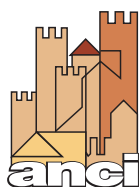


SANDRA SARTI

L'ITALIA DEI RIFUGIATI



CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



SANDRA SARTI

L'ITALIA DEI RIFUGIATI

SETTEMBRE 2010



CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



Indice

Prefazione.....“	9
1. L'Asilo	
1. La storia del diritto di asilo.....“	13
2. La spinta migratoria.....“	16
3. Evoluzione dell'Asilo in Italia.....“	18
4. Chi chiede asilo.....“	20
2. Le Fonti normative	
Premessa.....“	25
1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo.....“	26
2. La Convenzione di Ginevra.....“	27
3. La Costituzione della Repubblica Italiana.....“	30
3. Le politiche europee	
Premessa.....“	35
1. La prima fase 1999-2005.....“	36
Il Trattato di Amsterdam ed il consiglio di Tampere.....“	36
La direttiva Dublino 343/2003/CE.....“	36
La direttiva Accoglienza 2003/9/CE.....“	38
La direttiva Qualifiche 2004/83/CE.....“	38
Il Trattato di Lisbona.....“	39
2. La seconda fase 2005-2010.....“	40
Il Programma dell'Aja.....“	40
La direttiva Procedure 2005/85/CE.....“	40
La politica del Global Approach.....“	40

Il Libro Verde	“ 41
Il piano strategico sull’Asilo	“ 42
Il patto europeo per l’immigrazione e l’asilo	“ 42
Processi di revisione delle direttive.....	“ 43
L’indagine sui processi di armonizzazione normativa dell’UNHCR.....	“ 45
Il Programma Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori	“ 48
3. La terza fase 2010-2015	“ 49
Il Programma di Stoccolma	“ 49
4. L’Iter della Domanda di Protezione Internazionale	
1. La domanda di protezione internazionale	
nella direttiva qualifiche e nella direttiva procedure	“ 53
2. Le Commissioni Territoriali per l’esame delle domande di protezione internazionale e la Commissione Nazionale per il diritto di asilo	
.....	“ 56
L’audizione del richiedente asilo e del minore	“ 58
Il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e di protezione sussidiaria).....	“ 61
Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari	“ 62
Diniego della protezione.....	“ 62
3. Contenuti della protezione internazionale	“ 64
5. Il Sistema nazionale di Accoglienza	
1. I Centri Governativi	
.....	“ 69
I Centri di soccorso e prima assistenza.....	“ 70
I Centri di Accoglienza (CDA)	“ 71
I Centri di identificazione ed espulsione (CIE)	“ 72
I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA)	“ 73
I Servizi previsti nei Centri	“ 74
2. Il Sistema Nazionale di Accoglienza. Lo SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	
.....	“ 77
3. Il Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell’Asilo. I Posti e i Servizi finanziati	
.....	“ 81

4. Finanziamenti complementari al Fondo Nazionale Asilo: Le risorse dell’Otto per mille IRPEF	“ 84
5. Diverse Modalità di accoglienza: I centri Polifunzionali ed il resettlement	“ 86
I centri polifunzionali.....	“ 86
Il resettlement	“ 86
 6. Le vulnerabilità	
Premessa.....	“ 91
1. I minori stranieri non accompagnati.....	“ 92
2. Le donne	“ 101
3. Il disagio mentale	“ 103
 7. I Fondi Europei	
1. I Fondi Europei.....	“ 109
2. La Gestione dei fondi	“ 113
3. Il Fondo Europeo per i rifugiati	“ 117
La programmazione annuale.....	“ 120
4. Le azioni comunitarie	“ 128
 Conclusioni.....	“ 133
Bibliografia.....	“ 135
Riferimenti normativi nazionali.....	“ 137
Riferimenti normativi internazionali	“ 138
Direttive, programmi e documenti europei.....	“ 138

L'autrice

Sandra Sarti, entrata nella carriera prefettizia nel 1982, è prefetto dal 2010.

Ha atteso con successo ai più diversi temi dell'Amministrazione Pubblica.

Da ultimo è stata vicedirettore centrale della Direzione dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno e coordinatore, per l'Autorità Responsabile, del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) e del Fondo Europeo per il Rimpatrio (FR). Ha svolto le funzioni di Rappresentante italiano presso la Commissione Europea nei gruppi di lavoro per la revisione della direttiva Accoglienza, della direttiva Procedure e nel Comitato Solidarietà per la gestione dei Fondi Europei. Ha coordinato l'attività dell'Ufficio Asilo del Ministero dell'Interno con il Servizio Centrale – Anci e ha dato un concreto apporto al perfezionamento e all'espansione del sistema nazionale di accoglienza, prestando sempre particolare attenzione alle problematiche delle categorie vulnerabili: sua l'idea e la prima stesura della direttiva interministeriale Interno-Giustizia in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

*Idra**

C'è una strada che porta
Dove lo sguardo si perde
E il cielo si confonde
Col mare dell'orizzonte

E tutt'intorno c'è vento
E non ci cade la neve
Però ci piove il dolore
Della fame e la sete

E gli uomini partono
E non sanno se arrivano
e chissà chi ci arriva
Poi che cosa ci trova

.....

E gli uomini scrivono
che tutto è andato bene
Ma non dicono niente
di chi è rimasto nel mare

Dietro la curva dei sogni
C'è la faccia di Dio
E dopo Dio l'Occidente
E ancora dopo più niente

* Il testo, ispirato dagli sbarchi a Lampedusa, è tratto dalla canzone "Idra" dell'omonimo album musicale di Mimmo Locasciulli che ringrazio per la gentile concessione.

Prefazione

Come ricordano i primi paragrafi di questa pubblicazione, il diritto di asilo ha fatto una lunga strada nel corso dei secoli e alle diverse latitudini, accompagnando la storia stessa dell'umanità con accelerazioni, battute d'arresto, grandi passaggi storici.

Prima ancora del diritto e della sua tutela, ad evolversi è stato, nel tempo, il fenomeno stesso delle migrazioni forzate, oggi divenute la testimonianza più visibile delle grandi crisi umanitarie ed ambientali. Popolazioni in fuga che necessitano di protezione e che mostrano un volto dell'“asilo” nuovo e diverso da quello che l'Europa aveva imparato a conoscere nel secolo scorso, prima della caduta del muro di Berlino.

Si modificano le ragioni, le modalità, le cifre. Si modificano le rotte e le destinazioni. Dando luogo a situazioni che potrebbero apparire paradossali, per le quali i paesi più noti – in questa parte del mondo – come “paesi di fuga” sono al contempo tra i primi paesi nell'accoglienza di rifugiati (come Iran e Sudan). Circa l'80% della popolazione rifugiata mondiale risiede in un paese in via di sviluppo.

Leggendo i rapporti dell'UNHCR si osserva che l'Unione Europea, in effetti, è oggi solo lambita da questi movimenti globali che coinvolgono – tra rifugiati e internally displaced persons – circa 42 milioni di esseri umani. Solo una piccola percentuale di rifugiati e richiedenti asilo – il 12% secondo le stime dell'Alto Commissariato – raggiunge i paesi dell'UE¹. Da tempo – come ben illustrato in questa pubblicazione – l'Unione sta lavorando alla definizione di un sistema di asilo comune, per assicurare procedure uniformi tra i diversi Stati, promuovere l'integrazione dei rifugiati, combinare le istanze di sicurezza e di difesa delle frontiere con il fondamentale dovere di protezione internazionale.

Non solo le istituzioni, ma anche le organizzazioni umanitarie, le ong e le comunità civili si interrogano, in Europa e in Italia, sull'effettività del diritto di asilo, sulle modalità in cui questo principio irrinunciabile si traduce oggi in pratiche sociali e istituzionali.

È un tema che ha bisogno di essere affrontato nei termini della relazione e dell'incontro; dell'intreccio tra diritti e doveri. Sono appunto nel segno della reciprocità le parole pronunciate da Benedetto XVI, in occasione della Giornata Mondiale per i Rifugiati di quest'anno: “I rifugiati desiderano trovare accoglienza ed essere riconosciuti nella loro dignità e nei loro diritti fondamentali; nello stesso tempo, intendono offrire il proprio contributo alla società che li accetta”.

Ma è un tema che ha anche bisogno di essere affrontato nello scenario delle sfide e delle trasformazioni del mondo globale. “L'attuazione di una maggiore protezione dei

1. UNHCR, “2008 Global Trends”.

diritti dell'uomo è connessa con lo sviluppo globale della civiltà umana. È un problema – ammoniva Norberto Bobbio con parole ancora attuali – che non può essere isolato sotto pena non dico di non risolverlo, ma neppure di comprenderlo nella sua reale portata. Chi lo isola lo ha già perduto. Non si può porre il problema dei diritti dell'uomo astraendolo dai due grandi problemi del nostro tempo, che sono i problemi della guerra e della miseria, dell'assurdo contrasto tra l'eccesso di *potenza* che ha creato le condizioni per una guerra sterminatrice e l'eccesso d'*impotenza* che condanna grandi masse umane alla fame”.

Nel nostro Paese il diritto di asilo è poco conosciuto. Un'indagine campionaria condotta da Cittalia ha rilevato che solo la metà degli italiani ritiene di sapere cosa si intende precisamente quando si parla di rifugiati². I media hanno contribuito negli ultimi anni ad alimentare la confusione, sovrapponendo indistintamente i termini rifugiato, immigrato, profugo, “clandestino”. Nel 2008, con l'approvazione della Carta di Roma, il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti si è dotato di un protocollo deontologico al riguardo, ma molti ancora sono i passi da fare per garantire una corretta e completa informazione. Un'informazione che – è auspicabile – possa accompagnare e sostenere i programmi di accoglienza e integrazione che vedono protagoniste tante comunità locali italiane nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Questa pubblicazione vuole essere un contributo alla conoscenza del diritto di asilo e della protezione internazionale oggi in Italia: la normativa, l'organizzazione dei servizi, l'impegno delle risorse, il quadro di riferimento europeo.

I temi sono presentati da una testimone diretta dell'evolversi di queste politiche. L'autrice del volume, Sandra Sarti, è infatti da anni impegnata, con professionalità e passione civile, nell'ambito della Direzione dei Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno.

L'augurio è dunque che questa pubblicazione possa essere, al contempo, un utile ausilio per chi già opera in questo settore e una prima introduzione al tema per chi vi si accosta oggi, per necessità di studio e di lavoro, o magari solo al fine di conoscere meglio il mondo in cui viviamo.

2. Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di integrazione dei rifugiati in Italia*, 2010.

