ottobre 1999 tra Governo italiano e Governo austriaco, e da ultimo un verbale di intesa esecutiva del 10 maggio 2012, che è stato sottoscritto dal questore pro tempore, dal dirigente pro tempore della Quarta zona polizia di frontiera e dal rappresentante della regione Tirolo".

L'accordo bilaterale prevede la possibilità di effettuare sia riammissioni formali sia riammissioni informali che prevedono differenti adempimenti procedurali "tra Stato

---

<sup>71</sup> La dott.sa Elisabetta Marghiacchi è stata a capo del Commissariato di Governo della Provincia di Bolzano fino alla fine di aprile 2017 ed è stata poi sostituita dal Dott. Vito Cusumano.

che richiede la riammissione e Stato che deve riaccogliere lo straniero, e ovviamente contempla anche una procedura un po' più lunga, in virtù di questi approfondimenti istruttori sulla posizione, sui dati identificativi, sull'accertamento se lo straniero sia stato identificato in Eurodac, ed entro 8 giorni lo Stato che deve pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti per la riammissione deve assumere la determinazione finale".

Sempre in base a quanto affermato dalla dott.sa Margiacchi: "Lo straniero passato in Austria da una frontiera marittima, terrestre o ferroviaria che ad avviso delle autorità austriache è irregolare, non ha titolo, deve essere riammesso in Italia anche alla luce dell'articolo 13 del Regolamento di Dublino, quindi l'Italia accerta la sussistenza di questi presupposti ed entro 8 giorni riaccoglie lo straniero. Ciò che si verifica più di frequente è la riammissione cosiddetta «informale», più rapida, che si dispiega nell'arco delle 24 ore. (...) Stando ai dati che ho acquisito dall'autorità di polizia, dalla questura di Bolzano, è più frequente la riammissione passiva, quindi la riaccoglienza da parte nostra di migranti, e questo fenomeno si concentra soprattutto nei mesi estivi ed autunnali: nel 2012 652, nel 2013 1.801, nel 2014 4.515, nel 2015 297. Per fornire qualche ulteriore elemento conoscitivo, l'accordo bilaterale e le intese successive circoscrivono anche le modalità attraverso le quali queste riammissioni avvengono e le modalità si ascrivono a due tipologie: il rintraccio nella fascia di frontiera (parlo di dieci chilometri dalla fascia della frontiera, che possano essere considerati anche sulla strada) e il rintraccio nelle retrovie della frontiera, cosa che amplia l'orizzonte alla regione del Tirolo e alla provincia di Bolzano".

Si evidenzia che sulla base dell'Accordo siglato tra l'Austria e l'Italia sulla riammissione delle persone alla frontiera - o quanto meno del testo base siglato a Vienna il 7 ottobre 1997 - l'obbligo di riammissione dei cittadini di Stati terzi non sussiste per coloro che abbiano presentato richiesta di asilo nello Stato richiedente che risulta essere competente per l'esame della stessa.

Secondo quanto riportato nel Dossier statistico immigrazione Caritas del 2015: "negli anni 2010-2014 le riammissioni attive (ovvero quelle effettuate su richiesta delle autorità italiane) complessivamente proposte dall'Italia sono state 169 e di queste l'Austria ne ha accolte 80, circa la metà, mentre nel solo 2014, momento di massima concentrazione delle riammissioni passive (quelle proposte dalle autorità di frontiera estere), non sono state proposte dall'Austria riammissioni attive. Contemporaneamente, le riammissioni passive proposte dall'Austria sono state complessivamente 9.201 e il nostro Paese ne ha accolte 8.472"<sup>72</sup>

I dati disponibili relativi al 2016, mostrano che le riammissioni passive proposte dalle autorità austriache sono state 3117 mentre quelle accettate sono state poco meno della metà ovvero 1455.

Questa tendenza si conferma anche nei primi mesi del 2017: dal 1 gennaio 2017 al 15 marzo 2017 le riammissioni passive richieste dall'Austria e di interesse per la zona di confine indagata (Brennero /Bolzano) sono state 465 mentre quelle accettate sono state 128.

A livello nazionale si può evidenziare una tendenza all'aumento delle riammissioni passive, con un'incidenza maggiore delle riammissioni dalla Svizzera verso l'Italia, e un certo divario tra riammissioni passive proposte e riammissioni passive accolte che interessa soprattutto il confine italo austriaco.

---

72 Cfr. Weissensteiner M., Saltarelli S., "La rotta del Brennero" in: Dossier statistico immigrazione 2015, pp. 121-124.

<b>Totale nazionale</b>	<b>Riammissioni passive accolte</b>	<b>Riammissioni attive</b>
01.01.2014 – 30.11.2014	13334	1624
01.01.2015 – 30.11.2015	25349	1011
01.01.2016 – 31.12.2016	23165	Dato non disponibile

Elaborazione ASGI su dati del Ministero dell'Interno

<b>Totale nazionale</b>	<b>Riammissioni passive accolte</b>	<b>Riammissioni attive accolte</b>
01.01.2017 – 15.03.2017	4194*	347*
01.01.2016 – 15.03.2016	988	109
01.01.2016 – 31.03.2016	1667	111
01.01.2015 – 31.03.2015	2999	245

\* Secondo altri dati sempre del Ministero dell'Interno le riammissioni passive accolte risultano essere state 4224 e quelle attive accolte 236  
Elaborazione ASGI su dati del Ministero dell'Interno

<b>Anno 2016 – Riammissioni passive proposte e accolte</b>					
	Proposte	% sul totale nazionale	Accolte	% sul totale nazionale	Differenza proposte accolte
Totale nazionale	25207		23165		2042
Austria	3117	12,35%	1455	6,30%	1662
Francia	878	3,50%	737	3,20%	141
Svizzera	21212	84,15%	20973	90,50%	239

### **8.1.2. Violazione della normativa rilevate**

In base al quadro delineato e alle riammissioni informali effettuate sono riscontrabili differenti tipi di violazioni.

a) Violazione da parte dell'Italia e dell'Austria dell'articolo 13 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU)

L'articolo 13 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU) stabilisce che "ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

I respingimenti effettuati sono a tutti gli effetti respingimenti informali, operati sulla

base di decisioni delle autorità di frontiera non scritte, in nessun modo formalmente notificate o portate ad effettiva conoscenza dei respinti e, in quanto tali, in alcun modo contestabili e impugnabili di fronte alle autorità giurisdizionali astrattamente competenti. I cittadini stranieri respinti non hanno avuto inoltre modo di comprendere le operazioni messe in atto dalle autorità di frontiera in quanto non è stato loro fornito alcun servizio di interpretariato né di orientamento ai diritti.

