



IN DIGITALE  
a 9,99 euro

## la rivista

- ultimo fascicolo
- indice storico
- per abbonarsi
- librerie
- l'editore

## il sito

### la nota

### il caso italiano

### understanding Italy

### cartoline dall'Italia

### in Europa

### lettere internazionali

### memoria / memorie

### calendario civile

### profilo

### fedi e mondo

### culture

### a scuola

### in libreria

### news

### gli autori

newsletter

Giuseppe Campesi

## L'approccio hotspot e il prezzo della coercizione

RUBRICA TAG

In Europa [accoglienza](#) [immigrazione](#) [rifugiati](#) [Grecia](#) [Italia](#) [Unione europea](#)

14 febbraio 2020

Nella quasi totale indifferenza della stampa nazionale, le migliaia di migranti confinati sull'isola di Lesbo hanno inscenato violente proteste per denunciare le pessime condizioni di accoglienza e la situazione di protratto confinamento sull'isola che sono costretti a subire a causa delle politiche adottate dal governo greco, in attuazione del cosiddetto «approccio hotspot». Nell'agenda europea sulle migrazioni, l'**approccio hotspot è descritto come una delle azioni immediate a supporto di Grecia e Italia per «identificare, registrare e foto-segnalare rapidamente i migranti in ingresso»**. Stando alla descrizione offerta dalla Commissione, si tratta di una misura di supporto operativo attivata per aiutare i Paesi frontalieri che affrontano una «pressione migratoria sproporzionata» nello svolgere le procedure amministrative che seguono l'arrivo dei migranti via mare.

Sin dalla sua implementazione, **l'approccio è stato fortemente criticato, specialmente per la violazione dei diritti umani** di migranti e richiedenti asilo perpetrata all'interno dei cosiddetti «centri hotspot» ([Amnesty International, 2016](#); [European Council for Refugees and Exiles, 2017](#); [EU Fundamental Rights Agency, 2019](#)). Esso è stato tuttavia criticato anche per la sua debole base legale. Molti osservatori hanno infatti sottolineato **l'assenza di uno specifico quadro normativo di riferimento che regolasse l'implementazione dell'approccio** e la forte incertezza che circondava l'azione dei diversi attori coinvolti, in particolare delle diverse agenzie europee come Frontex, Easo ed Europol ([Thym, 2016](#); [Neville et al., 2016](#)).

L'intenso dibattito scientifico che si è sviluppato sull'implementazione di tale controverso approccio ha anche evidenziato la confusione circa la sua esatta natura, al punto che qualcuno ha descritto i cosiddetti hotspot come delle vere e proprie chimere. Parlando di hotspot ci si riferisce infatti sia a una procedura, a un meccanismo chiamato a rendere più rapida ed efficiente la gestione delle attività burocratiche che seguono lo sbarco, arrivando a una rapida distinzione tra coloro che sono eleggibili per la protezione internazionale e coloro che devono invece essere respinti; sia a una specifica struttura situata in un luogo geografico, in genere un luogo di confinamento o detenzione installato nei pressi di punti di sbarco dove trattenere i potenziali richiedenti asilo in attesa della definizione del loro caso.

Leggendo i documenti che hanno elaborato l'approccio hotspot si ha la chiara impressione che la soluzione auspicata dalla Commissione fosse quella di svolgere le procedure di identificazione, registrazione e foto-segnalamento in luoghi chiusi, in modo da prevenire quelli che in gergo tecnico sono definiti «movimenti secondari». **La Commissione immaginava**, in sostanza, **una situazione di protratto confinamento di migranti e richiedenti asilo alla frontiera**. La debole base legale dell'approccio ha tuttavia lasciato ampi margini di discrezionalità ai Paesi interessati e di conseguenza l'approccio è stato implementato in maniera radicalmente differente.



Se in Grecia, specialmente dopo il controverso [EU-Turkey Statement](#) del marzo 2016, l'implementazione dell'approccio hotspot ha significato il confinamento di massa di migranti e richiedenti asilo nelle cinque strutture (site a Lesbo, Samo, Chio, Lero e Kos) identificate come centri hotspot ([European Council for Refugees and Exiles, 2017](#); [Papoutsis et al., 2018](#)), in Italia i

migranti interessati sono rimasti nei cinque centri hotspot (a Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto e Messina) una media di 5 giorni nel 2017 e 3,5 nel 2018, in base a un regime di «accoglienza» definito localmente dalla Prefetture secondo le circostanze e le esigenze ([Garante nazionale, 2017](#)).

