

### Premessa

Nell'ambito del progetto "Protection and dissemination of human rights", da aprile ad ottobre 2018 è stata svolta un'attività di ricerca sulla condizione dei richiedenti protezione internazionale ed in particolare sulla diffusione dell'utilizzo dell'"approccio *hotspot*" nella procedura di richiesta di asilo. La ricerca, condotta in Puglia e in Sicilia, ha monitorato la condizione dei richiedenti protezione internazionale che, successivamente all'arrivo in Italia, sono stati trasferiti negli *hotspot*, e le procedure utilizzate al momento dell'arrivo, nella fase di identificazione e quella di accesso alla procedura di domanda della protezione internazionale, evidenziando criticità e prassi illegittime in violazione dei diritti delle persone. Sono stati monitorati anche alcuni luoghi "sensibili", cioè dove i richiedenti manifestano la volontà di chiedere protezione e dove possono determinarsi procedure non corrette o illegittime che comportano espulsioni, rimpatri e limitazioni nell'esercizio del diritto a chiedere asilo. Per quanto riguarda la Sicilia, i luoghi analizzati sono stati l'ex "Caserma Gasparro" in località Bisconte di Messina e l'*hotspot* di Trapani. Per quanto riguarda la Puglia, i luoghi scelti come campi privilegiati per la ricerca, sono stati la questura e il porto di Bari e l'*hotspot* di Taranto, temporaneamente chiuso nel periodo di avvio della ricerca e riaperto il 19 luglio. Nell'ambito dell'attività di ricerca si è approfondita anche la condizione dei *msna* presenti sul territorio a seguito dell'entrata in vigore della L.47/17 e del d.Lgs 220/17. La scelta metodologica privilegiata nella conduzione del lavoro d'indagine e monitoraggio è stata quella del contatto diretto con i richiedenti/titolari di protezione presenti sul territorio, attraverso diversi incontri individuali (interviste) con coloro che rappresentavano situazioni personali di difficoltà o evidenziavano prassi non conformi o illegittime rispetto a quanto previsto dalla normativa, in un numero congruo tale da considerare le problematiche emerse come una prassi diffusa e non casi isolati. In particolare, gli incontri sono avvenuti con coloro i quali hanno rappresentato difficoltà di accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale, migranti che erano stati precedentemente respinti alla frontiera o che erano transitati negli *hotspot* di Taranto e Trapani, minori soli. Gli incontri sono avvenuti alla presenza di mediatori e, in caso di minori, previo loro consenso e consenso del tutore. Oltre alle informazioni e i dati raccolti direttamente dai richiedenti/titolari di protezione internazionale o umanitaria, si è provveduto a raccogliere informazioni anche attraverso le associazioni e gli enti di tutela, i referenti istituzionali, gli operatori e la rete informale.

Il presente rapporto riguarda l'indagine condotta in Puglia. Per quanto riguarda i dati e l'analisi della situazione negli *hotspot* in Sicilia si rimanda al [report In Limine](#).

## Introduzione

La particolare posizione geografica, la condizione di regione frontiera e la presenza di tre grandi centri governativi, rendono la Puglia una delle regioni più interessate dall'arrivo di migranti. Dall'entrata in vigore del D.lgs 142/15, in Puglia si è determinato un doppio sistema già nell'accesso alla procedura, creando di fatto due categorie di richiedenti protezione: chi è soccorso in mare e chi chiede protezione presentandosi direttamente in Questura. Appare superfluo evidenziare come in una regione come la Puglia, gli arrivi diretti sulle coste e ai porti, per quanto di difficile tracciabilità e soprattutto di evidenza pubblica (non se ne ha notizia se non nelle cronache locali), rappresentano un fenomeno che non può essere trascurato e che è andato sensibilmente aumentando nel corso degli ultimi tre anni, inizialmente a seguito della chiusura della rotta balcanica e la necessità di arrivare in Italia per sfuggire alla violenza della polizia lungo la rotta balcanica o ai rimpatri dalla Grecia verso la Turchia a seguito dell'Accordo siglato. La situazione politica in Turchia e l'ondata repressiva successiva al tentativo di golpe del 15 luglio 2016, la difficile situazione dei richiedenti asilo in Grecia provenienti da Afghanistan e Siria (ma anche Pakistan, Iraq, Iran, Bangladesh etc), la modifica delle rotte migratorie a seguito della situazione in Libia, spinge molti richiedenti a cercare di raggiungere le coste o i porti pugliesi. La Puglia è dunque interessata dagli arrivi nei porti (Bari e Brindisi) su traghetti di linea dalla Grecia e da piccoli e frequenti sbarchi lungo le coste. Si registra, infatti, un aumento di arrivi che non rientrano nelle statistiche ufficiali, di richiedenti o potenziali richiedenti protezione internazionale che giungono con piccole imbarcazioni lungo la costa pugliese provenienti principalmente dalla Turchia o ai porti nascosti sotto i tir in partenza dai porti della Grecia. Quando non respinti alla frontiera, queste persone rischiano di disperdersi sul territorio sia perché hanno un diverso progetto migratorio, sia perché non ricevono tempestiva e corretta informativa legale, ma anche per le difficoltà che incontrano al momento della manifestazione di volontà in questura. Inoltre, la presenza di grandi centri governativi, spinge moltissimi richiedenti (sia spontaneamente sia "invitati" dalle questure) a raggiungere la Puglia da altre regioni per poter chiedere protezione: richiedenti giunti tempo addietro alle frontiere terrestri del Nord (rotta balcanica), che non sono riusciti ad accedere alla richiesta di protezione nelle questure delle città dove si trovavano e che sono stati "invitati" a rivolgersi ad altre questure "*dove ci sono i campi*", cioè in Puglia. Anche la diffusione su tutto il territorio regionale di vari insediamenti informali (come la pista di Borgomezzanone, il "Gran Ghetto" di Rignano, etc) spinge molti richiedenti che hanno avuto difficoltà di accesso alla richiesta di protezione internazionale o all'accoglienza, a recarsi in Puglia. Per tutte le ragioni sopra esposte, la Puglia e il territorio di Bari è enormemente interessato dall'arrivo e dalla presenza di migranti che vogliono presentare richiesta di protezione internazionale. Già precedentemente, da agosto 2015 al giugno 2016, l'ASGI aveva svolto una ricerca sulla situazione dei richiedenti/titolari protezione internazionale in Puglia ed in Sicilia partendo dal monitoraggio delle presenze, delle condizioni di vita e delle principali criticità durante l'iter procedurale (l'arrivo, l'accesso alla richiesta di protezione internazionale, l'accoglienza, la procedura di riconoscimento della richiesta, i