Di fatto, non è stato avviato alcun formale procedimento amministrativo sulle singole posizioni degli interessati, come al contrario previsto dalla legge, e pertanto gli stessi non hanno avuto, in nessuno stadio del respingimento, la possibilità di far valere i propri diritti.

E' dunque evidente come sia stato violato il loro diritto ad un ricorso effettivo di fronte ad un'istanza nazionale.

Del resto, come precisato dalla Corte EDU, per essere effettivo, il rimedio richiesto dall'articolo 13, deve essere disponibile sia nella prassi così come in diritto, in particolare, nel senso che il suo esercizio non deve essere ingiustificatamente ostacolato da atti o omissioni delle autorità dello Stato convenuto (Si veda Çakıcıv. Turchia [GC], n. 23657/94, § 112, CEDU 1999-IV). Le modalità con cui sono stati realizzati i respingimenti, al contrario, hanno oggettivamente reso impossibile per i ricorrenti l'esercizio di qualsivoglia diritto di difesa. Gli stessi, infatti, non sono stati messi in grado di esperire efficacemente alcun rimedio giurisdizionale avverso il loro respingimento che permettesse di impedire la realizzazione delle violazioni delle norme della Convenzione.

b) Violazione da parte dell'Austria dell'articolo 4 del protocollo IV CEDU che recita "Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate".

I fatti documentati e i dati relativi alle riammissioni passive richieste e accolte descrivono come con tutta probabilità non vi sia stato, ad opera delle autorità austriache, alcun formale esame della situazione personale di ciascun cittadino straniero respinto, un esame che abbia preso in considerazione in maniera reale e differenziata, le singole posizioni giuridiche nonché le singole condizioni sanitarie e/o di vulnerabilità degli interessati.

Lo scarto tra le riammissioni passive richieste e quelle accolte dimostra come la valutazione della posizione individuale della persona è avvenuta con tutta probabilità solo da parte delle autorità italiane.

Il numero delle riammissione richieste ed effettuate dall'Italia ed il monitoraggio svolto non consente né di rilevare né di escludere completamente violazioni simili da parte delle autorità di frontiera italiane. La decisione di respingere – adottata presumibilmente in virtù dell'Accordo bilaterale – ha riguardato gruppi di persone nel suo complesso. Gli interessati versano in una condizione del tutto simile a quella della sentenza Hirsi, nella parte in cui recita: "[...] È indubbio che i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, che si sono limitate a far salire tutti i migranti intercettati sulle navi militari e a sbarcarli sulle coste libiche. Inoltre, la Corte osserva che il personale a bordo delle navi militari non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici. Questo basta alla Corte per escludere l'esistenza di garanzie sufficienti che attestino che la situazione individuale di ciascuna delle persone

interessate è stata presa in considerazione in maniera reale e differenziata”.

c) Violazione da parte dell'Austria del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), artt. 3 e 4 – richiedenti protezione internazionale e non respingimento

In base a quanto disposto dall'art. 3 del Codice Frontiere Schengen: “Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale; b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento”.

Il successivo articolo 4 dispone che “In sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale”.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che “le espulsioni collettive sono vietate” (art. 19, co. 1).

I fatti descritti mostrano come in molti casi le decisioni di respingimento adottate dalle autorità austriache non risultino esser state adottate su base individuale, non essendovi stato alcun formale esame della situazione personale di ciascun cittadino straniero respinto, che abbia preso in considerazione in maniera reale e differenziata le singole posizioni giuridiche nonché le condizioni sanitarie e/o di vulnerabilità degli interessati.

d) Violazione da parte dell'Italia e dell'Austria del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 22 e artt. 25-30 – controlli sistematici alle frontiere interne

L'art. 22 del Codice Frontiere Schengen stabilisce che “le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità”: gli Stati membri dunque non possono effettuare controlli sistematici sulle persone che attraversano le frontiere interne, indipendentemente dalla nazionalità di tali persone.

I controlli alle frontiere interne possono essere temporaneamente ripristinati solo come “misura di extrema ratio”, “in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne” (art. 25), e seguendo le procedure previste agli artt. 27-34 del Codice Frontiere Schengen.

Ad eccezione di alcuni periodi temporalmente limitati, l'Austria e l'Italia non hanno formalmente ripristinato il controllo di frontiera alla frontiera interna italo-austriaca del

Brennero, secondo le procedura previste agli artt. 27-34, dunque non può legittimamente effettuare controlli sistematici sulle persone che attraversano le frontiere interne, indipendentemente dalla nazionalità di tali persone.

Dalle informazioni raccolte, sembrerebbe invece che alla frontiera del Brennero le autorità austriache e quelle italiane, come le pattuglie trilaterali operanti a bordo dei treni a lunga percorrenza, abbiano effettuato, almeno in alcuni momenti, controlli sistematici sulle persone di pelle nera o comunque con caratteristiche somatiche tali da far ritenere che non siano di origine europea, mentre non risultano esservi controlli sistematici sulle persone di pelle bianca.

Controlli effettuati su tutte le persone appartenenti a determinati gruppi etnici, individuate sulla base del racial profiling, in violazione della normativa in materia di divieto di discriminazione tra cui l'art. 14 della CEDU, rappresenterebbero una forma di controllo sistematico alle frontiere interne vietato dall'art. 22 del Codice Frontiere Schengen.

Va inoltre considerato che un eventuale formale ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, adottato secondo le procedure previste agli artt. 27-34, non potrebbe comunque considerarsi legittimo nell'attuale situazione: l'afflusso di migranti, nell'ordine delle poche migliaia e in modo assolutamente pacifico, non può infatti essere considerato in alcun modo una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna della Svizzera.