L'Asilo

1

1

La Storia del Diritto di Asilo

Da Ciro il Grande, nel 539 a.c. venne enucleato, in forma primordiale, il contenuto di quello che successivamente avrebbe costituito il più ampio ed elaborato concetto di ‘diritti dell’uomo’.¹

Scolpito sul “Cilindro di Ciro”, rinvenuto nel 1879 e conservato al British Museum a Londra, il testo recitava:

«Io sono Ciro, re del mondo, gran re, re legittimo, re di Babilonia, re di Sumer e Akkad, re delle quattro estremità (della terra), figlio di Cambise, ... *Non permetto a nessuno di spargere terrore* nel Paese di Sumer e Akkad. Voglio fermamente la pace a Babilonia e in tutte le sue sacre città. Per gli abitanti di Babilonia (...) io *abolisco i lavori forzati* [...]. Da Ninive, Assur e Susa, Akkad, Eshnunna, Zamban, Me-Turnu e Der fino alla regione di Gutium, *restituisco* a queste sacre città dall’altro lato del Tigri *i templi di cui è stata fatta rovina* per lungo tempo, le immagini che una volta vi erano conservate e stabilisco che essi siano i loro templi. Ho anche radunato gli *abitanti di queste regioni e ho restituito loro le case che avevano*».

Questo testo, è stato considerato come la “prima carta dei diritti dell’uomo”² in quanto, laddove con la restituzione dei Templi ha espresso, seppure in embrione, il concetto di tolleranza religiosa, con le disposizioni relative all’abolizione dei lavori forzati e alla restituzione delle case agli abitanti ha conferito esplicito valore alla dignità dell’uomo. Ed ancora, con il diniego di spargere terrore, ha riconosciuto alla pace il ruolo politico di fattore di forte coesione e quindi di sviluppo sociale, elementi entrambi necessari alla gestione dell’Impero.

La parola Asilo deriva comunque dal termine greco “asylon” indicativo di un luogo che non poteva essere violato in quanto sacro e che, perciò, era “sicuro” per coloro che fuggivano dalla persecuzione.

Di minore importanza nel diritto romano, il diritto di asilo ebbe pratica applicazione con il Cristianesimo.

1. Una copia del cilindro è conservata nel quartier generale delle Nazioni Unite a New York, nel salone del secondo piano, tra le aule del Consiglio di sicurezza e del Consiglio economico e sociale (United Nation Press Release – 1971).
2. Intervista al Sottosegretario delle Nazioni Unite Shashi Tharoor, 12 gennaio 2007.

Ma il mutamento della concezione del diritto di asilo, fino ad allora inteso come “concessione afferente alla sfera di immunità gestite dal potere pubblico”, avvenne nel Medio Evo con San Tommaso d’Aquino che definì i diritti naturali come un “insieme di primi principi etici, generalissimi” che “condizionano il legislatore nel diritto positivo, in quanto sono sigillo di Dio nella creazione delle cose”. La visione giusnaturalista scolastica introdusse, dunque, una lettura dei diritti umani come “diritti naturali” che appartengono all’uomo “nell’ordine naturale del creato”.

Mentre nel mondo occidentale la necessità di riconoscere e tutelare i cittadini limitando il potere assoluto del sovrano conduceva nel 1215 all’adozione della Magna Charta Libertatum, in Oriente, nel 1222, fu solennemente proclamata la Carta Manden, un documento recante statuizioni di valenza così incredibilmente universale da poter confluire, attraverso i secoli, nella Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo: “ogni vita è una vita; il torto richiede una riparazione; aiutatevi reciprocamente; veglia sulla patria; combatti la servitù e la fame; che cessino i tormenti della guerra; chiunque è libero di dire, di fare e di vedere”.

Nel 1486 a Firenze il filosofo Pico della Mirandola radunò, per la prima volta nella storia mondiale, i sapienti dell’Oriente e dell’Occidente per un grande Concilio al fine di discutere sulla “*dignitas hominis*”, la dignità dell’uomo base dell’esistenza umana. Risale, poi, al 1500 il dibattito sulla riduzione in schiavitù degli indigeni americani, che formò oggetto della Bolla ‘*Sublimis Deus*’ attraverso la quale papa Paolo III riconobbe e dichiarò “l’umanità degli indigeni americani e il loro diritto alla libertà e alla proprietà”.

Nel ‘700 il concetto di libertà dell’individuo, che animò ‘l’epoca dei lumi’ e la filosofia illuminista, contrapponendosi alla politica centralistica ed assolutistica del tempo, aprì nel 1789 le porte alla Rivoluzione francese i cui principi di libertà, uguaglianza e fratellanza costituirono le basi delle moderne Costituzioni.

L’art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino francese del 1789 – analogamente a quanto affermato nel 1776 dalla Dichiarazione di Indipendenza nordamericana – stabiliva che “*les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits*”. Nell’immediatezza del dopoguerra (la prima guerra mondiale), si registrò il fenomeno di milioni di persone (russi, greci, turchi, armeni) che erano state sradicate dai loro Paesi di appartenenza a causa dei disastrosi eventi bellici e politici di quel tempo: su di loro si diresse l’attenzione del famoso esploratore norvegese Fridtjof Nansen che fino ad allora aveva condotto coraggiose spedizioni e sviluppato studi oceanografici. Nel 1921, quando il Comitato internazionale della Croce Rossa chiese alla Società delle Nazioni di soccorrere i profughi russi costretti all’esodo dopo la rivoluzione di ottobre, Nansen venne chiamato a coordinare gli interventi in qualità di “Alto Commissario per conto della Società delle Nazioni”.

Con una totale dedizione alla causa, egli definì lo status giuridico dei rifugiati russi, organizzò il loro inserimento lavorativo nei Paesi ospitanti o il loro ritorno in patria e costituì la prima struttura di quello che sarebbe divenuto l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Si giunse così, per la prima volta, a garantire uno status giuridico certo a favore di coloro che venivano definitivamente accolti in un Paese ospitante e ad adottare i primi

documenti di viaggio e d'identità per i rifugiati, per l'appunto denominati "passaporti Nansen", storici antesignani del documento di viaggio poi previsto dalla Convenzione di Ginevra.

I Diritti umani furono consacrati con la costituzione dell'"Organizzazione delle Nazioni Unite" (ONU) e con la stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, firmata a New York nel 1948.

Nel 1950, sulla base della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, fu istituito l'**UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees**.

Per la prima volta nella storia moderna veniva riconosciuta l'inalienabilità e l'universalità di diritti la cui applicazione non avrebbe più dovuto essere geograficamente limitata ai soli Paesi occidentali, ma estesa alla popolazione mondiale.

Tra questi il diritto alla libertà di movimento e di emigrazione ed il diritto all'asilo.

A completamento del Sistema di protezione dei Rifugiati il 28 luglio 1951 è stata adottata la Convenzione di Ginevra poi entrata in vigore il 22 aprile 1954. Oggi il Diritto di Asilo è riconosciuto e regolato da norme internazionali e nazionali e la sua armonica applicazione costituisce uno dei primari obiettivi dell'Unione Europea. Tra i 44 Paesi industrializzati ed analizzati dall'UNHCR maggiormente interessati dal fenomeno dell'asilo figurano gli Stati Uniti d'America (12,8%), la Francia (10,5%), il Canada (10,1%), l'Inghilterra (9,5%), la Germania (6,5%), la Svezia (5,5%), l'Italia (5,4%), la Grecia (5,3%), la Norvegia (4,4%) e la Svizzera (4,1%).

2

La spinta migratoria

Il fenomeno migratorio che coinvolge enormi quantità di persone, solleva problematiche sociali, economiche, politiche culturali e religiose che costituiscono autentiche sfide per le comunità nazionali ed internazionali.

Le sue radici vanno rinvenute in motivazioni tra loro profondamente diverse, strettamente legate alle caratteristiche storiche, sociali e politiche dei Paesi da cui esso trae origine, tutte sostanzialmente riconducibili a due fondamentali categorie: quella economica e quella umanitaria.

Prioritaria è la migrazione di tipo economico, finalizzata al miglioramento delle condizioni di vita e scaturente da scelte spontanee e consapevoli dei migranti.

La seconda tipologia di migrazione sia di massa, che di singolo individuo viene, invece, collegata dalla storiografia al concetto di “diaspora”, termine che si innesta su oggettivi presupposti di impedimento delle condizioni di libertà necessarie alla dignità della vita, tali da indurre alla fuga.

In questo caso la migrazione costituisce un’alternativa obbligata e non una scelta e, sotto il profilo della spinta motivazionale, accomuna gli sfollati (Internally Displaced People – IDP), cioè coloro che sebbene fuggitivi non varcano i confini internazionali, ai rifugiati che, invece, hanno varcato il confine internazionale per chiedere asilo in altri Paesi³.

Di queste particolari categorie di persone, oltre che di vari e diversi gruppi di migranti forzati si occupa l’UNHCR, impegnandosi perché i rifugiati non vengano reinviati contro la loro volontà nei Paesi dove hanno motivo di temere persecuzioni. Secondo i dati dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite il complessivo movimento di rifugiati, di richiedenti asilo, di internally displaced persons (IDPs), gli apolidi, alla fine del 2008 ha riguardato 34.415.751 persone⁴.

Il World Disaster Report del 2001 rilevava come, già allora, il maggior numero di persone costrette ad abbandonare i Paesi di origine fossero i c.d. rifugiati ambientali (o *climate refugees*), cioè coloro che fuggono per il degrado ambientale e le catastrofi naturali come la desertificazione, la carenza di acqua, l’innalzamento del livello del mare, che gli impediscono di restare nelle loro terre divenute invivibili.

Anche questa categoria è presa in considerazione dall’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati che già dal 1993 aveva indicato il degrado ambientale tra le principali cause di emigrazione alla pari dell’instabilità politica, delle tensioni economiche e dei conflitti etnici.

3. UNHCR, “Asylum levels and trends in industrialized countries. First half 2009”, Ottobre 2009.

4. Rapporto Caritas Migrantes, “Immigrazione. Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto”, 2009.

Tuttavia il riconoscimento al rifugiato ambientale di una protezione analoga a quella concessa in presenza dei presupposti della convenzione di Ginevra, è ancora molto dibattuto. Secondo la prevalente e più rigida posizione la mancata previsione normativa di questa forma di protezione impedirebbe anche la presenza di questi stranieri sul territorio nazionale mentre secondo una forte corrente di pensiero, che vede schierato anche l'UNHCR, i rifugiati ambientali, definiti anche "eco-migranti", "eco-evacuati" o, ancora, "eco-vittime", sono spinti a fuggire e a chiedere protezione per una disperazione non inferiore a chi fugge da oppressioni politiche o religiose. Resta il fatto che le condizioni ambientali mettono in pericolo la vita stessa dell'uomo e che in tal senso riconducono il tema a quello portante dei diritti umani. È dunque in quest'ambito ampio ed articolato, che, non privo di problematiche attuative, si colloca il diritto di Asilo. Un diritto che ha radici molto lontane, di cui si rinvencono tracce, come si è visto prima, in antichissime civiltà.

3

Evoluzione dell'Asilo in Italia

Nello Stato Italiano la gestione dei fenomeni migratori costituisce una delle *mission* istituzionali del Ministero dell'Interno che viene attuata dal Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione. Un Dipartimento che, come dice la stessa denominazione, riveste un ruolo centrale rispetto ai diversi aspetti dell'immigrazione: da un lato infatti esso attua politiche di accoglienza, di asilo e di gestione dei flussi migratori, dall'altro garantisce agli stranieri, legalmente presenti sul territorio, il rispetto del complesso insieme dei diritti e dei doveri collegati alla fruizione delle varie libertà sancite dalla nostra Carta Costituzionale.