percorsi di autonomia personale successivi al riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria) ed erano già emerse criticità, illegittimità e abusi. L'attuale ricerca ha confermato il persistere di criticità, prassi illegittime, violazioni ripetute e sistematiche dei diritti dei migranti.

### **Accesso alla richiesta di protezione internazionale – Questura di Bari**

---

Nel periodo della ricerca si è osservato che l'accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale è molto spesso negato, ritardato, oppure fortemente condizionato e limitato.

Già precedentemente, anche in stretta connessione con la trasformazione del sistema asilo in atto, erano emerse le difficoltà di accesso alla procedura della richiesta della protezione internazionale negli uffici della questura, i frequenti rinvii e i lunghissimi tempi per la formalizzazione della domanda, con pesanti ripercussioni sulla vita dei singoli richiedenti e sul territorio.

Nella maggior parte dei casi, i cittadini stranieri hanno riferito anche l'impossibilità d'ingresso in questura per poter manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale: ripetutamente rinviati per molti giorni e anche settimane, oppure "invitati" a rivolgersi presso altre questure.

Molti richiedenti hanno dichiarato di essere stati costretti a nominare difensori di fiducia solo per poter esercitare il proprio diritto a chiedere asilo.

Alcuni richiedenti hanno riferito di essere stati costretti ad ulteriori spostamenti, in altri territori, per poter riuscire a formulare la richiesta di protezione presso altre questure.

Quello che abbiamo riscontrato è la creazione di un'ampia fascia di "invisibili", privi di qualunque status giuridico che vaga in attesa di poter esercitare il proprio diritto alla protezione. La situazione è ancora più grave in presenza di condizioni di particolare vulnerabilità: per genere, per età (minori o persone anziane), per condizioni di salute (fisiche o psicologiche), per situazioni particolari (vittime di tortura, rischio di tratta e sfruttamento), etc.

Nelle more dell'accesso alla procedura, in assenza di documenti, i richiedenti non possono neanche accedere ai dormitori per senza fissa dimora e non riescono ad accedere alle cure sanitarie.

Nel corso dell'indagine si è potuto riscontrare anche la difficoltà organizzativa, le scarse risorse umane destinate agli uffici preposti della questura a fronte invece del numero delle richieste, la situazione di stress del personale addetto, nonché la presenza di personale non sempre adeguatamente informato sulle norme e sulle procedure con conseguenze dirette sui richiedenti/titolari di protezione (informazioni non corrette, procedure errate, riattivazione di procedure già avviate, ulteriore

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

prolungamento dei tempi, reiterazione di pagamenti, richieste di contatto con le ambasciate del paese di provenienza, richiesta di residenza al momento dell'arrivo, etc) o non adeguatamente formato e preparato al rapporto diretto con migranti forzati e le diverse situazioni di vulnerabilità.

Nel 2017 e per i primi mesi del 2018, i tempi medi dalla manifestazione di volontà alla formalizzazione del modello C3 erano di almeno 1 anno.

La maggior parte dei richiedenti incontrati ha dichiarato di aver atteso circa 1 mese, pur essendosi recati ogni giorno presso la Questura, solo per poter manifestare la volontà di chiedere protezione ed accedere alla procedura.

Dopo la manifestazione di volontà, ai richiedenti era rilasciato solamente un foglio, provvisto di foto, con l'invito a comparire per i rilievi fotodattiloscopici. Successivamente, sempre sullo stesso foglio, viene riportata la data per un ulteriore appuntamento per fotosegnalamento in Eurodac e infine la data per la formalizzazione del C3. La procedura durava almeno un anno, escludendo il tempo per la manifestazione della volontà e il tempo di attesa per la convocazione presso la Commissione Territoriale (circa 2 mesi).

In tutto il periodo, i richiedenti non hanno avuto accesso al sistema di accoglienza (CAS, centri governativi, Sprar). La maggior parte di loro viveva in strada, in case abbandonate, irregolarmente nel centro governativo di Bari Palese, oppure temporaneamente ospitati per le sole ore notturne presso i dormitori per senza fissa dimora o nelle strutture a bassa soglia della città.

Alcuni richiedenti hanno dichiarato (in alcuni periodi del 2017 e nei primi mesi del 2018) di aver ricevuto l'indicazione di allontanarsi dal territorio perché non potevano più essere accettate richieste d'asilo e dunque di recarsi presso altra questura.

Nel periodo da aprile a ottobre 2018, si sono continuate a registrare notevoli difficoltà nella possibilità di manifestare la volontà di presentare una domanda di protezione internazionale e di accedere alla procedura.

Se pur vero che non esistono formali limiti nell'accesso alla questura per presentare richiesta di protezione internazionale, né giorni prefissati, né un limite numerico giornaliero, la possibilità di accedere alla procedura è fortemente limitata e compressa a causa dei continui rinvii da parte del personale preposto e dalle richieste di documentazione non prevista, senza che venga rilasciato al richiedente alcun foglio scritto attestante la volontà di chiedere asilo, né alcun appuntamento.