A tal proposito, si ricorda come nei "considerando" del Regolamento si specifichi che: "(26) La migrazione e l'attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbero in sé essere considerate una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. (27) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone deve essere interpretata in modo restrittivo e il concetto di ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di interessi fondamentali della società".

e) Violazione da parte dell'Italia e dell'Austria del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 14 – respingimento

L'art. 14 prescrive che in caso di respingimento "Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni sui rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale".

Dunque, anche nei casi in cui l'intervento delle autorità sia stato effettuato in un periodo in cui i controlli alla frontiera siano stati effettivamente ripristinati e le autorità di frontiera ritengano sussistere i presupposti per l'adozione di un provvedimento di

respingimento, esso dovrà sottostare alle disposizioni del citato art. 14 del Regolamento n. 2016/399 e il provvedimento motivato dovrà essere consegnato al cittadino di Paese terzo. Se è vero, infatti, che tale norma disciplina i respingimenti alle frontiere esterne, è anche vero che vi è stato di fatto da parte italo-austriaca un ripristino dei controlli ai valichi di frontiera interni. Anche a tali controlli, pertanto, deve applicarsi la medesima norma sui respingimenti, come altresì è previsto dall'art. 32 dello stesso Regolamento.

f) Violazioni da parte dell'Italia e dell'Austria del Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), artt. 3 e 4

#### Art. 3 – Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale

L'art. 3 prevede che "gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito". Dal monitoraggio svolto è emerso che le forze di polizia austriache non permettono di fatto alle persone di potere formalizzare la richiesta di protezione internazionale, nemmeno nel caso in cui questo sia stato manifestato verbalmente in modo chiaro e inequivocabile, e che procedono alla riammissione in forma semplificata o di fatto invece che procedere all'attivazione delle procedure previste da Regolamento Dublino.

#### Art. 4 – Diritto di informazione

L'art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso; tali informazioni devono essere fornite al richiedente per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, utilizzando l'opuscolo comune redatto dalla Commissione europea.

I migranti che incontrati hanno riferito di non aver ricevuto informazioni sul Regolamento Dublino. Si noti che le autorità italiane non hanno neanche pubblicato l'opuscolo redatto dalla Commissione, con le informazioni specifiche per l'Italia, da distribuire ai richiedenti protezione internazionale.

g) Violazioni da parte dell'Austria del Regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento EURODAC), art. 29

L'art. 29 del Regolamento EURODAC dispone che le autorità dello Stato membro che procedono al rilevamento delle impronte digitali di un cittadino straniero richiedente protezione internazionale (art. 9) o che sia stato fermato dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare della propria frontiera in provenienza da un paese terzo provvedono ad informarlo per iscritto e se necessario oralmente, in una lingua che la persona comprende o che ragionevolmente si suppone a lei comprensibile anche riguardo allo scopo per cui i suoi dati saranno trattati nell'Eurodac. Tali informazioni possono essere fornite anche attraverso la consegna di apposito opuscolo informativo "scritto in modo chiaro e semplice, in una lingua che la



persona interessata comprende o che o che ragionevolmente si suppone a lei comprensibile. L'opuscolo è realizzato in modo da consentire agli Stati membri di completarlo con informazioni aggiuntive specifiche per ciascuno Stato membro. Tali informazioni specifiche includono quanto meno i diritti dell'interessato, la possibilità di ricevere assistenza da parte delle autorità nazionali di controllo nonché gli estremi dell'ufficio del responsabile del trattamento e delle autorità nazionali di controllo". I migranti ascoltati hanno riferito di non aver ricevuto alcuna informazione sull'uso delle impronte digitali e nessuno in ogni caso avrebbe ricevuto l'opuscolo informativo indicato all'art. 29.

h) Illegittimità dell'Accordo bilaterale per contrarietà al sistema costituzionale interno e per violazione di normative interne, in particolare relative al procedimento amministrativo

Ad ogni modo è dubbia la legittimità di questi accordi intergovernativi per due ordini di ragioni: -nonostante abbiano infatti una chiara natura politica essi non sono stati ratificati ai sensi dell'art. 80 Cost.; - in quanto accordi intergovernativi questi non possono derogare alle norme di fonte primaria dell'ordinamento giuridico e quindi non possono stabilire regole differenti a quelle sancite, tra l'altro, dalla l. 241/1990 sul procedimento amministrativo che, tra le altre cose, prevede che ciascun procedimento amministrativo si concluda con la notifica di un provvedimento scritto che possa essere quindi impugnato innanzi alle competenti autorità giudiziarie.

## **8.2 Controlli da parte delle pattuglie trilaterali**

Ai controlli svolti nelle aree di frontiera si aggiungono quelli condotti dalle pattuglie miste, composte da un agente di polizia tedesco, uno austriaco e uno italiano, sui treni eurocity in partenza dalla stazione di Verona.

I controlli sui treni non sono sistematici ma basati sul controllo visivo e su caratteristiche somatiche. Le persone che subiscono controlli e che risultano in possesso del biglietto ma non di un permesso di soggiorno e passaporto (o titolo di viaggio) vengono fatte scendere alla stazione di Bolzano o a quella del Brennero. Altre persone restano invece sul treno perché non controllate. Questa dinamica va a periodi, da attività di monitoraggio svolte anche in periodi precedenti risulta che ci sono stati momenti in cui venivano fatte scendere dai treni tutte o la maggior parte delle persone straniere.

Il ruolo della polizia austriaca e tedesca dovrebbe limitarsi all'osservazione. Sono tuttavia giunte segnalazioni di comportamenti attivi da parte degli agenti di polizia tedeschi e austriaci. L'accordo di cooperazione di polizia firmato a Vienna il 15 dicembre 1997 dal Governo italiano e da quello austriaco contiene disposizioni relative alla cooperazione nelle zone di frontiera ed individua come tali: per l'Italia le Province di Bolzano, Udine e Belluno e per l'Austria i territori dei Bundeslaender Carinzia, Tirolo e Salisburgo. L'accordo individua inoltre degli Uffici di collegamento (per l'Italia le Questure dei territori indicati), le loro competenze nonché le ipotesi di cooperazione e i limiti alle possibilità di inseguimento oltre frontiera con un richiamo espresso alla Convenzione per l'Applicazione dell'Accordo di Schengen. Non risultano

invece esservi disposizioni sulle pattuglie miste.