La crescente rilevanza del ruolo svolto dall'Amministrazione sia a livello centrale, sia a livello periferico attraverso le Prefetture, le Questure e le Commissioni Territoriali per l'esame delle domande di asilo va certamente rapportata ai dati sulla presenza di immigrati in Italia che dimostrano le variazioni avvenute negli ultimi 20 anni: 500.000 nel 1987; 1.500.000 nel 1997; 3.500.000 nel 2007; 3.900.00 all'inizio del 2009 e 4.500.000 nel 2010. Una presenza che, con la sua valenza numerica, segna la definitiva trasformazione dell'Italia da "Paese di emigranti" – ne sono partiti ben 25 milioni tra il 1876 ed il 1976 – a "Paese di Arrivo"⁵.

Del resto questo quadro costituisce il dettaglio nazionale all'interno di un quadro europeo in cui, tra il 1965 ed il 2000 gli stranieri sono passati da 11,750 milioni, pari al 3,6% della popolazione totale, a 29.971.000 nel 2000⁶.

Nel 2008, secondo le rilevazioni Eurostat, la popolazione straniera legalmente presente sul territorio dell'Unione ammontava a 30.800.000 persone, pari al 6,2% dell'intera popolazione residente.

Ebbene, in questo contesto sintomatico di un movimento migratorio di vastissima portata, l'Italia, sul finire degli anni '80 e all'inizio degli anni '90 ha vissuto la massiccia pressione sulle frontiere marittime e terrestri orientali di migranti provenienti dalla Polonia prima e, successivamente, dall'area balcanica e dall'Albania.

In questa fase il nostro territorio non costituiva la meta di destinazione finale delle popolazioni, ma era individuato come varco di primo accesso e di transito per raggiungere altri Stati.

Conseguentemente la risposta data dal Paese è stata di tipo emergenziale, e cioè improntata alla predisposizione di risorse per il primo soccorso con l'organizzazione di un'accoglienza di tipo basico: vitto, vestiario, alloggio, assistenza medica.

5. Gozzini G., *Le migrazioni di ieri e di oggi*, Paravia, Bruno Mondadori Ed., 2005.

6. Dati UNHCR.

Data l'entità del fenomeno, l'Europa ritenne di sostenere i Paesi più colpiti tenendo anche conto dell'esperienza avuta con il Kosovo nella primavera del 1999 e, considerato che tale evento era stato affrontato dai singoli Stati membri, che avevano assunto oneri diversi a seconda della loro maggiore o minore vicinanza ai luoghi di guerra, avvertì l'esigenza di suddividere equamente gli oneri fra i vari Paesi membri. Contemporaneamente l'intento di stabilire misure uniformi per il trattamento dei profughi per assicurare loro un trattamento dignitoso, e per evitare il fenomeno della scelta del Paese più "generoso", ha indotto l'Unione europea a dotarsi di uno strumento normativo che disciplinasse il fenomeno in tutto il suo territorio.

A tali fini ha risposto la direttiva 2001/55/CE, relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario che prevedeva norme minime per la concessione della protezione temporanea e per l'accoglienza.

La direttiva venne recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, senza introdurre, in verità, particolari innovazioni nella normativa nazionale che, per far fronte agli eventi descritti, già prevedeva una procedura attivabile con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 20 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Successivamente il nostro Paese, come del resto la maggior parte dei Paesi europei, ha vissuto le nuove sfide costituite da flussi migratori incessanti provenienti da più fronti (Africa, Asia, Medio Oriente).

In questo periodo il fenomeno dell'Asilo ha cominciato ad assumere una particolare consistenza sollecitando, sia a livello nazionale che a livello comunitario, una risposta organica che, partendo dalla garanzia del diritto di accesso alle procedure di asilo e passando attraverso il percorso dell'accoglienza, giungesse all'integrazione dei rifugiati.

Di conseguenza, se in un primo momento la risposta in termini di accoglienza era stata caratterizzata, come si è detto, dalla predisposizione di misure per il primo soccorso, dagli anni '90 in poi è stata, invece, avviata una riorganizzazione generale dell'accoglienza, incentrata sulla protezione e sul riconoscimento dei diritti internazionali e della integrazione dei migranti.

Il presente testo si propone, dunque, di svolgere una panoramica sul processo di trasformazione che negli ultimi anni, per effetto della determinante spinta della politica europea, l'Asilo ha subito sotto il profilo evolutivo sia del diritto sostanziale, riferito alla definizione dei suoi contenuti, che del diritto procedurale, rivolto alla creazione di una procedura di protezione internazionale unica europea.

Il quadro comprenderà anche la descrizione delle modalità con cui l'attuazione pratica del diritto di asilo, sulla base delle esigenze rispondenti alle varie fasi migratorie, ha condotto alla strutturazione ed al potenziamento del Sistema Nazionale di Accoglienza.

4

Chi chiede asilo

Chiede asilo chi è costretto a lasciare la propria terra; chi fugge da situazioni di violenza, di degrado, di costrizione, di negazione di libertà, di privazione della dignità umana; chi affronta gli infiniti pericoli di un viaggio travagliato nella speranza di ricevere accoglienza, sostegno, protezione e rifugio in uno Stato ispirato al rispetto delle libertà ed ai principi posti a fondamento della democrazia.

In base alla Convenzione di Ginevra chiede asilo chi ha il fondato timore di essere perseguitato per motivi:

- di razza
- di religione
- di nazionalità
- di appartenenza ad un gruppo sociale
- opinioni politiche.

Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati⁷ il numero dei 'rifugiati nel mondo' è arrivato nel 2008 a 15,2 milioni, di cui 10,2 sotto mandato dell'UNHCR, cui vanno aggiunti 26 milioni di sfollati interni (IDPs).

Il numero delle *domande di asilo* presentate nello stesso anno *nel mondo* è stato pari ad 839.000.

Nel 2009, con riferimento a soli 44 Paesi industrializzati selezionati dall'UNHCR (tra cui 27 dell'Unione Europea, altri del Nord Europa, il Canada, gli Stati Uniti, l'Australia, la Nuova Zelanda, il Giappone e la Repubblica di Corea) le richieste sono state 377.160⁸.

L'Europa è il secondo continente di destinazione dei richiedenti asilo, tanto che i rifugiati presenti sul suo territorio sono pari ad 1.621.753. Secondo le stime di Eurostat, le *domande di asilo* presentate in Europa hanno rispecchiato, nel 2008, un andamento di circa 20.000 al mese.

Nell'Europa dei 38 Paesi le domande presentate nel corso del 2008 sono state complessivamente 261.300, di cui 123.600 riferite al primo semestre e 157.700 riferite al secondo semestre.

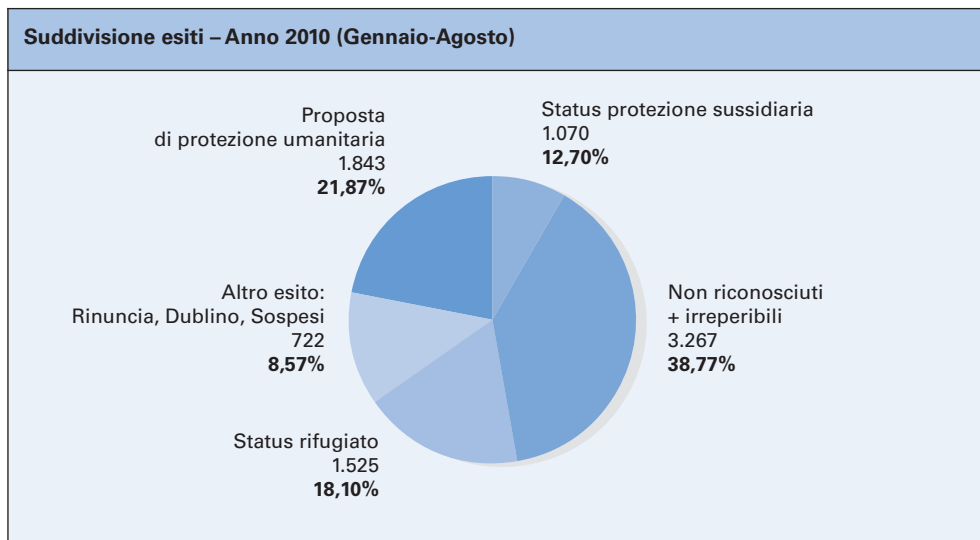
7. UNHCR, "2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons", 2009.
8. UNHCR, "2009 Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Statistical Overview of asylum applications", 2010.

L'Italia riceve mediamente il 5,4% del totale delle domande proposte nei 44 Paesi industrializzati presi ad esame dall'UNHCR.

In Italia le domande presentate nel 2008 sono state 30.145, delle quali 25.740 da uomini e 4.400 da donne. Nel 2009, in base ai dati della Commissione Nazionale Asilo, il numero delle domande si è attestato sull'ordine di 17.603.

Alla fine del mese di giugno del 2010 le domande presentate sono state 6163.

Tab. 1 – Numero domande presentate alle Commissioni Territoriali, 2009							
Commissioni territoriali	Istanze pervenute	Istanze esaminate	Status Rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Non riconosciute/Irreperibili	Altri esiti: rinuncia sospesi
Milano	1.443	1.770	23	281	296	950	120
Roma	3.761	4.771	1.013	719	216	1.903	920
Siracusa	1.368	2.791	129	915	110	1.600	37
Trapani	1.540	2.189	172	694	398	848	77
Gorizia	1.383	2.107	105	183	152	1.437	230
Foggia	832	1.484	88	281	159	940	16
Crotone	2.260	2.206	156	912	153	969	16
Caserta	1.305	2.139	146	295	235	1.021	442
Torino	1.856	1.862	181	265	180	1.143	93
Bari	1.855	2.625	117	649	250	1.599	10
Totale	17.603	23.944	2.230	5.194	2.149	12.410	1.961



Tab. 2 – Attività commissioni territoriali – Anno 2010 (Gennaio-Giugno)

Commissi- sioni territoriali	Istanze pervenute	Istanze esaminate	Istanze esaminate				
			Protezione internazionale		Proposta Protezione umanitaria	Non ricono- sciuti/ Irreperibili	Altri esiti: rinuncia, Dublino, sospesi
			Status Rifugiato	Status Protezione sussidiaria			
Milano	591	736	48	90	172	334	92
Roma	2.298	2.871	754	95	851	951	220
Siracusa	231	325	55	143	18	70	39
Trapani	264	339	48	167	56	46	22
Gorizia	567	684	56	103	130	333	62
Foggia	149	423	38	54	81	231	19
Crotone	210	486	51	169	77	182	7
Caserta	644	892	64	57	266	379	126
Torino	404	834	103	67	113	454	97
Bari	805	837	308	125	79	287	38
Totale	6.163	8.427	1.525	1.070	1.843	3.267	722
Totale protezione internazionale			2,595				

Le fonti normative

2

Premessa

La lettura dei dati riportati nel precedente capitolo è indicativa della portata del fenomeno dell'Asilo e consente di comprendere la valenza delle norme che, nel loro insieme, costituiscono l'architettura internazionale e nazionale del diritto di asilo.