Non sono state segnalate espulsioni o provvedimenti con l'intimazione a lasciare il territorio entro 7 giorni, ma sono state registrate limitazioni di accesso alla procedura con riferimento ad alcune nazionalità: ad esempio, per quanto riguarda i cittadini iracheni, la richiesta di accesso alla procedura è subordinata alla presentazione del passaporto del paese di origine: in assenza di passaporto, il

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

richiedente avente nazionalità irachena è impedito nell'esercizio del diritto a chiedere asilo e, spesso, i richiedenti iracheni sono stati costretti a recarsi presso un'altra questura nonostante il luogo di dimora abituale fosse la città di Bari.

La denuncia di tale prassi è avvenuta per tramite dei diretti interessati e anche di operatori di alcuni enti di tutela che l'hanno segnalata ai referenti locali e nazionali dell'UNHCR, ma non risulta ci sia stato alcun intervento in tal senso.

Inoltre, soprattutto nei confronti di cittadini iracheni, bengalesi e pakistani, sono state segnalate modalità tese ad intimidire il richiedente ed inibirlo nell'esercizio della richiesta di asilo: i richiedenti che si sono rivolti alle associazioni per chiedere di essere supportati, hanno riferito di aver subito controlli (perquisizioni corporali, controllo degli effetti personali all'interno di tasche o portafogli) al fine di verificare tracce (ad esempio biglietti del treno o di autobus etc) del loro transito o permanenza in altre città e dunque invitati a tornare presso la questura di quella città, senza alcun invito scritto.

Durante l'attività di ricerca, non sono emersi rifiuti a raccogliere richieste di asilo in riferimento ad alcune nazionalità, ma sono state raccolte diverse testimonianze di cittadini stranieri provenienti dall'area del Nord Africa ai quali è stato "consigliato" di non presentare richiesta di protezione "*non avendo alcuna possibilità di esito positivo*"; cittadini stranieri presenti sul territorio da diverso tempo e che non avevano presentato richiesta di asilo tempestivamente (anche per ritardi attribuibili alle difficoltà di accesso nelle questure), anche donne, sono stati dissuasi nella presentazione della domanda; inoltre, già prima dell'entrata in vigore del d.l. 113/18, sono state date informazioni non appropriate sull'eliminazione/limitazione del riconoscimento della protezione umanitaria come deterrente nella presentazione della domanda.

Negli ultimi mesi presi in considerazione, per quanto riguarda i tempi correnti dalla manifestazione di volontà alla formalizzazione del C3, si sono ridotti a circa 2 mesi. Ma il tempo medio complessivo risente di alcune variabili, pertanto nella maggior parte deve considerarsi almeno 1 o 2 mesi prima di riuscire a manifestare la volontà di chiedere asilo ed ottenere l'appuntamento per il fotosegnalamento e i rinvii a causa della documentazione aggiuntiva richiesta.

La principale problematica resta la richiesta di una dichiarazione di ospitalità preliminare all'accesso alla procedura. Si richiede non solo che il richiedente indichi un indirizzo, ma addirittura che quella dichiarazione venga sottoscritta dall'ospitante e registrata presso un ufficio preposto con contestuale presenza della persona che ospita, a volte con il contratto di locazione registrato e consenso all'ospitalità da parte del proprietario dell'alloggio.

Non sono accettate autodichiarazioni, persone senza fissa dimora, persone che erano temporaneamente accolte presso la tendopoli della Croce Rossa (attualmente chiusa). Inoltre, appare opportuno segnalare che secondo il disciplinare del Comune di Bari per l'accesso alle strutture a bassa soglia, non si accede a

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

nessun dormitorio in assenza di un documento attestante le generalità personali, pertanto i richiedenti sono impossibilitati a dimostrare un'ospitalità.

In alcuni casi, anche in presenza di operatori di associazioni che hanno provveduto a segnalare l'accadimento non è stata accettata la dichiarazione di ospitalità in favore di alcuni richiedenti, seppure registrate secondo la procedura indicata, perché non rispondente ad alcuni ulteriori requisiti, non previsti da alcuna normativa. Ad esempio precedenti dichiarazioni di ospitalità, oppure i metri quadri dell'abitazione.

Tutto ciò ha alimentato percorsi poco virtuosi e lo sviluppo di un "mercato nero" per le dichiarazioni di ospitalità.

**LE PRASSI EVIDENZIATE NON SONO COERENTI CON LA NORMATIVA VIGENTE, AGGRAVANO IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO O LO IMPEDISCONO, SONO DA CONSIDERARSI ILLEGITTIME E VIOLANO I DIRITTI E LA DIGNITÀ DELLE PERSONE.**

Le direttive europee e le norme interne non prevedono alcun requisito ai fini della presentazione della domanda di asilo: il DLgs 142/15 definisce la modalità di dichiarazione del domicilio e ogni richiesta di ulteriore documentazione è da intendersi come illegittima; la Direttiva 2013/32/UE non pone alcuna limitazione nell'accesso alla procedura sulla base della nazionalità o di altri elementi e chiarisce che l'esame delle domande di protezione internazionale deve essere effettuata dall'autorità competente (le Commissioni territoriali ai sensi del D.lgs 25/08) e la questura è autorità competente a ricevere e a trasmettere le domande di protezione internazionale e non ad esaminarle.



**IN PARTICOLARE RISULTANO VIOLATE LE DIRETTIVE 2013/32/UE e 2013/33/UE, IL D.LGS 142/15, IL D.LGS 25/08 COMPROMETTENDO GRAVEMENTE O NEGANDO IL DIRITTO A PRESENTARE RICHIESTA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

## La normativa

---

Gli **Artt 3 e 26 D.Lgs 25/08** chiariscono che la questura alla quale sia rivolta la domanda di protezione internazionale, è competente a riceverla e a trasmetterla alla competente CT; per questura competente si intende quella del luogo di dimora.