Queste risultano invece essere espressamente previste da un accordo siglato nel luglio 2014 dal Governo italiano e da quello austriaco in materia di cooperazione di polizia ratificato dall'Italia<sup>73</sup>.

Nell'ambito di tale accordo, entrato in vigore per l'Italia alla fine del 2016 ma di fatto già operativo dal 2014, particolare rilevanza assumono gli artt. 19 e 20 del Trattato e il richiamato art. 7 bis D.L. 14 agosto 2013 n. 93; come evidenziato nella relazione illustrativa l'articolo 19 è dedicato alle attività di pattugliamento misto nella zona di frontiera.

La norma stabilisce che gli agenti delle Parti possono partecipare a pattuglie miste (comma 1); gli agenti operanti sul territorio dell'altra Parte sono tenuti ad assistere alle operazioni e a fornire informazioni, potendo eseguire misure di polizia esclusivamente sotto la direzione, e di norma in presenza, di agenti dello Stato ospitante (comma 2); il quadro normativo di riferimento per le operazioni è quello vigente nel Paese in cui tali operazioni si svolgono (comma 3).

La relazione illustrativa<sup>74</sup>, rammentato che la norma deriva dal Trattato di Prüm, sottolinea che la possibilità di disporre operazioni congiunte anche nell'ambito di accordi internazionali di polizia è stata introdotta nel nostro ordinamento attraverso l'articolo 7-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 119/2013 che, nel prevederle, disciplina alcuni aspetti pratici connessi al loro svolgimento nel territorio nazionale (attribuzione di qualifiche pubbliche agli agenti stranieri impegnati in tali attività, porto e uso delle armi, ad esempio).

L'articolo 20 disciplina in via generale le attività di polizia che possono essere eseguite a bordo di convogli ferroviari nella zona transfrontaliera. La relazione illustrativa evidenzia che, analogamente a quanto previsto per l'inseguimento transfrontaliero dal già rammentato articolo 41, paragrafo 2, lettera b, della CAAS, gli agenti che espletano tale servizio sono autorizzati a fermare una persona nel territorio dell'altro Paese e a sottoporla a perquisizione di sicurezza (secondo le condizioni di cui all'articolo 41, paragrafo 5, lettera f), della CAAS).

Secondo art. 7 bis D.L. 93/2013:

"1. Agli appartenenti agli organi di polizia degli Stati membri dell'Unione europea e degli altri Stati esteri, distaccati dalle autorità competenti, che partecipano nel territorio nazionale ad operazioni congiunte disposte sulla base e secondo le modalità indicate da accordi internazionali di cooperazione di polizia sono attribuite le funzioni di ufficiale o agente di pubblica sicurezza e di ufficiale o agente di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e dai medesimi accordi.

2. Fatte salve diverse disposizioni contenute nei trattati internazionali ratificati dall'Italia, nei casi contemplati dagli accordi di cui al comma 1, l'uso delle armi di servizio e del relativo munizionamento, che siano stati preventivamente autorizzati dallo Stato, è consentito unicamente in caso di legittima difesa secondo quanto previsto dalla normativa nazionale. Nei medesimi casi, ai veicoli utilizzati nel territorio nazionale dal personale di cui al comma 1 si applicano le stesse norme nazionali in materia di circolazione stradale previste per l'espletamento dei servizi di polizia,

<sup>73</sup> L'accordo è stato ratificato dall'Italia con L. 03/11/2016 n° 209, G.U. 21/11/2016 e dall'Austria con Bundesgesetzblatt Nr. BGBl. III Nr. 47/2017.

<sup>74</sup> Vedi sito ASGI, <https://www.asgi.it/banca-dati/>.

comprese quelle concernenti le prerogative di impiego di dispositivi sonori e luminosi e di passaggio ai pedaggi.

3. Fatte salve diverse disposizioni contenute nei trattati internazionali ratificati dall'Italia, la responsabilità civile e penale degli appartenenti agli organi di polizia degli Stati membri dell'Unione europea e degli altri Stati esteri che operano nel territorio nazionale ai sensi del comma 2 è regolata dagli accordi di cooperazione di cui al medesimo comma e, in mancanza, dalla normativa nazionale”.

Come già evidenziato con riferimento ai controlli alle frontiere, “se vengono effettuati controlli su tutte le persone appartenenti a determinati gruppi etnici, individuate sulla base del racial profiling, e non si procede a controllare tutti i passeggeri, l'attività di controllo è posta in essere in violazione della normativa in materia di divieto di discriminazione tra cui l'art. 14 della CEDU che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche [...]”.

## CONSIDERAZIONI E CONTATTI

---

L'attività di monitoraggio, lo scambio di informazioni con i diretti interessati e con i vari soggetti che sono intervenuti ed intervengono a tutela dei diritti delle persone migranti ha consentito l'elaborazione di un rapporto che, anche se non esaustivo, consentirà, ci auguriamo, di stimolare cambiamenti e di porre in essere azioni utili al miglioramento non solo della situazione dei migranti presenti in provincia di Bolzano ma anche dei rapporti con la popolazione e le istituzioni locali.

La tutela effettiva dei diritti è un passo imprescindibile per poter parlare anche di cittadinanza e dei doveri ad essa connessi. Il territorio di Bolzano, con le peculiarità storiche e culturali che lo caratterizzano, potrebbe meglio di altri territori riprendere, ripensare e mettere in atto quanto già proponeva Alexander Langer nel suo decalogo per la convivenza multietnica: "conoscersi, parlarsi, informarsi, inter-agire" perché "la compresenza pluri-etnica sarà la norma più che l'eccezione".

Un grande ringraziamento va alle persone migranti incontrate in questi mesi, agli operatori, ai volontari, agli avvocati e a tutte le persone che hanno collaborato e hanno dato il proprio contributo per la stesura di questo rapporto.