Prima di affrontarne la relativa panoramica, occorre comunque tenere presente che sotto il profilo giuridico esiste una distinzione concettuale tra il *“diritto di asilo”*, inteso come il diritto di cui è titolare chiunque subisca la violazione dei diritti umani, ed il *“rifugiato”*, ovvero il titolare di protezione internazionale, che è colui al quale, in seguito all'esame del caso personale, lo Stato competente a ricevere la domanda attribuisce lo specifico status giuridico che legalizza la sua presenza sul territorio e gli conferisce una serie di diritti e di doveri che costituiscono la chiave di accesso alla società ospitante.

In proposito, con Sentenza del 9 aprile 2002 la Suprema Corte di Cassazione, sez. I civile, ha espressamente stabilito che “la qualità di ‘rifugiato’ – si differenzia da quella di ‘avente diritto all’asilo” e successivamente la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con sentenze n.8323/2004 e n. 25020 del 2005, ha fatto riferimento alle “due categorie – ‘asilo’ e ‘status di rifugiato’ che sono ontologicamente distinte nella nozione e nel contenuto”.

Tuttavia, il diverso significato delle due definizioni, come si potrà verificare nel seguente excursus, non si rintraccia in modo netto nel quadro di riferimento normativo internazionale e nazionale che ne fa, sostanzialmente, un unicum giuridico.

1

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato e proclamato la **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**. Un documento di portata storica a difesa dei diritti umani che si compone di trenta articoli in cui vengono sanciti i diritti individuali, civili, economici e culturali "di ogni persona".

L'art. 1 recita: *"Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza"*.

Il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza personale, alla personalità giuridica, il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge senza discriminazione di sorta ed alla presunzione di innocenza fino all'assunzione di una prova contraria nell'ambito di un processo imparziale, il diritto alla libertà di movimento, il diritto di chiedere asilo, il diritto alla libertà di pensiero e religione, di opinione e di espressione, il diritto al lavoro, al riposo e all'istruzione costituiscono i valori universali della democrazia.

La Dichiarazione Universale, proprio in quanto "dichiarazione" non era giuridicamente vincolante per gli Stati e bisognò attendere fino al 1966 affinché i diritti ivi proclamati venissero codificati in due Trattati internazionali: Il Patto sui Diritti Civili e Politici, il Patto sui Diritti Economici Sociali e Culturali.

Tuttavia, parte rilevante della dottrina afferma che oggi essa costituisce il "codice etico" a carattere universalmente vincolante in quanto fonte di diritto internazionale consuetudinario.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo riconosce all'articolo 13 il diritto di ciascuno a lasciare qualsiasi Paese: *"ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento (...) ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di tornare nel proprio Paese"*, ma non garantisce il diritto corrispondente ad entrare in qualsiasi Paese se non nella veste di **Rifugiato**. Pertanto strettissimo è il collegamento con il successivo **articolo 14** secondo il quale: *"Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite."*

2

La Convenzione di Ginevra

Poco dopo la Costituzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, una Conferenza speciale dell'ONU, il 28 luglio 1951, approvò la Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei Rifugiati¹.

La Convenzione enuclea il concetto di rifugiato, individua i presupposti per la concessione dello specifico "status"; elenca tutte le cause che, viceversa, impediscono la fruizione del diritto di asilo e dà contenuto alle forme di protezione che gli Stati aderenti al documento debbono garantire al rifugiato.

Nei decenni successivi la Convenzione è rimasta il pilastro normativo sul quale si è basata l'opera intrapresa dall'UNHCR per assistere e proteggere circa 50 milioni di rifugiati.

Su di essa si è fondata la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C364/01) che all'articolo 18 statuisce

“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 che istituisce la Comunità europea”.

La disposizione di principio recata dall'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è stata dunque recepita dalla **Convenzione di Ginevra del 1951** che definisce rifugiato

“chi è fuori dal Paese di cui è cittadino e che non può e non vuole rientrare perché ha il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, per appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche”.

Più che dare la definizione di rifugiato la Convenzione individua i requisiti essenziali per il riconoscimento dello “status di rifugiato”:

- nella circostanza che il richiedente debba trovarsi “fuori del Paese di cui è cittadino”,
- nella condizione del richiedente di “non potere o non volere ritornare” nel Paese di cui si è cittadino,

1. La convenzione di Ginevra è stata frutto il di un negoziato tra Governi che hanno dibattuto sul tema per 5/6 anni prima di concordare sull'equilibrio delle soluzioni (P. Benvenuti in “Il diritto d'asilo tra valori ed interessi” in *Atti della conferenza nazionale asilo*. Maggio 2005 – CIR).

- nella sussistenza del nesso causale tra l'impossibilità, o la non volontà di tornare ed il "fondato timore di essere perseguitati",
- dal fatto che il timore di persecuzione sia fondato su motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

Appare chiaro che la fondatezza del "timore", costituisce la chiave di volta per il riconoscimento dello status e, quindi per l'attuazione del conseguente meccanismo di accoglienza e di protezione.

Per questo i "*motivi della persecuzione*" subita o temuta hanno la valenza di "*clausole di inclusione*" e sono enucleati in modo tassativo:

- la **razza** va intesa in senso ampio, comprendendo ogni tipo di gruppo etnico e le minoranze di popolazione, ed il colore della pelle del gruppo;
- per **religione** deve intendersi l'appartenenza a qualsiasi "culto" e a qualsiasi "credo", convinzioni teiste, non teiste ed ateiste. La religione esprime il complesso di narrazioni mitiche e di norme etiche e salvifiche che correlano ogni forma di società umana con il divino. Strettamente legata alla libertà di pensiero, essa trova primaria affermazione nell'articolo 18 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1948 il quale recita: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti." Occorre porre attenzione sul fatto che il concetto di "credo" comprende anche il non credere ovvero ogni forma di ateismo;
- la **nazionalità** e l'**appartenenza ad un gruppo sociale** scaturiscono dal legame tra il gruppo sociale, l'elemento territoriale e la storia che lo ha caratterizzato nel tempo. A questo legame fanno capo le tradizioni, le consuetudini e le regole che il gruppo si è dato per disciplinare le proprie relazioni. La discriminazione fondata su "l'origine sociale o nazionale, la proprietà, la nascita o altri status" è, peraltro, condannata dall' articolo 2, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948;
- le **opinioni politiche**: il richiamo va, in questo caso, all'art.19 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo secondo il dettato per il quale ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

La Convenzione di Ginevra disciplina anche le circostanze in cui i benefici dello status di rifugiato debbono essere negati o ritirati per la sussistenza di cause soggettive di esclusione del diritto o per motivi che, sul piano oggettivo, ne determinano la cessazione.

A garanzia del fatto che persone considerate non meritevoli di protezione non ne possano usufruire, la Convenzione elenca, in modo tassativo, le limitazioni soggettive che integrano le **clausole di esclusione** dalla concessione dello status di rifugiato con espresso riferimento a tre specifiche categorie di persone:

- coloro che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definito negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;
- coloro che hanno commesso un crimine grave, di diritto comune, al di fuori del Paese di accoglienza prima di esservi ammessi in qualità di rifugiati;
- coloro che si siano resi colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

I definitivi cambiamenti delle condizioni socio politiche nel Paese di cui la persona è cittadina e da cui è fuggita costituiscono, invece, sotto un profilo oggettivo, i presupposti per la “cessazione” dello status di rifugiato che, all'esame degli organi preposti, si deve applicare nei confronti del beneficiario quando:

- siano venute meno le circostanze in seguito alle quali gli è stato riconosciuto lo status di rifugiato, ed egli stesso non continui a rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
- lo stesso sia tornato volontariamente a stabilirsi nel Paese che aveva lasciato o fuori del quale viveva per timore di essere perseguitato;
- trattandosi di persona senza nazionalità, siano venute meno le circostanze in seguito alle quali ha ottenuto il riconoscimento della qualifica di rifugiato, è in grado di tornare nel Paese in cui aveva la residenza abituale;
- abbia acquisito una nuova cittadinanza e goda della protezione del Paese di cui ha acquisito la cittadinanza;
- abbia volontariamente riacquisito la cittadinanza del Paese da cui era fuggito;
- abbia usufruito nuovamente e volontariamente della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza.

La Convenzione di Ginevra è stata recepita nell'ordinamento nazionale con la legge di ratifica 24 luglio 1954, n. 722, che va pertanto annoverata tra le fonti nazionali del diritto di asilo.

3

La Costituzione della Repubblica Italiana

La Carta Costituzionale italiana del 1948 annovera il “diritto di asilo” tra i “principi fondamentali” prevedendo all’art. art. 10, comma 3 che: *“lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana, ha diritto di Asilo sul territorio secondo le condizioni previste dalla legge”*. Successivamente, all’ articolo 117, come introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, prevede che la *competenza esclusiva in materia di diritto d’asilo e tutela degli stranieri resti attribuita allo Stato*.

L’articolo 10 è esempio di come i costituenti abbiano “prestato attenzione ai rapporti internazionali (...) ed è in generale il frutto dell’acquisita consapevolezza che lo Stato è interamente calato nella realtà internazionale la quale condiziona direttamente ed indirettamente anche la vita interna.

In particolare (...) la maggiore attenzione discende anche dal desiderio di reagire al chiuso nazionalismo dell’epoca fascista e di partecipare con piena maturità alla vita sociale internazionale impegnandosi a rispettare le regole della convivenza internazionale e cercando di contribuire attivamente alla trasformazione in senso democratico ed egualitario della società degli Stati”. Legate a questa finalizzazione le norme internazionalistiche della Costituzione trovarono sotto il profilo della loro genesi un’ampia convergenza delle principali forze politiche italiane differenziandosi dalle altre norme che furono, invece, spesso frutto di un compromesso tra tendenze ideologiche contrastanti².

La nozione di diritto di asilo assume evidentemente nella norma costituzionale, per il riferimento specifico alle libertà garantite dal nostro impianto ordinamentale, un’ampiezza che supera quella della Convenzione di Ginevra, ma che viene poi contenuta dal rinvio alle “condizioni previste dalla legge”³.

La sua formulazione va considerata nel quadro di amplissima apertura verso i diritti fondamentali dell’Uomo, assunto dal nostro costituente. Tale atteggiamento fu frutto di una “significativa convergenza di fondo tra le concezioni personalistiche dei cattolici e le tendenze umanitarie dei socialisti e comunisti e le dottrine liberali dei partiti laici minori e rappresenta un carattere distintivo della nostra Costituzione che ha portato il costituente a proclamare nell’art. 2, il principio essenziale del rispetto dei diritti inviolabili della persona umana”⁴.

2. In G. Branca (a cura di), “Commentario della Costituzione”, A. Cassese, *Principi Fondamentali (Art. 10-12)*, Edizione Zanichelli, 1975.

3. Ibidem.

4. Ibidem.

Nella formulazione dell'art. 10 il Diritto di Asilo, inserito tra i diritti che la Carta enuclea per "la persona", investe direttamente la sfera dei rapporti tra individuo e Stato e viene caratterizzato dalla particolare dimensione di "diritto ad avere diritti"⁵. Particolare rilievo assumono le interpretazioni giurisprudenziali del testo costituzionale secondo cui "il diritto di asilo si configura come un diritto soggettivo perfetto che sorge in capo allo straniero allorchè venga accertato l'impedimento nel Paese d'origine all'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. (...) l'art. 10, comma 3 della Costituzione ha carattere immediatamente precettivo"⁶.