Non si lascia all'Autorità amministrativa alcun margine di discrezionalità valutativa, la competenza della questura esula dal garantire o dal negare l'accesso alla procedura sulla base di elementi di valutazione (provenienza, tempo in Italia, possibilità di ottenere risposte positive, etc) ed è illegittimo l'invito a presentarsi ad altra questura

- Art 3 co 1 ” *Le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*”
- Art 3 co 2 “*L'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono competenti a ricevere la domanda, secondo quanto previsto dall'art 26.*”
- Art 26 co 1 “*La domanda di asilo è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora*”

L' **art 5 D.Lgs 142/15** chiarisce che l'obbligo di comunicazione di un domicilio è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda.

Quindi ai fini della presentazione della domanda, non è richiesta alcun'altra documentazione inerente il domicilio. L'art 5 deve essere interpretato nel senso che, l'impossibilità per il richiedente di indicare un luogo preciso in cui abbia effettivo domicilio, non preclude l'accesso in ogni caso alla presentazione della richiesta di asilo.

- Art 5 co 1 “*Salvo quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art 4, comma 1*”

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

- Art 4 co 4 *“L’accesso alle misure di accoglienza e il rilascio di un permesso di soggiorno di cui al comma 1, non sono subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dal presente decreto”*

La **direttiva 2013/33/UE** indica la tempistica per il rilascio dell’attestato nominativo e vieta agli stati di esigere documenti inutili e sproporzionati, o di imporre altri requisiti

- Art 6 co 1 *“Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, ai richiedenti sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente (..)”*
- Art 6 co 6 *“Gli stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale”*

La **direttiva 2013/32/UE** stabilisce i termini della registrazione della domanda di protezione anche nei casi di affluenza straordinaria

- Art 6 co 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”*
- Art 6 co 5 *“Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini 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”*

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

La formalizzazione della richiesta di protezione internazionale in questura, avviene spesso alla sola presenza di mediatori che, tra l'altro, non garantiscono tutte le lingue e soprattutto non ci sono mediatori che parlano lingue africane; solo per un periodo, ai mediatori della questura sono stati affiancati alcuni mediatori dell'OIM per le lingue precedentemente mancanti.

La raccolta delle informazioni e la verbalizzazione del mod C3, nella maggior parte dei casi, avviene in modo non adeguato alla tutela della privacy e all'attenzione all'appartenenza di genere o a condizioni di vulnerabilità.

Durante il periodo della ricerca, in questura erano presenti funzionari EASO che erano a conoscenza delle difficoltà di accedere alla richiesta di protezione internazionale

Per quanto riguarda i casi di richiedenti riammessi secondo il regolamento Dublino, si è potuto riscontrare in tutti i casi presi in considerazione, l'assenza di presa in carico e di accesso all'accoglienza anche per nuclei familiari; i tempi di riattivazione della procedura di richiesta della protezione internazionale sono molto lunghi anche in considerazione dei requisiti aggiuntivi e non previsti dalla normativa che sono richiesti, come ad esempio la dichiarazione di ospitalità.

Per quanto attiene la presentazione di domande reiterate si è prestato attenzione alle prassi riscontrate nell'arco di tempo preso in considerazione. La direttiva 2013/32/UE prevede la valutazione dell'ammissibilità della nuova domanda in ragione della presenza di nuovi elementi o nuova documentazione a supporto della reiterazione.

L'art. 40 prevede “ *Se una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda nello stesso Stato membro, questi esamina le ulteriori dichiarazioni o gli elementi della domanda reiterata, nell'ambito dell'esame della precedente domanda o in fase di revisione o di ricorso, nella misura in cui le autorità competenti possano tenere conto e prendere in considerazione tutti gli elementi che sono alla base delle ulteriori dichiarazioni o della domanda reiterata*”.

Le domande reiterate sono sottoposte a un esame preliminare di ammissibilità per accertare “*se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale*”.

L'esame preliminare di ammissibilità deve essere condotto dall'autorità competente a esaminare le richieste di protezione, dalle Commissioni territoriali e non dalla questura come invece accade.

### Focus

Altra grave questione da evidenziare è il **mancato accesso all'accoglienza**: le persone che si recano direttamente presso la questura, non accedono all'accoglienza in nessuna fase della procedura. Dall'entrata in vigore del D.Lgs 142/15 il diritto alla prima accoglienza è stato garantito ai soli migranti soccorsi in mare, non è stato autorizzato l'inserimento nei centri governativi di coloro che hanno richiesto protezione direttamente agli Uffici Protezione delle questure, né si è provveduto all'inserimento in altro sistema di accoglienza.

I migranti giunti in Italia da poco tempo che non hanno ancora avuto accesso alla procedura (per i problemi già esposti), oppure -pur avendo formalizzato la richiesta di protezione internazionale- non hanno avuto accesso a nessuna forma di accoglienza -nei centri governativi, nei CAS e all'interno della rete Sprar, vivono una condizione di emarginazione sociale.

Vivono in strada, nella stagione invernale e in quella estiva, dormono nei parchi in città o sulla spiaggia cittadina; accedono con estrema difficoltà ai servizi a bassa soglia per senza fissa dimora della città, come ad esempio mense, servizio docce e di lavanderia. Solo alcuni riescono ad accedere ai dormitori della città o nelle strutture a bassa soglia, ma l'accoglienza è temporanea in considerazione dell'elevata richiesta. Va altresì precisato che i migranti che non hanno potuto neanche manifestare la volontà di chiedere asilo, privi di status giuridico, non riescono neanche ad accedere ai dormitori.

I servizi a bassa soglia, anche se riescono a dare una risposta immediata ai bisogni primari, non costituiscono una forma di accoglienza adeguata agli specifici bisogni dei richiedenti protezione internazionale.