Antenne Migranti: [antennemigranti@gmail.com](mailto:antennemigranti@gmail.com)

Fondazione Alexander Langer Stiftung: [info@alexanderlanger.net](mailto:info@alexanderlanger.net)

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI): [info@asgi.it](mailto:info@asgi.it)

## ALLEGATI

---



*Monica*

Prot. 209055

Bolzano, 12.04.2016

Elaborato da:  
Nadja Schuster  
Dr. Luca Critelli  
Tel. 0471/ 418264

Ai Consiglieri provinciali  
Riccardo Dello Sbarba  
Brigitte Foppa  
Hans Heiss  
Gruppo Verde  
Piazza Silvius Magnago 6

Per conoscenza: Signor Presidente  
del Consiglio Provinciale  
Dott. Thomas Widmann  
Piazza Silvius Magnago 6

Sede

#### Interrogazione 1830/2016 – Profughi fuori quota

**Domanda 1: Quante sono ad oggi le persone che hanno fatto domanda di asilo o protezione umanitaria in provincia di Bolzano, ma non rientrano né nell'accoglienza in "quota statale né in quota provinciale" e dunque in pratica sono per strada?**

**Domanda 2: Quali diritti di essere accolte, e con quali modalità, avrebbero queste persone (alloggio, vitto, assistenza sanitaria e consulenza per l'iter della richiesta di protezione, sostegno psicologico, corsi di lingue, lavori socialmente utili, o lavori tout court ecc...)?**

Al momento si tratta di ca. 210 persone, richiedenti asilo in loco e non ospitate in strutture di accoglienza specifiche per richiedenti asilo, pur fruendo delle misure di sostegno elencate più avanti.

Se non hanno abbandonato volontariamente un centro governativo al quale in precedenza erano stati assegnati, e se non dispongono di mezzi finanziari sufficienti hanno gli stessi diritti degli altri richiedenti protezione internazionale fino al chiarimento dello Stato competente per i casi Dublino. Si precisa però che tale diritto è un diritto che si colloca sostanzialmente a livello statale, mentre non vi è un diritto diretto ed immediato di accoglienza da parte della Provincia di Bolzano.

Con Comunicato stampa congiunto di Commissariato del Governo e Provincia di Bolzano del 24 marzo viene comunicato "che per richiedenti protezione internazionale presenti in questo territorio, provenienti da altre realtà territoriali e non inseriti nel Piano Nazionale di accoglienza elaborato dal Ministero dell'interno, permarranno attivi la struttura "Lemayr" ed i moduli abitativi presso la "Salewa", anche a fronte della consueta chiusura primaverile al 31 marzo del centro "emergenza freddo" dei Piani. In tale contesto e in tali strutture, la Provincia Autonoma di Bolzano ha garantito un potenziamento delle forme di assistenza già previste, in particolare rispetto all'erogazione dei pasti e agli orari di permanenza, nelle more delle procedure di ricollocazione previste dalla normativa vigente.

Tale ultimo punto è per la Provincia di Bolzano fondamentale, dato che un sistema di accoglienza risulta sostenibile solo a fronte di una sistemata e regolamentata distribuzione a livello territoriale di tutti i richiedenti asilo (garantita dalle cd. "quote" e dalle conseguenti assegnazioni statali). Il principio che il territorio dove le persone vanno volontariamente a dirigersi deve fare fronte all'accoglienza, farebbe cadere tutto il sistema di accoglienza, oltre a gravare in modo non equo sulle diverse realtà, essendo tipico delle zone di confine.



**Domanda 3: Come vengono assistite di fatto oggi queste persone? Come passano la loro giornata?**

Persone (soprattutto famiglie con bambini piccoli) rientranti nella definizione di legge riguardante le categorie vulnerabili vengono sistemate con l'aiuto del distretto sociale in pensioni o garni; persone con indicazioni mediche presso la struttura in viale Trento per il periodo di convalescenza. Le altre persone trovano assistenza nelle strutture "Lemayr" e "Salewa", come sopra indicato.

**Domanda 4: Che cosa intende fare la Provincia per offrire a queste persone l'accoglienza di cui hanno diritto, togliendole dalla strada che certo impedisce non solo l'integrazione, ma anche una condizione di pulizia, salute e legalità?**

Vedi risposta a domanda numero 2. L'iniziativa descritta si inserisce in un contesto caratterizzato dalla sinergica condivisione di obiettivi e strategie fra Commissariato del Governo e Provincia autonoma di Bolzano.

**Domanda 5: Ci sono accordi con altri soggetti diversi dalla Provincia che riguardano queste persone (Stato, questura, comuni, associazioni...)? Se sì con chi e cosa prevedono?**

Vedi risposta a domanda numero 2 e domanda numero 4.

**Domanda 6: Per accogliere queste persone, non sarebbe saggio aderire finalmente al sistema SPRAR, partecipando ai prossimi bandi?**

L'adesione al sistema SPRAR può avere un senso solo a fronte di meccanismi di allocazione dei richiedenti asilo che ricomprendano tutti i richiedenti asilo sul territorio nazionale. Fintantoché vi saranno fenomeni di presenza locale "spontanea" di richiedenti asilo, la Provincia dovrà necessariamente destinare una quota delle strutture disponibili a tali persone nel quadro di un sistema "autonomo", dato che il sistema SPRAR non è in grado (causa limitatezza dei posti e sistema di distribuzione locale) di far fronte a tale domanda e le persone finirebbero comunque col essere presenti sul territorio.

Cordiali saluti

Dr.<sup>in</sup> Martha Stocker  
Assessora provinciale





*Mouelle*

Prot. **209046**

Bolzano, **12.04.2016**

Elaborato da:  
Dr. Luca Critelli  
0471 418200

Ai Consiglieri provinciali  
Riccardo dello Sbarba  
Brigitte Foppa  
Hans Heiss  
Gruppo Verde  
Piazza Silvius Magnago 6

Per conoscenza: Signor Presidente  
del Consiglio Provinciale  
Dott. Thomas Widmann  
Piazza Silvius Magnago 6

Sede

#### Interrogazione 1829/2016 – Profughi in quota statale e provinciale

**Domanda 1: Quanti sono a oggi le persone accolte tramite “quota statale”? Questo numero è pari alla quota dello 0,9% assegnata alla Provincia di Bolzano, o è inferiore e, se sì, di quanto?**

Dai riscontri del Commissariato del Governo la Provincia autonoma di Bolzano soddisfa la quota al momento prevista. Va tenuto conto che al fine dell'assolvimento della quota vengono considerate tutte le persone accolte, indipendentemente dalle modalità di assegnazione.