È un diritto sia oggettivamente che soggettivamente costituzionale, spettante a stranieri, cioè a coloro che sono estranei al *pactum societatis* che deriva dalla cittadinanza.

Questo particolare aspetto evidenzia come, riconoscendo il diritto di asilo, il costituente abbia fatto "emergere la dimensione dell'uomo in quanto uomo"⁷.

La disposizione costituzionale, conferendo ad ogni straniero, in base all'esistenza dei presupposti del negato esercizio delle libertà nel Paese di origine, il diritto ad essere ammesso e a soggiornare nel territorio dello Stato Italiano, configura il diritto di asilo come "asilo territoriale" distinto dal c.d. asilo extraterritoriale o diplomatico⁸.

Tra gli stranieri debbono ritenersi inclusi anche gli apolidi cui va assicurata tutela proprio in quanto privi di cittadinanza.

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione deve, comunque, ritenersi che il diritto d'asilo, e quindi anche lo status di rifugiato, riguardino i cittadini extracomunitari; ciò perché nell'ambito dell'Unione europea esiste una omogeneità di tutela costituzionale delle garanzie democratiche tale che non può risultare applicabile il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione italiana. A favore di tale interpretazione depone anche il dato letterale dell'articolo 1 del Testo Unico sull'Immigrazione e sulla condizione dello straniero, decreto legislativo n. 286/98, il quale, in attuazione del secondo comma dell'art. 10 della Costituzione, recita: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali", qualificando sostanzialmente come straniero il cittadino di "Stato non appartenente all'Unione europea e l'apolide"⁹.

Da ultimo, il decreto legislativo 25/2008 prevede all'art. 1 che le norme sull'attribuzione delle qualifiche di rifugiato e di persona bisognosa di protezione sussidiaria sono applicabili ai "cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea o apolidi definiti stranieri".

Va altresì rilevato che il diritto di asilo, nel concreto, si esplica in due diritti derivati che sono il "diritto di ingresso nel territorio dello Stato", sostenuto dal *principio del*

5. M. Benvenuti, "Il diritto di Asilo nell'ordinamento costituzionale italiano", Cedam 2007.

6. Tribunale di Roma, Sentenza 1 ottobre 1999, e n 1894/2006.

7. M. Benvenuti, op. cit.

8. Giuliano, in Enciclopedia Del Diritto, voce Asilo (diritto internazionale), Milano, 1958 vol III, pag 209 e segg.

9. C. Taglienti, relazione in "Diritto d'asilo e status di rifugiato nell'ordinamento italiano – colloquio tedesco-francese-italiano in tema di diritto d'asilo-2003.

“*non refoulement*,” introdotto dalla Convenzione di Ginevra, ed il “diritto di soggiorno”, garantito dal divieto di espulsione e di rimpatrio.

Il divieto di espulsione e di respingimento costituiscono oggetto dell’art. 19 del T.U. sull’Immigrazione n. 286/98, in base al quale: “*In nessun caso può disporsi l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione, per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere inviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*”.

I due divieti sono sostenuti da motivi umanitari fondati sul rispetto dell’art. 3 della Costituzione applicabile a chiunque si trovi in Italia o cerchi di entrarvi e si coordinano con i principi ispiratori del sistema nazionale di accoglienza.

L’espulsione consiste nel far uscire dallo Stato Italiano lo straniero che vi sia entrato irregolarmente, mentre il respingimento consiste nel non far entrare alla frontiera chi non è legittimato a farlo.¹⁰

10. Bellagamba – Cariti “La disciplina dell’immigrazione”, Edizione Giuffrè, 2005.

Le politiche europee

3

Premessa

“Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l’Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto.

Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell’evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell’Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull’Unione europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d’Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.”

(dalla Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea 2000/C364)

1

La prima fase 1999-2005

Consiglio Straordinario di Tampere 15-16 maggio 1999

Impegno politico

Ancorare le fondamenta dell'Asilo ad una piena ed inclusiva applicazione della Convenzione di Ginevra

Obiettivo

Dare corso al processo di armonizzazione dei quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni

Il Trattato di Amsterdam ed il Consiglio di Tampere

Con il Trattato di Amsterdam, la politica europea, incentrata sulla **creazione di un “diritto di asilo comune”**, ha vissuto l'avvio di una prima fase che, cronologicamente collocata nell'arco temporale 1999-2005, è stata caratterizzata dall'obiettivo di “armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri” sulla base di ‘norme minime comuni’, ovvero su standard minimi di riferimento da rendere omogenei per poter successivamente sviluppare un percorso comune verso il diritto di asilo. Il Consiglio Europeo, riunitosi in seduta straordinaria a **Tampere il 15 e 16 ottobre 1999** assunse, infatti, come impegno politico l'obiettivo di ancorare, ad “una piena ed inclusiva applicazione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati” le fondamenta dell'Asilo.

Risalgono a questa fase una serie di provvedimenti specificamente mirati a rendere omogenee tra i singoli Stati membri le disposizioni in tema di Asilo.

Nel contesto delineato dal Trattato istitutivo della Comunità europea – che ha previsto la progressiva instaurazione di uno spazio senza frontiere interne entro il quale venisse garantita la libera circolazione delle persone e la definizione di politiche comunitarie relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi – si rendeva necessario instaurare, innanzitutto, un equilibrio tra “criteri di competenza e spirito di solidarietà”¹.

La direttiva Dublino 343/2003/CE

Sulla base della Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, si intese garantire ad ogni richiedente asilo che la sua domanda sarebbe stata esaminata da uno solo tra gli

1. Reg.to 343/2003 del 18 febbraio 2003 premesse del Consiglio dell'Unione europea

Stati membri dell'Unione europea, per evitare il fenomeno dell'*Asylum shopping*. Nel contempo, il Consiglio dell'Unione si propose di consentire a ciascuno Stato membro di accertare se uno straniero, trovato illegalmente sul suo territorio, avesse presentato domanda di asilo in un altro Stato membro.

L'importanza della determinazione dell'identità esatta di tali persone costituì il perno centrale e la garanzia del raggiungimento di tali obiettivi. Perciò, dal momento che le impronte digitali costituivano un elemento fondamentale per la determinazione dell'identità degli individui, fu istituito un *sistema ad hoc*, definito **Eurodac**, e finalizzato al confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino (Regolamento 2725/CE/2000 del Consiglio poi modificato dal Reg.to 407/CE 2002):

Il sistema, che realizzò uno dei supporti per l'attuazione della politica di asilo della Comunità, fu imperniato sull'istituzione, presso la Commissione, di un'Unità Centrale per la gestione della Banca dati informatizzata e sulla individuazione dei mezzi di trasmissione dei dati tra gli Stati membri e la Banca dati centrale.

Del resto, il Consiglio di Tampere aveva auspicato in breve tempo la realizzazione di un meccanismo per determinare con chiarezza e praticità lo Stato membro competente a decidere su una richiesta di asilo per garantire al richiedente l'effettivo accesso alle procedure per il riconoscimento dello status.

A tal fine, nel 2003 fu adottato il Regolamento europeo 343/2003/CE recante il **Regolamento Dublino II**.

Il parametro introdotto dal Regolamento per stabilire la competenza dello Stato ad esaminare la domanda è stato quello dell'ingresso del richiedente asilo. Su tale base, lo Stato che non è competente a decidere sulla domanda di asilo trasferisce il migrante allo Stato competente, provvedendone al trasporto e concordando con lo Stato di destinazione gli orari e le modalità di arrivo per la consegna del richiedente asilo alle autorità. Lo Stato membro competente, per predisporre le procedure di accoglienza necessarie al richiedente, può anche esigere un preavviso di tre giorni lavorativi.

Gli Stati membri possono, comunque, concludere accordi bilaterali aventi ad oggetto lo scambio di ufficiali di collegamento (l'Italia ha accordi in tal senso con la Germania e con il Regno Unito), la semplificazione delle procedure e l'abbreviazione dei termini per agevolare l'applicazione del Regolamento e migliorarne l'efficacia.

La direttiva ha anche previsto, per lo snellimento delle procedure, la creazione di un'apposita rete informativa denominata "Dublin Net"².

2. Per meglio comprendere come viene attuato il regolamento Dublino II è opportuno soffermarsi a riflettere sui dati nazionali. Nel 2008 in Italia si è riscontrato un forte incremento delle richieste di assunzione di competenze da parte degli altri Stati aderenti al regolamento Dublino II, passate da 3.314 del 2007 a 5.676 del 2008 (+71,3%). Al contrario, le richieste dell'Italia verso gli altri Paesi, seppur più che raddoppiate rispetto al precedente anno (2007: 889 e 2008: 1895), rappresentano un terzo delle richieste di presa in carico di competenza. Delle richieste avanzate da altri Stati, l'Italia ne ha accolte oltre la metà (2.901, il 51% del totale). Nel 2009, il numero delle richieste dai Paesi membri all'Italia è stato pari a 10.596, mentre il numero relativo alle richieste rivolte dall'Italia ad altri Stati membri è stato pari a 1377. (Dati Ministero Interno-Unità Dublino).

La direttiva Accoglienza 2003/9/CE

Nello stesso periodo fu adottata la **direttiva 2003/9/CE** recante “**standards minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri**” recepita nel nostro quadro normativo con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140.

Con questo provvedimento, in ossequio all'indirizzo europeo, è stato previsto che i richiedenti asilo privi dei mezzi di sussistenza ricevessero accoglienza per sei mesi a decorrere dal momento della presentazione della domanda di asilo, con oneri a carico dello Stato. Se tale periodo trascorrevva senza che fosse intervenuta la decisione sulla domanda di asilo per causa non imputabile al richiedente, allora veniva rilasciato allo straniero un permesso di soggiorno che gli consentiva di svolgere attività lavorativa.

La direttiva Qualifiche 2004/83/CE

Di importanza fondamentale ai fini del processo di armonizzazione delle normative nazionali è stata, ancora, l'adozione della **direttiva 2004/83/CE** recante “**norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta**”.

La direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

Con tale provvedimento, sempre nello spirito di Tampere, si è perseguito l'intento di operare tra gli Stati membri una sostanziale omogeneizzazione terminologica che, non priva di forti contenuti sostanziali, ha avuto a riferimento le qualifiche inerenti le diverse forme di protezione. Ne è esempio la denominazione della domanda di asilo, mutata in “domanda di protezione internazionale”.

Scopo della direttiva è stato quello di assicurare che gli Stati membri applicassero criteri comuni per identificare le persone effettivamente bisognose di protezione internazionale e che avvicinasero le norme relative al riconoscimento ed agli elementi essenziali dello status.