La ricerca continua di un posto dove dormire o l'esigenza di riuscire a procurarsi la prenotazione per accedere alle mense o di trovare un posto riparato dove trascorrere il tempo soprattutto in inverno, non consente ai richiedenti di poter accedere ad un percorso di orientamento legale e accompagnamento all'audizione presso la Commissione Territoriale, né di poter frequentare un corso di alfabetizzazione.

Molti migranti, per poter dormire in luogo protetto, sono costretti a scavalcare la recinzione esterna del Cara di Bari Palese ed entrano irregolarmente nel centro, esponendosi a rischi sia nell'attraversamento dei binari della stazione ferroviaria limitrofa, sia nello scavalcamento della recinzione (molte persone incontrate hanno evidenziato problemi ortopedici e, in precedenza, ci sono stati incidenti mortali).

La maggior parte dei richiedenti privi di accoglienza, sviluppano problematiche sanitarie connesse alla condizione di indigenza e mancata accoglienza, sviluppando spesso disagio psicologico e psichico.

### Accesso alla richiesta di protezione internazionale – Porto di Bari

---

Durante il periodo della ricerca (aprile-ottobre 2018) sono state raccolte 21 interviste di richiedenti protezione internazionale che hanno riferito di essere arrivati nella città di Bari dopo aver attraversato l'area portuale, provenienti dalla Grecia nascosti sotto i Tir.

La maggior parte di loro ha riferito di aver fatto diversi tentativi perché più volte respinti alla frontiera, dopo essere stati rintracciati sulle navi o nell'immediatezza dello sbarco; inoltre, alcuni hanno riferito di essere a conoscenza di altre persone che erano state più volte respinte e che sarebbero tuttora in Grecia, nelle zone vicino ai porti.

I richiedenti intervistati sono prevalentemente afgani, iracheni, pachistani ma anche siriani, curdi turchi, curdi iracheni, iraniani, bengalesi.

Le persone incontrate hanno raccontato di aver subito dichiarato di voler chiedere asilo in Italia, ma di non aver avuto accesso alla procedura e di essere stati immediatamente respinti, senza aver ricevuto alcuna informativa legale e senza aver incontrato associazioni o enti di tutela, senza neanche il supporto da parte di mediatori.

Alcuni hanno detto di aver ricevuto alcuni fogli ma di non conoscerne il contenuto perché non gli era stato tradotto e spesso hanno dichiarato di aver ricevuto pressioni per firmarlo: non è stato possibile visionare alcuna documentazione perché non più in loro possesso. Altri, invece, hanno dichiarato di non aver ricevuto alcuna documentazione scritta al momento del respingimento e che non gli è stato permesso neanche di scendere dalla nave.

Secondo quanto riferito da tutti i richiedenti intervistati, non è stato chiesto loro il motivo della migrazione, per lo meno non in una lingua a loro comprensibile.

Alcune delle persone incontrate e che hanno dichiarato di essere state precedentemente respinte, erano minori non accompagnati. Altri hanno invece dichiarato situazioni di vulnerabilità che non sono state prese in considerazione.

Si evidenzia che in data 22 settembre 2018, al porto di Venezia sono state respinte 13 persone di nazionalità turca, tra cui 6 minori, ai quali era stata negata la possibilità di chiedere protezione internazionale in Italia, nonostante avessero manifestato la volontà di farlo.

I cittadini stranieri avevano ricevuto un provvedimento di riammissione al paese di origine o di transito, nel quale era riportato che non era emersa alcuna volontà di chiedere asilo; con atto separato sono stati affidati al comandante della nave affinché fossero ricondotti in Grecia.

Alcuni tra loro si sono rifiutati di firmare il provvedimento, altri hanno dichiarato di essere stati costretti a firmarlo.

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

I richiedenti hanno riferito di non aver incontrato il servizio di accoglienza per gli stranieri in transito presente nel porto di Venezia, di non aver ricevuto alcuna informativa legale, di non aver incontrato alcun mediatore ed anzi, la polizia di frontiera di Venezia ha utilizzato un membro dell'equipaggio della nave crociera sulla quale viaggiavano per poter loro tradurre il provvedimento di riammissione.

I richiedenti sono riusciti a segnalare direttamente ad alcune associazioni e la loro presenza a bordo nella nave crociera mentre venivano riportati in Grecia. Contattato l'associazione che presta servizio alla frontiera, ci ha riferito di non poter intervenire in alcun modo.

Supportati da A.S.G.I. i richiedenti sono riusciti a manifestare la loro volontà di chiedere asilo direttamente al comandante della nave, a far valere il loro diritto a chiedere asilo e a scendere al porto di Bari dove la nave crociera doveva far tappa. Lo stesso giorno, pur se festivo, hanno formalizzato la richiesta di protezione internazionale presso la questura di Bari. Dopo circa due settimane hanno sostenuto l'audizione presso la Commissione Territoriale e ottenuto tutti il riconoscimento dello status di rifugiato.

Secondo informazioni informali raccolte, già in passato si erano verificati episodi di respingimento nei confronti di cittadini stranieri presenti su navi crociera provenienti dalla Grecia.

Ai sensi della normativa vigente, al porto di Bari è presente l'associazione Rete Iside che, in convenzione con l'Ufficio Territoriale del Governo, presta servizi di assistenza ai valichi di frontiera. Negli ultimi anni ai valichi di frontiera della città di Bari, si sono alternate tre associazioni.

Secondo le informazioni raccolte direttamente dai richiedenti, in nessuno dei casi intervistati l'associazione che presta servizio al porto è stata contattata e tutte le procedure di respingimento e riammissione sono state trattate dalla polizia di frontiera; al contrario, tutti i richiedenti protezione riammessi in Italia ai sensi del Regolamento Dublino attraverso l'aeroporto di Bari-Palese, hanno incontrato operatori della suddetta associazione al momento dell'arrivo.