**Domanda 2: Quante sono a oggi le persone accolte tramite “quota provinciale”? Dove e come vengono accolte? In particolare: strutture e modalità di accoglienza sono le stesse delle persone in “quota statale”?**

A inizio marzo le persone accolte in “quota provinciale” erano 88: 22 presso il Conte Forni Bolzano, 27 presso ex Caserma Gorio Bolzano e 39 presso Casa Arnica Merano. In parte le stesse strutture accolgono sia persone in “quota provinciale” che in “quota statale”.

**Domanda 3: Da quale istituzione e con quali modalità viene finanziata l'accoglienza delle persone in “quota provinciale”? In particolare, qual è la somma pro capite e pro-die investita per questa categoria di persone? E funziona anche per queste persone il sistema – in vigore nella “quota statale” – del Taschengeld variabile a seconda se si cucinano da soli o no?**

L'accoglienza delle persone rientranti nella “quota provinciale” viene finanziata dalla Provincia attraverso sistema di contributo art. 20bis L.P. 30.04.1991, n 13. La quota pro capite e pro-die è di 21 Euro. Il Taschengeld, che non è il pocket money, corrisponde al 10% della quota base reddito minimo di inserimento - ca. 41 Euro al mese - e viene pagato dai Distretti sociali al di fuori dal finanziamento della struttura, indipendentemente della possibilità di cucinare in modo autonomo o no.

**Domanda 4: Le modalità di gestione della “quota provinciale” sono regolate da accordi con soggetti diversi dalla Provincia (ad. es: Stato, associazioni di assistenza, comuni ecc...) Se sì, con chi sono stati stipulati, che cosa prevedono e che forma hanno questi accordi (se sono scritti, se sono convenzioni o contratti, se sono gli stessi che vigono per la “quota statale”...).**

*Mouelle*





L'accoglienza delle persone rientranti nella quota provinciale viene finanziata dalla Provincia attraverso sistema di contributo art. 20bis L.P. 30.04.1991, n 13. Questo meccanismo di finanziamento costituisce il raccordo tra Provincia ed enti gestori. Le modalità di gestione e di accoglienza dei profughi in "quota provinciale" vengono regolamentate tramite circolare.

***Domanda 5: Poiché esistono persone richiedenti asilo che sono per strada, non intende la Provincia aumentare il numero di posti in quota provinciale? Se sì, di quanto e entro quando? Se no, perché?***

Con Comunicato stampa congiunto di Commissariato del Governo e Provincia di Bolzano del 24 marzo viene comunicato "che per richiedenti protezione internazionale presenti in questo territorio, provenienti da altre realtà territoriali e non inseriti nel Piano Nazionale di accoglienza elaborato dal Ministero dell'interno, permarranno attivi la struttura "Lemayr" ed i moduli abitativi presso la "Salewa", anche a fronte della consueta chiusura primaverile al 31 marzo del centro "emergenza freddo" dei Piani. In tale contesto e in tali strutture, la Provincia Autonoma di Bolzano ha garantito un potenziamento delle forme di assistenza già previste, in particolare rispetto all'erogazione dei pasti e agli orari di permanenza, nelle more delle procedure di ricollocazione previste dalla normativa vigente.

Tale ultimo punto è per la Provincia di Bolzano fondamentale, dato che un sistema di accoglienza risulta sostenibile solo a fronte di una sistematica e regolamentata distribuzione a livello territoriale di tutti i richiedenti asilo (garantita dalle cd. "quote" e dalle conseguenti assegnazioni statali). Il principio che il territorio dove le persone vanno volontariamente a dirigersi deve fare fronte all'accoglienza, farebbe cadere tutto il sistema di accoglienza, oltre a gravare in modo non equo sulle diverse realtà, essendo tipico delle zone di confine.

Cordiali saluti

Dr.<sup>in</sup> Martha Stocker  
Assessora provinciale



Prot. 1/52.01/221674

Bolzano, 18.04.2016

Associazioni firmatarie  
Associazione Porte Aperte  
Associazione Scioglilingua  
Associazione per i popoli minacciati –  
Biblioteca Culture del Mondo  
Binario 1  
Consulta immigrati del Comune di Bolzano  
Emergency Bolzano  
Fondazione Alexander Langer  
Forum Prevenzione  
"INCAS" - Associazione Latinoamerica  
Operation Daywork  
Organizzazione per un Mondo Solidale  
Rete dei Diritti dei Senza Voce  
Associazione per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione, ASGI  
Meltingpot

edi@alexanderlanger.net

Per conoscenza: Signora  
Dott.ssa Martha Stocker  
Assessora alla Salute, Sport, Politiche sociali e Lavoro

Sede

Signor Direttore di ripartizione  
Dott. Luca Critelli  
Politiche sociali

Sede

### Accesso alle misure di accoglienza da parte dei richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio provinciale

Gentili associazioni,

secondo i riscontri del Commissariato del Governo, la Provincia autonoma di Bolzano soddisfa la quota al momento prevista. Va tenuto conto che al fine dell'assolvimento della quota vengono considerate tutte le persone accolte, indipendentemente dalle modalità di assegnazione.

Con un comunicato stampa congiunto di Commissariato del Governo e Provincia di Bolzano il 24 marzo abbiamo comunicato che "per richiedenti protezione internazionale presenti in questo territorio, provenienti da altre realtà territoriali e non inseriti nel Piano Nazionale di accoglienza elaborato dal Ministero dell'interno, permarranno attivi la struttura "Lemayr" ed i moduli abitativi presso la "Salewa", anche a fronte della consueta chiusura primaverile del 31 marzo del centro "Emergenza freddo" dei Piani.

In tale contesto e in tali strutture, la Provincia Autonoma di Bolzano ha garantito un potenziamento delle forme di assistenza già previste, in particolare rispetto all'erogazione dei pasti e agli orari di permanenza, nelle more delle procedure di ricollocazione previste dalla normativa vigente.