Inoltre, il livello di protezione che gli Stati membri possono riconoscere al richiedente ha assunto una valenza che, nell'elevato livello di “status”, si è articolata nello status di rifugiato e nello status di protezione sussidiaria, garantendo, in tal modo, una maggior tutela a tutti quei casi in cui, pur in presenza della negazione dei diritti e delle libertà fondamentali a danno del richiedente, non risultavano concretizzarsi appieno i presupposti tassativamente enucleati dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il Trattato di Lisbona

Peraltro, verso gli stessi obiettivi di armonizzazione in materia di asilo si era diretto anche il **Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione Europea** – “TFUE” di cui il 17 e 18 giugno 2004 è stato firmato il primo accordo. Il Trattato, recante modifiche del Trattato dell'Unione europea e del Trattato istitutivo della Comunità europea, successivamente firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009, ha posto le proprie radici nei valori unificanti dell'Europa, prevedendo che nel preambolo del Trattato sull'Unione europea fosse inserito un secondo capoverso per richiamare espressamente “le eredità culturali, religiose ed umanistiche dell'Europa da cui sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili ed inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto”. In tal modo il Trattato ha posto le basi per la seconda fase delle politiche europee in tema di asilo.

Quindi, durante il quinquennio in cui si è articolata la prima fase del “percorso europeo verso un diritto di asilo comune”, la Commissione ha rilevato le forti difficoltà insite nel processo unificante in atto ed in particolare ha verificato che le domande di asilo, proposte da richiedenti provenienti dagli stessi Paesi di origine, venivano accolte o rigettate con decisioni profondamente diverse da Stato membro a Stato membro.

Dunque, l'attuazione della fase di armonizzazione veniva ad evidenziare, in ambito europeo, la difformità da Stato a Stato, delle informazioni riguardanti i Paesi di origine e poneva in luce la mancanza di prassi comuni tra gli Stati membri.

Occorreva, pertanto, procedere al rafforzamento degli strumenti necessari a conseguire l'originario obiettivo di Tampere.

A questo scopo è stata orientata tutta l'intensa attività che ha caratterizzato il successivo quinquennio.

2

La seconda fase 2005-2010

Programma dell'Aja
<p>Obiettivi: realizzazione di una procedura comune di asilo definizione di uno "status unico" (rifugiato + protezione sussidiaria) creazione di un "sistema di asilo europeo"</p>

Il Programma dell'Aja

Partendo dalle predette rilevazioni critiche, la seconda fase delle politiche europee fu avviata nel 2005 con il **Programma dell'Aja**, ed assunse ad obiettivo la creazione di una "procedura comune di asilo e la definizione di uno 'status unico' per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria".

L'intento perseguito era quello di raggiungere un "livello comune di protezione più elevato e comunque più uniforme all'interno dell'Unione Europea garantendo, nel contempo, una maggiore solidarietà tra gli Stati membri".

La direttiva Procedure 2005/85/CE

Risale a tale fase l'adozione della **direttiva europea 2005/85/CE inerente le procedure per il riconoscimento o la revoca dello status di rifugiato** che verrà poi recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Il provvedimento ha mirato alla creazione di una procedura unica per la proposizione e l'esame della domanda di protezione internazionale, nella indicazione dei criteri applicabili ai colloqui personali, alla individuazione di casi di esame prioritario, alla tutela dei vulnerabili e dei minori non accompagnati richiedenti asilo ed alla enucleazione di casi di inammissibilità.

La politica del Global Approach

Nel più ampio quadro della gestione dei flussi migratori, la cui consistenza aveva assunto in quel periodo un forte trend di crescita, il Consiglio europeo, nel dicembre 2005, ha adottato la **politica dell'approccio globale** (cd. *Global approach*) verso i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori. La dimensione del fenomeno aveva, in-

fatti, ingenerato la consapevolezza che senza il coinvolgimento diretto di questi Paesi non avrebbe potuto essere attuata un'efficace politica di gestione dei flussi e non avrebbero potuto essere sfruttati appieno i vantaggi che, in termini di sviluppo, potevano giungere agli stessi Paesi della migrazione.

La strategia europea si andava, dunque, proiettando verso l'istituzione di un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i Paesi terzi.

Su tali basi, nel giugno 2007, il Consiglio ha dato anche il via all'introduzione di specifici strumenti, quali le piattaforme di cooperazione e i partenariati per la mobilità, unitamente a missioni esplorative presso alcuni Paesi africani, che miravano al rafforzamento del dialogo con i governi degli Stati di origine e di transito dei flussi migratori. L'Italia ha partecipato attivamente alle missioni svolte in Ghana, Senegal, Etiopia e Nigeria.

La validità della strategia del Global approach è garantita dalla sua architettura ancorata a tre punti: l'organizzazione della migrazione legale, il contrasto all'immigrazione illegale ed il legame tra migrazione e sviluppo.

In questo quadro l'Italia ha sostenuto l'importanza di mantenere alta l'attenzione nei confronti delle rotte migratorie africane, che nutrono flussi diretti verso il nostro Paese anche per raggiungere altre mete europee, ed ha chiesto di compiere una riflessione sui possibili interventi per affrontare la situazione delle persone bisognose di protezione internazionale in quelle aree di crisi, in collaborazione con l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati.

Il Libro Verde

È sempre nel corso di questa seconda fase, più propriamente nel giugno del 2007, che la Commissione europea ha pubblicato un "**Libro Verde**" nel quale, sulla scia dell'impegno assunto dal Consiglio a Tampere, sono indicate le linee del futuro assetto del "Sistema Comune Europeo di Asilo" definito con l'acronimo "Ceas – Common European Asylum System".

A tal fine, come espressamente previsto nell'introduzione al documento, la Commissione ha richiamato l'importanza di "adottare un'impostazione integrata e globale della politica di asilo adoperandosi per migliorare gli aspetti della procedura di asilo dal momento della proposizione della domanda fino all'individuazione di una soluzione duratura per coloro che hanno bisogno di protezione internazionale".

Al tempo stesso, la Commissione ha individuato e messo a fuoco le principali lacune degli Stati membri, riconducibili, per lo più, all'inadeguato livello di avvicinamento delle norme nazionali; alla mancata applicazione tra gli Stati membri del principio di solidarietà (*burden sharing*), sotto il profilo della divisione delle responsabilità e degli oneri; alle divergenze nei vari Stati in ordine all'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro; alla presa in considerazione delle crescenti casistiche di vulnerabilità ed alla relativa definizione di assistenza medica e consulenza medica psicologica adeguata per le persone traumatizzate, per le vittime di tortura

o di tratta; alla predisposizione di condizioni materiali di accoglienza adeguate a standard più elevati.

Secondo la Commissione, le criticità rilevate possono essere sostanzialmente superate attraverso l'effettivo recepimento in ciascuno Stato membro di una procedura unica di asilo "che abbia un effetto vincolante e che determini la più generale uniformità dello status".

Il piano strategico sull'Asilo

Successivamente, nel 2008, con l'adozione del **Piano strategico sull'Asilo** avvenuta mediante la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato per le Regioni CE del 17 giugno 2008, il Consiglio europeo ha posto un ulteriore rinforzo al cammino verso un *diritto di asilo comune*, ribadendo che la priorità era quella di "focalizzare i bisogni e gli interessi primari dei cittadini e di ogni persona di cui l'Unione europea ha la responsabilità, assicurando il rispetto dei diritti fondamentali e la libertà e garantendo, nel contempo, la sicurezza in Europa".

Questa posizione comprende, infatti, l'assunzione della responsabilità da parte dell'Unione di farsi carico di coloro che hanno necessità di protezione ai quali, pertanto, debbono essere garantite procedure di ingresso omogenee che costituiscono l'unica linea di sviluppo del futuro Diritto di Asilo Unico Europeo.

Il patto europeo per l'immigrazione e l'asilo

Muovendo, dunque, dalla constatazione del cammino fatto verso un Sistema di Asilo Unico Europeo e dalla consapevolezza di quanto fosse necessario compiere ulteriori passi in avanti verso l'obiettivo fondamentale della conformità delle politiche migratorie alle norme del diritto internazionale ed in particolare a quelle relative ai diritti dell'uomo, alla dignità della persona umana ed ai diritti rifugiati, nell'autunno del 2008, sotto la Presidenza francese, venne varato il "**Patto Europeo per l'Immigrazione e l'Asilo**". Con l'adozione del "Patto", il Consiglio europeo, a corollario della politica del Global approach, ha assunto cinque impegni fondamentali:

1. organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle capacità di accoglienza di ciascuno Stato membro e delle esigenze di integrazione;
2. combattere l'immigrazione clandestina, assicurando il ritorno in patria degli stranieri in posizione irregolare;
3. rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
4. "costruire un'Europa dell'Asilo";
5. creare un partenariato globale con i Paesi d'origine e di transito al fine di favorire le sinergie tra l'immigrazione e lo sviluppo.

Con particolare riferimento all'Asilo, il "Patto", se da un lato ha solennemente confermato che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione negli Stati dell'Unione europea ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, dall'altro ha sottolineato come sussistano forti divergenze tra gli Stati membri per quanto attiene sia alla "concessione" della protezione internazionale, sia alle "forme" di protezione internazionale garantite.

Pertanto, richiamando il disegno unificante di Tampere, il Patto ha auspicato il massimo impegno da parte della Commissione europea nell'introduzione, entro il 2010, o al più tardi entro il 2012, di una *procedura unica* in materia di asilo che preveda garanzie comuni e status uniformi secondo il modello dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Di fatto, possiamo affermare che le indicazioni del Patto avevano già trovato attuazione in Italia, dove, come si è visto in precedenza, con il decreto legislativo 251/2007, erano state introdotte disposizioni innovative in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e delle relative qualifiche, che hanno posto il Paese tra gli Stati membri all'avanguardia nel processo europeo di armonizzazione normativa in tema di asilo.

Processi di revisione delle direttive

Al fine di sostenere e meglio indirizzare gli Stati membri al superamento delle criticità evidenziate dal Libro Verde prima, e dal Patto Europeo per l'Asilo poi, l'Europa ha dato avvio ai **processi di revisione delle direttive sull'Accoglienza, sul Regolamento Dublino e sul Regolamento Eurodac, nonché sulle Qualifiche e sulle Procedure.**

Nell'ambito applicativo del Regolamento Dublino è emersa la necessità di rafforzare le disposizioni per garantire e migliorare l'efficacia del sistema con particolare riferimento alle scadenze delle procedure di trasferimento ed alla introduzione di maggiori informazioni per meglio determinare lo Stato membro competente.

La revisione del Regolamento Dublino, così come quella dell'Eurodac, ha avuto specificamente avvio a seguito della presentazione, da parte della Commissione europea nel 2007, di una Relazione sullo stato di attuazione del "Sistema Dublino", che aveva avuto ad oggetto i primi anni del suo funzionamento e i cui risultati avevano destato alcune perplessità sia per quanto riguardava l'attuazione pratica che l'efficacia del sistema.