I loro uffici presso il porto risultano essere ubicati lontano dall'area di sbarco dove gli operatori non possono neanche accedere. A diversi tentativi di contatto anche telefonici, gli uffici dell'associazione risultavano spesso chiusi. Gli stessi operatori hanno riportato di non essere sempre presenti, di poter intervenire solo quando le persone sono state fatte sbarcare e solo se direttamente coinvolte dalla polizia di frontiera, di non aver accesso alle navi e che gli orari di apertura del loro ufficio spesso non coincidono con gli orari di arrivo dei traghetti provenienti dalla Grecia o da altri porti.

Secondo le informazioni reperite tramite i servizi sociali, ci sono state alcune segnalazioni di rintraccio di nuclei familiari con minori e di minori non accompagnati, rintracciati nell'area portuale nella fase successiva allo sbarco, per i quali è stato contattato il P.I.S. (Pronto Intervento Sociale) per il loro collocamento in strutture.

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

A seguito di riscontri successivi, la quasi totalità dei minori non accompagnati collocati in emergenza presso strutture comunitarie, si sono allontanati senza aver ricevuto alcuna informativa legale né nell'immediatezza dell'arrivo, né successivamente. La maggior parte dei minori non accompagnati è di nazionalità afgana.

Non siamo a conoscenza di rintracci di nuclei familiari per i quali è stato disposto il respingimento direttamente sulle navi.

Allo stato attuale, non risultano recenti dati pubblici e consultabili sui respingimenti alle frontiere e riammissioni nei paesi di origine, ma gli ultimi dati a disposizione, seppure precedenti al periodo temporale preso in considerazione per la ricerca, forniscono indicatori molto importanti di quanto sta accadendo ai porti italiani e soprattutto al porto di Bari, confermando i dati precedenti.

Secondo i dati del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, pubblicati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione nel dossier statistico pubblicato il 23 febbraio 2018, **dal 1 gennaio 2018 al 15 febbraio 2018:**

### In Italia

Respinti alle frontiere	1.082
Respinti su ordine dei questori	228
Ottemperanti all'ordine del questore	41
Espulsioni su provvedimento della P.S.	502
Espulsioni su provvedimento dell'A.G.	87
Riammissioni nei paesi di provenienza	200
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>2.149</b>

### Alle frontiere adriatiche

Bari-Aria-Palese	3 respingimenti in frontiera
Bari Mare-Porto	97 respingimenti in frontiera
	24 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale rimpatriati</b>	<b>124</b>

Ancona Aria	5 respingimenti in frontiera
Ancona Mare Porto	8 respingimenti in frontiera
	38 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale rimpatriati</b>	<b>51</b>

Venezia Aria Tessera	62 respingimenti in frontiera
Venezia mare-Porto	0 respingimenti in frontiera
	11 riammissioni
<b>Totale rimpatriati</b>	<b>79</b>

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

Secondo i dati del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, pubblicati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nel dossier statistico del 27 ottobre 2017, **in Italia dal 1° gennaio al 15 ottobre 2017** risultano :

<b>In Italia</b>	
Respinti in frontiera	10.187
Respinti dai questori	1.219
Ottemperanti all'ordine del questore	306
Espulsioni su provvedimento di P.S.	2.684
Espulsioni su provvedimento dell'A.G.	606
Riammessi nei paesi di provenienza	1.325
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>16.388</b>
<b>Alle frontiere adriatiche</b>	
Ancona mare- Porto	109 respingimenti in frontiera
Ancona aria	15 respingimenti in frontiera
	114 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>223</b>
Bari mare- Porto	2.743 respingimenti in frontiera
Bari Aria-Palese	9 respingimenti in frontiera
	126 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>2.869</b>
Brindisi Mare-Porto	1.281 respingimenti in frontiera
Brindisi aria	2 respingimenti in frontiera
	56 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>1337</b>
Venezia Aria Tessere	133 respingimenti in frontiera
Venezia mare	2 respingimenti in frontiera
Venezia mare-Porto	20 respingimenti in frontiera
	87 riammissioni nei paesi di provenienza
<b>Totale persone rimpatriate</b>	<b>107</b>

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

A soli fini comparativi si riportano alcuni dati riferiti alle frontiere terrestri o aeroporti:

Bergamo Aria Orio	586 respingimenti in frontiera 3 riammissioni nei paesi di origine
Bologna Aria-Borgo	185 respingimenti in frontiera 0 riammissioni nei paesi di provenienza
Bolzano Terra	99 respingimenti in frontiera 42 riammissioni nei paesi di provenienza
Roma Aria-Fiumicino	1.961 respingimenti in frontiera 12 riammissioni nei paesi di provenienza
Torino Aria	293 respingimenti in frontiera 0 riammissioni nei paesi di origine
Trieste Terra	105 respingimenti in frontiera 41 riammissioni nei paesi di provenienza
Varese Aria	1.784 respingimenti in frontiera 1 riammissione nel paese di origine

I dati riportati evidenziano dunque un elevato numero di respingimenti alle frontiere dei porti adriatici, soprattutto al porto di Bari.

**Non risultano dati di evidenza pubblica che indichino le nazionalità dei cittadini stranieri respinti alle frontiere o riammessi nei paesi di provenienza per singolo porto, ma il dato complessivo delle nazionalità dei cittadini stranieri respinti e quello particolare dei porti, nonché le testimonianze raccolte, evidenziano la probabilità che tra i respinti e i riammessi ci possano essere un elevato e significativo numero di potenziali richiedenti protezione internazionale ai quali sia stato impedito di presentare richiesta di asilo, senza esclusione di minori soli e situazioni vulnerabili.**

### Taranto- l'Hotspot

---

L'Hotspot di Taranto è stato ufficialmente aperto in data 18 marzo 2016 e temporaneamente chiuso a marzo scorso per lavori di ristrutturazione.