CDE

Landhaus 1, Silvius-Magnago-Platz 1 • 39100 Bozen  
Tel. 0471 41 22 22 • Fax 0471 41 22 99  
<http://www.provinz.bz.it/landeshauptmann>  
[landeshauptmann@provinz.bz.it](mailto:landeshauptmann@provinz.bz.it)  
Steuernr./Mwst.Nr. 00390090215

Palazzo 1, Piazza Silvius Magnago 1 • 39100 Bolzano  
Tel. 0471 41 22 22 • Fax 0471 41 22 99  
<http://www.provincia.bz.it/presidente>  
[presidente@provincia.bz.it](mailto:presidente@provincia.bz.it)  
Codice fiscale/Partita Iva 00390090215



Tale ultimo punto è per la Provincia di Bolzano fondamentale, dato che un sistema di accoglienza risulta sostenibile solo a fronte di una sistematica e regolamentata distribuzione a livello territoriale di tutti i richiedenti asilo (garantita dalle cd. "quote" e dalle conseguenti assegnazioni statali). Il principio che il territorio dove le persone vanno volontariamente a dirigersi deve fare fronte all'accoglienza, farebbe cadere tutto il sistema di accoglienza, oltre a gravare in modo non equo sulle diverse realtà, essendo tipico delle zone di confine.

Sperando così di aver dato risposta agli interrogativi sollevati nella Vostra lettera, Vi ringrazio per la collaborazione nell'affrontare questa difficile situazione.

Cordiali saluti.



Arno Kompatscher  
Presidente



**CIR**

**CONSIGLIO ITALIANO  
PER I RIFUGIATI**

**ONLUS  
ENTE MORALE**

*Costituito nel 1990  
con il patrocinio  
dell'Alto Commissariato  
delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati*

00186 Roma  
Via del Velabro 5/A  
Tel. +39.06.69200114  
(4 linee r.a.)  
Fax +39.06.69200116  
c/c postale n. 48262000  
CF 96150030581  
partita iva 04132611007  
e-mail: cir@cir-onlus.org  
www.cir-onlus.org

**Oggetto: Parere Legale in relazione alla circolare emessa dalla Provincia di Bolzano in data 03 ottobre 2016 concernente le persone vulnerabili**

In relazione alla circolare emessa dall'ufficio competente della Provincia di Bolzano riteniamo che la medesima sia illegittima in quanto viola nel suo complesso sia la normativa nazionale che quella europea, le quali pongono in primo piano le persone vulnerabili.

Con la presente siamo a segnalare alcuni punti imprescindibili affinché l'Autorità ne prenda atto per valutare una presa di posizione diversa ed evitare una mobilitazione, anche da parte di altre associazioni.

Si vuole da subito sottolineare come nell'ipotesi in cui arrivino sul territorio bolzanino persone che avrebbero dovuto inoltrare la richiesta di protezione internazionale *aliunde*, la Questura ha l'obbligo di avviare "le procedure per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda" ex art. 26 comma III del D.lvo nr. 25/2008 salvo "quanto previsto dall'art.28", il quale prevede una procedura prioritaria per determinate categorie di persone, tra cui quelle considerate vulnerabili, in particolare se minori non accompagnati o comunque richiedenti necessitanti garanzie procedurali particolari. Da una prima lettura appare evidente come la persona vulnerabile debba essere garantita immediatamente, indipendentemente dal fatto che avrebbe dovuto inoltrare la richiesta di protezione internazionale altrove e al di là della propria volontà di aderire alla *relocation*.

Il CIR vuole sottolineare come il comportamento della Provincia di Bolzano viola altresì l'art. 32 comma I del Regolamento EU 604/2013, il quale indica espressamente che lo Stato non competente, in questo caso lo Stato Italiano, deve, nel momento del trasferimento del richiedente protezione internazionale allo Stato competente, inviare tutta la documentazione medica concernente la situazione della persona vulnerabile. Questa disposizione presuppone dunque il dovere per lo Stato non competente, indipendentemente dalla questione della competenza, di prendere in carico il richiedente protezione internazionale in virtù della sua vulnerabilità. Nel momento in cui la competenza sarà stata individuata, il trasferimento verrà attivato e tutta la documentazione medica verrà inoltrata allo Stato competente affinché la tutela di questa categoria di persone sia sempre garantita. Lo Stato non competente potrà trasferire la persona vulnerabile, allegando tutta la documentazione solo nell'ipotesi in cui abbia accolto e preso in carico la persona nell'immediato, e non lasciandola sprovvista di tutto sulla base di interpretazioni assolutamente inaccettabili.

Appare evidente come la normativa, sia nazionale che europea, ponga delle garanzie, chiare precise e concordanti, a salvaguardia delle persone vulnerabili, indipendentemente dal luogo in cui la richiesta di protezione internazionale sia stata inoltrata e al di là della possibile attivazione della procedura della *relocation*.

Si auspica pertanto che il Ministero dell'Interno, nella persona del Ministro *pro tempore*, nonché la Provincia Autonoma di Bolzano, nella persona del rappresentante *pro tempore*, intervengano tempestivamente per porre rimedio alle gravissime violazioni poste in essere nella provincia di Bolzano.

Roma, 07 novembre 2016

Con Osservanza

Avv. Chiara Bernicchi





Bolzano, 03/10/2016

Al Nucleo di accoglienza  
 Alle associazioni Caritas e Volontarius  
 Al SIS - Servizio Integrazione Sociale  
via e-mail

**Accoglienza temporanea di persone appartenenti a categorie “vulnerabili”  
 (circolare del 27.9.2016 integrata con quanto concordato in sede di incontro del 29.9.2016 – le  
 modifiche alla circolare del 27.9.2016 sono evidenziate nel testo)**

A seguito delle attuali dinamiche migratorie ed in particolare di quanto recentemente verificato nell'ambito dell'accoglienza temporanea di persone cd. “vulnerabili” in strutture alberghiere, si forniscono di seguito una serie di direttive relative all'accoglienza di tali persone, che fanno seguito anche ad apposite indicazioni della Giunta provinciale.