Le principali modifiche proposte dalla Commissione riguardano: la previsione delle diverse scadenze per snellire il sistema delle informazioni e migliorare il meccanismo della protezione, in particolare con un colloquio obbligatorio con il richiedente; la facilitazione del diritto al ricongiungimento familiare, con particolare attenzione per i minori; il rafforzamento delle garanzie procedurali, in particolare con il riconoscimento al patrocinio legale gratuito; la limitazione dei motivi per la detenzione e il trattenimento; la regolamentazione dei meccanismi sugli scambi di informazioni relative ai richiedenti, soprattutto per esigenze specifiche, quali quelle mediche. Il nuovo sistema dovrebbe risultare più organico ed efficace, nell'ottica di sanare anche la proble-

matica dei movimenti secondari verso i Paesi diversi da quelli per i quali viene richiesta la protezione. Il testo in via di definizione tende altresì a rinforzare tanto la clausola di sovranità, in base alla quale lo Stato membro ha sempre la possibilità di decidere di esaminare una richiesta di asilo anche se in base ai criteri del regolamento la competenza non gli spetta, quanto la clausola umanitaria che offre allo Stato membro la possibilità di ricongiungere i componenti di una famiglia e altri parenti che dipendono dalla stessa famiglia, sulla base di considerazioni umanitarie tenendo conto anche di tradizioni familiari e culturali.

Nel prendere parte ai lavori, il nostro Paese, in considerazione del costante, forte incremento delle richieste di assunzione di responsabilità rivolte dagli altri Stati membri, cui di recente si è aggiunta la Svizzera, ha assunto una posizione determinata, chiedendo una straordinaria attenzione alla controversa interpretazione di alcuni articoli e presentando osservazioni per il miglioramento delle procedure la cui applicazione potrà risultare meno penalizzante per gli Stati che, come il nostro, sono “Paesi Frontiera”. In particolare la posizione italiana mira a contrastare la riduzione dei termini attuali che già richiedono sforzi procedurali per il rispetto di tutti gli adempimenti previsti. Viene in ogni caso sostenuta, in applicazione del principio di solidarietà, l'introduzione della procedura di sospensione dei trasferimenti di richiedenti asilo verso uno Stato membro che sia sottoposto ad una particolare pressione migratoria. Secondo la posizione nazionale tale procedura di sospensione potrebbe anche operare per periodi brevi consentendo in tal modo di fronteggiare anche emergenze temporanee o stagionali.

La revisione del sistema Dublino comporta, come si è detto, per la stretta correlazione che li lega, anche la rivisitazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'“Eurodac”, unità centrale per il confronto delle impronte digitali. La Commissione, attraverso la revisione, intende pervenire alla creazione di un meccanismo chiaro ed efficace per determinare lo Stato membro competente alla domanda di asilo. Inoltre, nel testo in corso di elaborazione, viene introdotta la possibilità che le Autorità europee di pubblica sicurezza possano interrogare il sistema ai fini di indagine per la prevenzione e repressione di gravi reati.

Nel 2009, alla fine del quinquennio in esame, in coerenza con l'obiettivo di assicurare una maggiore eguaglianza ed un più elevato livello delle forme e delle modalità di accoglienza, la Commissione europea ha avviato la procedura per la revisione della prima “direttiva accoglienza” 2003/9/CE che, al fine di determinare standard qualitativi omogenei in tutti gli Stati membri, è caratterizzata da una forte tendenza alla riduzione della discrezionalità prima concessa agli Stati in una serie di settori chiave. Con la revisione della direttiva sull'accoglienza, la Commissione si prefigge anche l'obiettivo di delineare un accesso al mercato del lavoro più armonizzato e maggiormente semplificato in modo che, sempre fatte salve le competenze nazionali, l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da restrizioni amministrative burocratiche.

Ulteriore fondamentale argomento posto ad oggetto della revisione è la massima tutela che gli Stati membri debbono offrire alle categorie “vulnerabili”, come le donne sole o in gravidanza, i minori, le vittime di tortura o di violenza ed i malati che necessitano di cure specialistiche ed anche prolungate nel tempo.

Nei primi mesi del 2009 si è dato altresì corso alla **revisione della direttiva sulle procedure** in cui debbono essere ben definiti i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale e garantite le medesime condizioni di accesso alla protezione internazionale in tutta l'Unione europea. Per conseguire questo precipuo obiettivo, le modifiche alla direttiva procedure tenderanno ad instaurare una procedura unica che non lasci spazio, nei vari Stati membri, ad una proliferazione di regimi procedurali diversificati, e che consenta l'esplicazione di un esauriente esame delle esigenze di protezione sia nel quadro di riferimento della Convenzione di Ginevra, sia nel regime di protezione sussidiaria introdotto dalle disposizioni europee.

Nel procedimento per l'esame della domanda di protezione internazionale dovrà essere rafforzata l'eguaglianza di genere e dovranno essere individuate garanzie supplementari per i vulnerabili.

La proposta di modifica della Commissione tende ad ottenere la massima possibile equiparazione delle due forme di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e a migliorare l'accesso alle procedure di asilo, prevedendo specifici obblighi di informazione a carico del personale di frontiera, di polizia e dei centri di trattenimento. Al fine di migliorare i meccanismi procedurali il testo tende a modificare anche i motivi di inammissibilità delle domande di asilo, il concetto di Paese terzo di origine sicuro e la nozione di domanda reiterata.

Anche in ordine a tale proposta di revisione l'Italia ha assunto una posizione critica in merito, ad esempio, all'incidenza del testo sui casi di trattenimento previsti dalla normativa vigente ed alla riduzione, in tale ambito, della discrezionalità nazionale.

Al fine di elevare il livello di armonizzazione delle norme di protezione la Commissione persegue altresì l'obiettivo di garantire anche ai rifugiati ed ai titolari di protezione sussidiaria un trattamento pari a quello riservato ai lungo soggiornanti garantendo loro, dopo cinque anni di residenza legale, la certezza del diritto di residenza e l'esercizio pieno dei diritti al pari dei cittadini dell'Unione.

L'indagine sui processi di armonizzazione normativa dell'UNHCR

Per offrire un concreto contributo al processo di revisione finalizzato al raggiungimento, entro il termine del 2012, di una maggiore armonizzazione, l'UNHCR ha condotto, tra il mese di agosto 2009 e il mese di marzo 2010, **un'importante ricerca sullo stato di applicazione della direttiva sulle procedure definita brevemente A.P.D. per intendere "Asylum Procedures Directive"**.

Attraverso uno studio comparativo della situazione riscontrata in 12 Paesi europei (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Inghilterra, Olanda, Slovenia e Spagna), basato sull'analisi delle normative nazionali, l'UNHCR, tenendo conto delle diversità procedurali correlate ai diversi contesti ordinamentali, ha tratto valutazioni insoddisfacenti, presentate ai rappresentanti del-

la Commissione europea e dei vari Stati membri nella riunione del 25 marzo 2010 a Bruxelles.

Il risultato della ricerca ha infatti dimostrato che il processo di armonizzazione non è ancora compiuto e che negli Stati membri non sono assicurate ai richiedenti asilo le stesse garanzie, che alcune aree di applicazione della direttiva presentano carenze e lacune che vanno al più presto sanate e che è necessario svolgere un training idoneo a formare in modo uniforme gli addetti ai lavori nei singoli Stati membri.

Per quanto più specificamente riguarda il nostro Paese, dove sono stati sottoposti a valutazione dell'UNHCR 90 casi, seguite 20 audizioni ed intervistate 18 persone che svolgono funzioni all'interno dell'iter procedimentale, non sono state messe in rilievo particolari lacune o carenze anche se, nella prospettiva della realizzazione di un diritto comune europeo, sono stati formulati suggerimenti per il perfezionamento ed il miglioramento del sistema procedurale vigente.

Nell'ottica di realizzare procedure univoche nell'ambito del Sistema Comune di Asilo Europeo, l'UNHCR ha sottolineato l'importanza dell'**European Asylum Support Office**, istituito con Regolamento 439/2010 del 19 maggio 2010, al quale darà la massima collaborazione per conseguire l'obiettivo di rafforzare il collegamento tra i vari Stati membri aiutandoli nell'applicazione delle regole comuni, sostenendoli nella cooperazione pratica e sviluppando la loro capacità di elevare al massimo livello la qualità delle fasi procedurali in ottemperanza alla direttiva. Uno strumento a sostegno della cooperazione pratica potrà essere fornito dall'EAC, European Asylum Curriculum, che è un sistema, già realizzato ed ora in corso di perfezionamento e diffusione, di informazione e di formazione scambievolmente tra gli staff che negli Stati membri trattano il tema dell'Asilo.

In coerenza con le prospettive di perfezionamento delle direttive predette, è in via di revisione anche la direttiva sulle qualifiche per il riconoscimento della protezione internazionale. Infatti, nonostante la sua prima applicazione in molti Stati membri abbia avuto un impatto positivo, la Commissione europea ha rilevato come il riconoscimento delle esigenze di protezione di richiedenti provenienti dagli stessi Paesi di origine presenti ancora sensibili variazioni da Stato a Stato.

Le proposte della Commissione, perciò, perseguiranno l'intento di modificare i criteri di concessione della protezione internazionale già espressi nella precedente direttiva chiarendo ulteriormente le condizioni necessarie per l'ammissibilità alla protezione sussidiaria. Sempre con riferimento a questa tipologia di status, ancor più impegnativo sarà il dibattito concernente la revisione del livello dei diritti e dei vantaggi da concedere ai destinatari di protezione sussidiaria per migliorarne, ad esempio, il livello di accesso ai diritti sociali ed economici, essenziali alla loro piena integrazione.

Un supporto fondamentale al miglioramento della direttiva è stato dato anche in questo caso dall'UNHCR con la relazione *Asylum in the European Union*, presentata nel 2007 a seguito di uno studio sull'applicazione della direttiva³.

3. UNHCR, *A study of the implementation of the qualification directive*, november 2007 – Ricerca condotta in cinque Stati membri Francia, Germania, Grecia, Repubblica slovena e Svezia.

Nel rapporto veniva evidenziato che la direttiva non esplicava il suo potenziale in favore dei bisognosi di protezione internazionale anche a causa di una interpretazione restrittiva sia dei criteri per la concessione dello status di rifugiato che della protezione sussidiaria. L'UNHCR raccomandava pertanto alla Commissione europea di utilizzare anche le interpretazioni della Corte Europea in relazione alle previsioni fondamentali della direttiva e di proporre misure per assicurare lo sviluppo del controllo di qualità sull'attuazione della direttiva anche per ridurre le divergenze tra gli Stati. L'ampio processo di revisione e il dibattito sviluppato nella seconda fase europea hanno confermato la necessità che tutti i risultati che consentono alla prospettiva di "Asilo unico" di diventare un vero e proprio "sistema di asilo europeo" su tutto il territorio dell'Unione, debbano essere raggiunti entro il 2012.

In particolare dovranno essere garantiti:

- l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno, con la conseguenza che gli Stati membri, per contrastare l'immigrazione irregolare e per proteggere le frontiere esterne, dovranno adottare disposizioni che non impediscano l'accesso dei richiedenti asilo nell'Unione europea;
- una procedura comune ed unica per garantire l'efficacia, la rapidità, la qualità e l'equità delle decisioni;
- la previsione della dimensione "di genere" e delle particolari esigenze dei gruppi vulnerabili;
- le opportunità di cooperazione pratica fra Stati membri per sviluppare formazioni comuni e per valutare insieme le informazioni sui Paesi di origine;
- la coerenza con le altre politiche che si intersecano con la protezione internazionale come ad esempio le politiche di rimpatrio, e la determinazione delle responsabilità degli Stati membri favorendo la solidarietà.