La Commissione ha avuto l'opportunità di chiarire la base legale dell'approccio nel presentare le sue proposte di riforma della direttiva sull'[accoglienza](#) e sulle [procedure](#). Tuttavia, mentre nei testi proposti non si fa mai esplicita menzione all'*hotspot approach*, la Commissione immagina di espandere notevolmente le basi legali che consentono la detenzione dei richiedenti asilo nei «punti di sbarco» all'ombra delle cosiddette procedure accelerate (leggi: sommarie) da applicarsi alla frontiera.

Il riferimento alla necessità di creare nuove strutture detentive si è fatto ancora più esplicito nelle proposte avanzate dalla Commissione a partire dal 2018, che sembrano in parte ridefinire la natura dell'approccio hotspot. Questo è evidente ad esempio nel cosiddetto «*non-paper*» su [centri controllati](#), che includeva già molte delle soluzioni che la Commissione avrebbe poi incluso nella sua [proposta di rifusione della direttiva rimpatri](#) e di [nuovo regolamento](#) su Frontex; in particolare la nuova procedura di rimpatrio rapida da applicarsi nei confronti dei richiedenti asilo la cui domanda sia stata rigettata a seguito di una procedura accelerata gestita alla frontiera.

**Il disegno della Commissione sembra diretto a «normalizzare» l'*hotspot approach***, questa una delle ragioni per cui proponeva di non circoscrivere più l'implementazione dell'approccio ai soli casi di «pressione migratoria sproporzionata», ma di farne il perno istituzionale per gestire direttamente alla frontiera le nuove procedure accelerate di asilo e di rimpatrio. **Tutto ciò nel quadro di un approccio che si basa sul principio che il migrante sia comunque tenuto in stato di detenzione alla frontiera per tutta la durata delle procedure** che lo riguardano.

Sebbene il riferimento ai «centri controllati» sia stato infine espunto dalla versione del [regolamento sulla Guardia costiera e di frontiera europea](#) entrata in vigore lo scorso novembre, **il disegno politico complessivo è quello di incoraggiare i Paesi membri a gestire le procedure di sbarco trattendo i migranti in stato di detenzione, attribuendo nel contempo un ruolo sempre maggiore alle agenzie europee** nella gestione delle procedure di identificazione, asilo e rimpatrio. Un disegno che ha cominciato a produrre i suoi effetti, se si considera che già nel 2018, quando la discussione sull'istituzione dei cosiddetti «centri controllati» alla frontiera era insistente, sia l'Italia sia la Grecia hanno implementato misure che andavano nella direzione di ampliare la possibilità di trattene in detenzione i richiedenti asilo in arrivo via mare ([Ferri e Massimi, 2018](#); [Mouzourakis, European Council on Refugees and Exiles, Refugee Support Aegean, 2019](#)).

In conclusione, **l'approccio hotspot ha rappresentato la chiave di volta per costruire un «sottosistema» per la gestione sommaria delle domande d'asilo e l'implementazione di procedure di rimpatrio accelerate** circondato da garanzie procedurali di secondo rango, che sarà reso operativo con il crescente coinvolgimento delle agenzie europee a partire da luoghi di confinamento e detenzione situati in luoghi remoti e scarsamente accessibili, protetti dallo sguardo di osservatori indipendenti.

Oltre a essere una chiara violazione degli standard di tutela della libertà personale, che richiedono una valutazione individualizzata della necessità e proporzionalità di qualsiasi provvedimento detentivo, **la detenzione sistematica alla frontiera rappresenta una sostanziale criminalizzazione dei richiedenti asilo in violazione della Convenzione di Ginevra**, che vieta agli Stati di punire i rifugiati per il loro ingresso irregolare. Ma al di là di questo, i fatti di Lesbo ci invitano a chiederci qual è il prezzo della coercizione. **Trattenere per mesi in stato di detenzione migranti e richiedenti asilo** appena giunti via mare, oltre a essere legalmente discutibile, **rischia di moltiplicare episodi di disobbedienza, autolesionismo e di protesta anche violenta**, specialmente in considerazione delle ben documentate pessime condizioni di «accoglienza». Tutto ciò significa accettare l'eventualità che, per gestire l'ordine all'interno di tali strutture, le forze di sicurezza debbano fare un uso sistematico e massiccio della forza.

:: per ricevere tutti gli aggiornamenti settimanali della rivista il Mulino è sufficiente iscriversi alla newsletter :: [QUI](#)

Consultate la [Legal notice](#) - [Privacy](#) - [Cookies](#)

© 2020 Società editrice il Mulino S.p.A.- Tutti i diritti riservati - Codice fiscale e Partita Iva: 00311580377