Il periodo di chiusura era previsto per 60 giorni, ma in realtà l'hotspot è stato riaperto il 19 luglio con il trasferimento di migranti da Ventimiglia.

Il periodo di osservazione è pertanto molto breve al fine di valutazioni approfondite.

Dalla riapertura, come già accadeva prima della chiusura, i cittadini stranieri presenti sono stati tutti rintracciati a Ventimiglia e trasferiti forzatamente in autobus a Taranto, pertanto si conferma un utilizzo dell'hotspot in funzione del controllo delle frontiere interne terrestri.

Dal 19 luglio e fino al 10 ottobre ci sono stati 11 trasferimenti, circa uno alla settimana, in autobus solo parzialmente pieni (trasferimenti avvenuti anche con solo 12 persone).

Il foglio utilizzato dalla Questura per la registrazione dello "sbarco", evidenzia separatamente dal dato complessivo la presenza di uomini, donne e minori di nazionalità egiziana, come nazionalità "da attenzionare"; nella parte relativa alla presenza dei minori, si fa riferimento a "minori palesi" e "minori da rx".

Complessivamente dal 19 luglio sono arrivate a Taranto oltre 300 persone, quasi esclusivamente uomini, di cui 13 minori non accompagnati.

I minori sono stati trasferiti in tempi brevi nelle comunità per minori.

Le nazionalità sono varie: Nigeria, Ghana, Somalia, Guinea, Iran, Afghanistan, Tunisia, India, Siria, Marocco, Eritrea, Algeria, Sudan, Gambia, Iraq, Mali, Egitto.

Alcuni dei migranti trasferiti da Ventimiglia erano già stati identificati presso altre questure.

La maggior parte degli stranieri giunti a Taranto ha ricevuto un provvedimento di intimazione a lasciare il territorio dello stato entro 7 giorni.

Coloro che hanno presentato richiesta di protezione sono stati trasferiti in breve tempo nei CAS del territorio.

Le persone che invece sono state trasferite nei CPR (Palazzo San Gervasio e Bari) sono tutte di nazionalità tunisina.

Nell'hotspot sono presenti personale dell'UNHCR, OIM, Save the children ed EASO.

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

E' stata riscontrata una mancanza di adeguata informativa legale: le persone incontrate successivamente all'uscita dall'hotspot, hanno tutte riferito che viene fatta solo una prima informativa al momento dell'arrivo; l'informativa avviene quasi esclusivamente in gruppo, solo a volte in piccoli gruppi e viene fornito materiale informativo cartaceo. Non a tutti è stata data la possibilità di fare domande o di chiedere colloqui privati.

Dopo l'identificazione e le prime informazioni, la maggior parte delle persone incontrate ha riferito di non aver ricevuto un'informativa strutturata, di non aver compreso neanche perché fossero stati trasferiti a Taranto. Dalle informazioni raccolte non risultano presenti mediatori pashtu, urdu e dari, pertanto afgani e pachistani hanno riferito di non aver ricevuto informativa legale, di non essere stati informati delle procedure ed infatti risultano tra le nazionalità che prevalentemente non hanno presentato richiesta protezione internazionale.

I migranti hanno riferito di aver compilato dei fogli, verosimilmente il cd "foglio notizie", ma hanno specificato di non averne compreso il significato né la finalità e comunque non ne hanno ricevuto copia.

Non viene effettuato uno screening sanitario completo tranne per coloro che accedono alla parte dell'hotspot per la permanenza notturna; per tutti è solo effettuata una visita antiscabbia.

Nel periodo della ricerca, dopo la riapertura, all'hotspot di Taranto sono giunte persone con indicatori di un importante disagio mentale, ma non è stata predisposta una presa in carico adeguata da parte dei servizi competenti.

Alcuni migranti hanno detto di non aver ricevuto immediatamente il kit per l'igiene personale e alcuni hanno riferito che hanno dovuto attendere molte ore prima di ricevere dell'acqua da bere dopo il lungo viaggio in autobus. Per la mediazione ci sono i mediatori della questura e dell'associazione "Noi e voi" che è autorizzata all'ingresso insieme all'associazione Migrantes. Nessun ente di tutela è invece autorizzato all'ingresso. L'impossibilità all'ingresso nella struttura non ha consentito di poter verificare i cambiamenti strutturali apportati a seguito del periodo di chiusura.

### I minori stranieri non accompagnati

---

L'entrata in vigore della L.47/17 e del successivo D.Lgs 220/17 hanno introdotto alcune rilevanti modifiche in materia di *msna*: l'art 2 del D.Lgs 220/17 modifica l'art 10 co1, l'art 19 co. 5, l'art 19-bis, l'art 26 del D.Lgs 25/08 e l'art 11 della L.47/17. Tra le novità introdotte, viene attribuita al Tribunale per i minorenni la competenza per l'adozione dei provvedimenti di nomina del tutore ed altri provvedimenti relativi alla tutela e stabilisce il numero massimo per le tutele *“nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni”*.

A seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme, sono state istituite, sia a Bari che a Taranto, le equipe multidisciplinari per l'accertamento dell'età. Un'altra equipe multidisciplinare è stata istituita a Foggia.

Le prassi sono differenti, ma non sono state rilevate criticità fatta eccezione per Taranto dove è stata segnalata l'assenza del mediatore in diversi procedure di accertamento dell'età. Solo in qualche caso è stato riscontrato che sul referto non era stato riportato il margine di errore, in violazione dell'art 5, co 7 L.47/17.