Con effetto dalla data odierna e fino alla complessiva rielaborazione del documento “Protocollo accoglienza profughi” (Circolare 1/2015), non trova più applicazione quanto previsto dalla Circolare 1/2015 ed in contrasto con le direttive di seguito fornite, che quindi sostituiscono/integrano quanto previsto dalla Circolare 1/2015 in merito a tali punti.

I soggetti partecipanti al sistema di accoglienza sono tenuti ad atternersi ai punti di seguito elencati. Questi punti sono da considerarsi cumulativi, nel senso che devono essere tutti cumulativamente considerati e rispettati ai fini di una proposta di accoglienza.

**1)** Sono escluse dall'accoglienza temporanea quali soggetti „vulnerabili“ le persone che risultano essere state presenti in altri stati europei, o in altri stati esteri anche non europei nei quali era presente la possibilità di chiedervi asilo, nonchè le persone per le quali sia riscontrabile una presenza anche temporanea (non il mero transito) in altre regioni italiane.

Questo perchè tali persone in ragione della normativa vigente avrebbero potuto/dovuto esercitare il diritto alla richiesta di protezione internazionale in tali stati/regioni, mentre il fatto di esercitarlo solamente ora configura una ipotesi di scelta mirata della destinazione, non contemplata dall'attuale normativa.

L'ipotesi principale di accoglienza temporanea per soggetti “vulnerabili” resta quindi primariamente quella di un transito all'interno del territorio nazionale, accompagnato da una impossibilità di proseguire a seguito di misure di polizia oggettivamente riscontrabili e verificabili.

Nella situazione prevista da questo punto un collocamento è possibile soltanto in presenza di gravi motivi che lo rendano assolutamente necessario (p.es. pericolo di danni alla salute) e per un periodo massimo di 3 giorni.

Quanto previsto da questo punto andrà adeguatamente illustrato e motivato nella proposta di accoglienza temporanea.

**2)** Nel caso di famiglie o genitori singoli la possibilità di accoglienza è data in presenza di minori di anni 18. Gli eventuali componenti maschi adulti (maggioenni) del nucleo familiare sono esclusi dalla possibilità di accoglienza temporanea, tranne nel caso si tratti dell'unico componente adulto del nucleo.

Per le altre situazioni di vulnerabilità previste dalla normativa (p.es. donne in gravidanza) i requisiti per lo status di soggetto vulnerabile andranno adeguatamente verificati e documentati nella proposta di accoglienza.

**3)** Sono esclusi dall'accoglienza temporanea (o più probabilmente dalla proroga dell'accoglienza



temporanea) quanti non formalizzassero la richiesta di protezione internazionale nei termini indicati. Le persone vanno in ogni caso adeguatamente informate, già in sede di primo colloquio, rispetto alla conseguenze della formalizzazione della richiesta di asilo, che non implica ne comporta un diritto all'ulteriore accoglienza (vedi di seguito).

**4)** Sono escluse dall'accoglienza temporanea le persone che ricadono nella possibilità di „relocation“ europea, qualora non esercitino tale possibilità.

La proposta di accoglienza da parte del Nucleo di accoglienza va formalizzata in forma di e-mail e trasmessa al SIS e alla Provincia autonoma di Bolzano – Ripartizione Politiche sociali (dott. Luca Critelli e dott.ssa Brigitte Waldner).

La proposta deve esaurientemente illustrare la situazione e la proposta di accoglienza, inclusi tutti gli elementi sopra riportati.

La proposta è soggetta ad approvazione. In sede di prima collocazione si intende tacitamente approvata qualora non vi siano riscontri negativi o richieste di integrazione entro 24 ore dalla richiesta, da parte di SIS o Provincia.

Un collocamento prima della relativa autorizzazione è possibile soltanto in presenza di gravi motivi che lo rendano assolutamente necessario (p.es. pericolo di danni alla salute) e per il periodo strettamente necessario. Tali collocamenti sono soggetti a successiva conferma.

L'accoglienza di vulnerabili può essere proposta per un periodo massimo di 5 giorni la volta.

Il collocamento è soggetto alle abituali misure di verifica/conferma da parte dei servizi sociali competenti.

Una eventuale richiesta di proroga del collocamento deve confermare i motivi alla base della prima richiesta di accoglienza (o ulteriori motivi) e riportare i motivi che fanno ritenere assolutamente necessaria la proroga.

Le direttive sopra esposte si applicano anche nella valutazione della proroga di quanti sono già attualmente temporaneamente accolti.

In sede di prima applicazione, per quanti risultano già accolti le verifiche sono calendarizzate dal SIS; fino allo svolgimento di tale prima verifica da parte del SIS si prorogano le accoglienze in essere.

Nel caso di collocamento in strutture di tipo ricettivo (alberghi, pensioni), questo ha sempre luogo in strutture di tipo “economico”, valutando la disponibilità secondo criteri di convenienza economica.

Le persone “vulnerabili” andranno già in fase di primo contattato adeguatamente informate sulla loro situazione e andrà loro trasmesso un quadro realistico delle reali possibilità di accoglienza, che come noto non prevede allo stato attuale un diritto all'accoglienza al di fuori di quanti sono formalmente assegnati alla Provincia nell'ambito delle assegnazioni statali.

Ciò vale naturalmente a maggior ragione per i soggetti non vulnerabili, per i quali non sono previste in nessun modo nuove collocazioni – neanche temporanee – al di fuori delle assegnazioni statali.

Chiedendo a tutti i soggetti partecipanti al sistema di accoglienza di attenersi strettamente a queste indicazioni, si tiene a ribadire che esse sono dovute esclusivamente alla doverosa necessità di garantire un rispetto di quelli che sono i principi cardine che regolano attualmente il sistema di accoglienza (obbligo di presentare domanda presso la prima destinazione “sicura”, divieto di “scelta mirata” della destinazione, assenza di un diritto soggettivo ad essere accolti al di fuori delle regole di un sistema nazionale di accoglienza), nonché di evitare strumentalizzazioni rispetto a quelle che sono le regole e le possibilità offerte.

Cordiali saluti

Firmato da: Luca Critelli  
Data: 03/10/2016 14:08:56

Il Direttore di Ripartizione  
dott. Luca Critelli  
(sottoscritto con firma digitale)