Nelle more dell'accertamento dell'età, non è mai disposto il trasferimento in comunità, in violazione dell'art 5 co, 2 L.47/17 che recita *“nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei commi 3 e seguenti. In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge”*. I minori la cui presenza è stata segnalata nei Cara o nei CAS, dopo una prima identificazione da maggiorenne, continuano a restare nei centri per adulti per tutta la durata del procedimento, anche in condizioni di evidente minore età.

Dopo l'accertamento della minore età, i tempi di trasferimento dei minori dai Cara in comunità sono in genere lunghi; mentre la maggior parte dei minori che dovrebbero essere trasferiti dai CAS, continua a permanere nelle strutture per adulti anche dopo il provvedimento di attribuzione dell'età, la nomina del tutore e l'affidamento al servizio sociale territorialmente competente per l'immediato trasferimento nelle comunità per minori o nei centri di primissima accoglienza per minori.

Altra criticità, rappresentata da molti operatori di comunità per minori, è l'impossibilità per il minore di formalizzare la richiesta di protezione internazionale in presenza del responsabile della struttura se non è stato ancora nominato un tutore o, in alcuni casi, anche fino a quando non c'è un provvedimento definitivo da parte del Tribunale per i minorenni, cosa non prevista da alcuna norma.

Tale prassi della questura è in violazione dell'art 6, c.3 L.47/17 che recita *“Sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza”* e dell'art 18, c. 1, lett c) L.47/17 che modifica l'art 26 co.5 del D.lgs 25/08 con *“il tutore, ovvero il responsabile della struttura di*

---

## PROTECTION AND DISSEMINATION OF HUMAN RIGHTS

---

*accoglienza*". Il ritardato accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale, tra le altre cose, ritarda considerevolmente i tempi per il ricongiungimento familiare con parenti che sono in altri stati europei e spinge molti minori ad allontanarsi dalle comunità e intraprendere il viaggio da soli.

Per quanto riguarda la presenza di minori all'interno dell'**hotspot di Taranto**, il periodo di osservazione dalla riapertura è relativamente breve e non è stato possibile effettuare un ingresso, pertanto le informazioni sono state acquisite successivamente per tramite dei diretti interessati.

Allo stato non sono state rilevate le violazioni precedentemente accertate e per le quali, a luglio 2017, è stato presentato un ricorso alla Cedu in favore di 14 minori non accompagnati.

L'*hotspot* di Taranto è stato formalmente riaperto con gli arrivi del 19 luglio a seguito del trasferimento in autobus di cittadini stranieri da Ventimiglia.

Dal 19 luglio al 10 ottobre sono giunti nell'*hotspot* **13 minori non accompagnati**, dalle informazioni raccolte i minori sono stati trasferiti in tempi molto brevi nelle comunità per minori presenti sul territorio.

Tutti i minori giunti a Taranto erano a Ventimiglia.

La presenza a Ventimiglia di molti minori non accompagnati, evidenzia l'assenza di una reale presa in carico in violazione delle norme previste dal D.Lgs 142/15, dalla L. 47/17, dalla direttiva 2013/33/UE e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

I minori si allontanano dalle comunità ove collocati per cercare di raggiungere la Francia.

I minori successivamente incontrati, hanno riferito di essersi allontanati dalle comunità perché non ricevevano alcuna informazione circa la loro condizione giuridica, non era stato loro rilasciato un permesso di soggiorno, non avevano potuto presentare la richiesta di asilo, non frequentavano scuole o corsi di lingua italiana, non svolgevano alcuna attività, non avevano il supporto di mediatori, erano isolati in strutture lontane dal centro abitato oppure erano in centri di accoglienza per adulti. Alcuni hanno anche denunciato situazioni di accoglienza completamente inadeguate dal punto di vista dei bisogni primari e della sicurezza, anche in comunità per minori.

Altri invece, non erano stati identificati o non erano stati identificati come minori, come successo per un minore eritreo che è arrivato in Italia a bordo della nave Diciotti e trasferito nell'*hotspot* da Ventimiglia come maggiorenne.

Per comprendere la condizione dei minori non accompagnati, appaiono interessanti alcuni dati forniti dal Tribunale per i minorenni di Bari (competente per la provincia di Bari, Bat e Foggia) :

- nel 2017 il Tribunale per i Minorenni di Bari ha aperto 533 fascicoli a tutela di minori non accompagnati;
- dal 1 gennaio al 31 agosto 2018 sono stati aperti 195 fascicoli di cui 84 con la precedente procedura e 111 con la procedura intervenuta dopo la riforma normativa (D.Lgs 220/17) che ha attribuito la competenza di nomina dei tutori in via esclusiva ai TM;
- nel 2017 si sono registrati 120 allontanamenti volontari;
- dal 1 gennaio al 31 agosto 2018 ci sono stati 73 allontanamenti.

I dati evidenziano un numero inferiore di apertura di fascicoli a tutela dei *msna* , sicuramente a causa di una complessiva riduzione del numero degli arrivi, ma anche indice di procedure approssimative e non corrette al momento dell'arrivo.

Aumenta invece il numero degli allontanamenti volontari di minori per i quali è stato aperto un fascicolo di tutela e che si rendono irreperibili.

Alcuni dei minori che si erano allontanati, sono stati in seguito rintracciati a Ventimiglia oppure in altre regioni, in condizioni di pregiudizio o in situazioni di sfruttamento sessuale e/o lavorativo.

Tutto ciò è strettamente connesso alle condizioni di accoglienza non adeguate, assenza di formazione specifica da parte degli operatori, tempistiche molto lunghe per le varie procedure e nei casi di ricongiungimento con familiari in altri paesi europei, assenza o inadeguata informativa legale.

Fino a quando il complessivo sistema di accoglienza non migliorerà, i minori continueranno ad allontanarsi alla ricerca di migliori opportunità e a esporsi ad altri fattori di rischio e di pregiudizio.

ASGI - gennaio 2019

Questo rapporto è stato realizzato grazie al contributo di