L'Unione europea, sino ad oggi, ha offerto ai cittadini un mercato unico, un'unione economica e monetaria, la capacità di rispondere a sfide politiche ed economiche globali. Grandi progressi sono stati fatti verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La priorità, ora, è porre i cittadini al centro di questo progetto.

Ma la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è concepibile senza una politica estera europea che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Per questo è fondamentale l'obiettivo di promuovere una società integrata per il cittadino: un'Europa della solidarietà capace, tra l'altro, di attuare una politica di immigrazione e di asilo che, forte dei capisaldi del Global approach e del Patto sull'asilo, sostenga il partenariato con i Paesi terzi.

È importante che l'Unione confermi la sua tradizione umanitaria offrendo generosamente protezione a chi ne ha bisogno ed offrendo uno status comune a tutti gli immigrati legali.

Certo il processo di armonizzazione della normativa in atto gioverà sempre di più alla cooperazione ma, affinché il concetto di cooperazione normativa assuma una valenza concreta, occorrerà passare dal livello giuridico al livello pratico.

In tale direzione la Presidenza Belga del Consiglio dell'Unione ha appositamente programmato la riunione dei Ministri Europei per l'Immigrazione e l'Asilo del 13 e 14 settembre a Bruxelles che è stata preceduta sia da un incontro informale, tenutosi a Parigi il 6 settembre 2010, tra gli Stati membri maggiormente interessati dal fenomeno dell'Asilo, sia da un incontro, anch'esso informale, del Comitato Strategico per l'Immigrazione le Frontiere e l'Asilo (SCIFA) svoltosi sempre il 6 settembre ad Antwerp sul tema specifico della "qualità ed efficienza nelle procedure di asilo".

Il Programma Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori

Infine, per sostenere lo sforzo degli Stati membri soggetti alla pressione migratoria, l'Europa ha lanciato nel 2006/2007 il **Programma generale quadro "solidarietà e gestione dei flussi migratori"**, c.d. **Programma Solid**, con il quale ha istituito particolari strumenti finanziari ed apposite regole per la loro gestione. Più specificamente, sono stati creati quattro Fondi europei destinati ai Rifugiati, all'Integrazione, al Rimpatrio ed alle Frontiere Esterne.

Ai predetti Fondi, per comprendere le finalità che perseguono e le modalità con cui, in ogni Stato membro debbono essere gestiti, viene dedicato un apposito successivo capitolo.

3

La terza fase

2010-2015

Programma di Stoccolma

- Ancorato ai capisaldi di Tampere e dell'Aja annovera tra gli **obiettivi prioritari**
- l'**ultimazione del Ceas**
 - la **definizione del Sistema comune di Asilo Europeo**
 - l'attuazione di **elevati standard di accoglienza e protezione**

Il Programma di Stoccolma

Cinque anni dopo il Programma dell'Aja, per verificare se le politiche dell'Unione avessero effettivamente incontrato le nuove sfide cogliendo le opportunità offerte con il Trattato di Lisbona, si è giunti a formulare il programma di Stoccolma i cui principi sono confluiti nel **Programma di Stoccolma**.

Imperniato sui capisaldi dei programmi di Tampere e dell'Aja, il Trattato ha confermato la necessità di sviluppare un'area di libertà, sicurezza e giustizia ed ha individuato tra le priorità politiche la “promozione della cittadinanza e dei diritti fondamentali, la costruzione di un'Europa della Legalità e della Giustizia, di un'Europa che protegge, di un'Europa che punta alla propria dimensione esterna, di un'Europa delle responsabilità, della solidarietà e del partenariato sul tema dell'Immigrazione e dell'Asilo.”

Con attenzione agli importanti cambiamenti che caratterizzeranno il futuro, l'Unione ha preso atto di dover sviluppare politiche migratorie flessibili tenendo presente che il loro punto cruciale è costituito dal rapporto tra immigrazione ed integrazione. Su questa base il Programma di Stoccolma ha confermato i principi enunciati sia nel “Global approach to migration”, che nel Patto Europeo per l'Asilo, ed ancora, riprendendo le conclusioni di Tampere e dell'Aja, ha previsto che alla Convenzione di Ginevra, oltre ai singoli Stati membri debba aderire, in proprio, anche “l'Unione Europea” che dovrà anche porre particolare attenzione alla specifica protezione da dare ai soggetti “più vulnerabili”.

Il Programma ha quindi annoverato tra i suoi obiettivi l'ultimazione del **Sistema comune di Asilo Europeo – Ceas** – sottolineando, in tale prospettiva, l'importanza di stabilire un'area di protezione e solidarietà, basata su procedure comuni di Asilo, su elevati standard di accoglienza e di protezione.

Operativamente, e per la realizzazione dell'impianto programmatico, ha previsto, entro il 2010, l'istituzione dell'Easo – Ufficio Europeo di supporto all'Asilo – **Europe-**

an Asylum Support Office, con sede a La Valletta-Malta, Stato la cui collocazione geografica e le cui posizioni rispetto agli arrivi di imbarcazioni via mare, sono stati emblematici del concetto di pressione migratoria.

L'ufficio svolgerà un ruolo centrale nel coordinamento delle misure di *capacity building*, sull'attuazione di programmi volontari di condivisione di responsabilità tra Stati membri e, insieme all'UNHCR e ad altri principali enti ed associazioni internazionali svilupperà gli strumenti di solidarietà verso i Paesi terzi in coerenza con le previsioni dei precedenti Trattati e Programmi che avevano evidenziato l'importanza della dimensione esterna e, quindi, della politica estera dell'Unione.

È stato già previsto che tutti gli agenti preposti in ciascuno Stato membro all'esame delle domande di asilo, dovranno seguire moduli formativi comuni (*develop a common educational platform for national asylum official*) ed avere accesso alle stesse informazioni sui Paesi di origine.

All'esito della valutazione dei risultati conseguiti in fatto di solidarietà e condivisione delle responsabilità, che dovrà essere intrapresa entro il 19 giugno 2014, le competenze dell'Ufficio europeo potranno essere ulteriormente modificate.

Nell'arco cronologico 2010-2015, assunto a riferimento dal Programma di Stoccolma, gli Stati membri potranno essere sottoposti a controlli sulla buona gestione dei loro rispettivi sistemi di asilo e saranno perciò istituiti meccanismi di valutazione periodica finalizzati alla *reductio ad unum* dei singoli sistemi.

A tal fine sarà attribuito all'Ufficio europeo per l'asilo il coordinamento di un sistema di solidarietà stabile, basato sul coordinamento della distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri che viene considerato dall'Europa uno dei punti fermi per lo sviluppo sostenibile e credibile del Ceas.

Il Programma di Stoccolma ha riaffermato la fondamentale importanza del sistema Dublino nella individuazione delle responsabilità e delle competenze per l'esame delle domande di asilo, definendolo una 'pietra miliare' nella costruzione del Ceas (*cornerstone in building the Ceas*).

Infine il Programma ha stabilito che, nel delineare la propria dimensione esterna, l'Europa dovrà sviluppare il partenariato e la cooperazione con i Paesi che ospitano numeri elevati di rifugiati e, nel contempo, dovrà promuovere e sostenere la capacità dei Paesi terzi di gestire i flussi migratori.

Una speciale attenzione viene data nel documento, anche al **reinsediamento**, modalità di accoglienza collettiva di gruppi vulnerabili che, insieme ai programmi di protezione regionale viene considerata uno strumento di solidarietà e di protezione efficace per offrire soluzioni durevoli ai rifugiati e che, pertanto, è particolarmente sostenuta dalla Commissione Europea (v. infra Cap. V).

L'iter della Domanda di Protezione Internazionale

4

1

La Domanda di Protezione internazionale nella direttiva qualifiche e nella direttiva procedure

Uno degli obiettivi fondamentali che l'Unione europea si è posta è l'istituzione progressiva di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, aperto a quanti, spinti da avverse circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità europea. A tal fine, con la direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della "qualifica" del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, ha inteso dare in ogni Stato membro ampia ed omogenea tutela ai richiedenti.

Introducendo il concetto di "**protezione internazionale**", la direttiva, recepita con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, (c.d. decreto qualifiche), ha abbracciato diverse situazioni di cui alcune riconducibili ai casi indicati dalla Convenzione di Ginevra ed altre molto vicine, ma non propriamente conformi alla stessa casistica.

Perciò, *all'interno del concetto di protezione internazionale ha individuato due diverse tipologie di "Status": quella di "rifugiato" e quella di "destinatario di protezione sussidiaria"*. Successivamente, con la direttiva 2005/85/CE, del 1° dicembre 2005, il Consiglio ha inteso stabilire nella Comunità un quadro minimo ed unificante delle "procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria".

In recepimento della direttiva sulle procedure, attuato con il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (c.d. decreto procedure), successivamente modificato con il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159, la domanda di asilo ha assunto la denominazione di "Domanda di protezione internazionale".

La domanda deve essere presentata personalmente dal richiedente presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera all'atto di ingresso sul territorio nazionale o presso la Questura competente in relazione al luogo di dimora del richiedente (art. 6, c.1, decreto leg.vo 25/2008). La formalizzazione della domanda avviene attraverso la compilazione di un modulo c.d. "C3" in cui, oltre a fornire i dati anagrafici, il richiedente deve descrivere le motivazioni che lo hanno indotto ad affrontare il viaggio verso l'Italia per chiedere asilo.

Per la predisposizione della domanda e la compilazione del modulo il richiedente ha diritto a chiedere l'assistenza di un interprete o di un mediatore culturale.

La ratio ispiratrice della direttiva europea, recepita nel quadro nazionale, è quella di unificare le modalità procedurali tra gli Stati membri, per favorire l'"accesso effettivo" del richiedente alle procedure.

Ciò comporta che, oltre a presentare la domanda di protezione internazionale, egli possa avere l'opportunità di cooperare e collaborare con le Autorità competenti per poter produrre elementi che dimostrino la situazione posta a fondamento della sua

domanda. Tale finalità di “partecipazione attiva del richiedente alla procedura di accesso” è congiuntamente garantita dall’art. 11, c. 1 del decreto procedure e dall’art. 3 del decreto qualifiche, dove è previsto un obbligo del richiedente a collaborare presentando tutti i documenti di cui è in possesso, incluso il passaporto nonché tutti gli elementi significativi a corredo della domanda che comprendono le dichiarazioni e la documentazione in merito alla sua età, alla condizione sociale anche dei congiunti se rilevante ai fini del successivo ricongiungimento, all’identità, alla cittadinanza, ai Paesi ed ai luoghi in cui ha soggiornato, alle domande di asilo pregresse, agli itinerari di viaggio, alle situazioni verificatesi nel Paese di origine dopo la sua partenza, ovvero ad attività da lui svolte dopo la partenza (art. 3 decreto leg.vo 19 novembre 2007, n. 251).

Gli elementi prodotti dal richiedente e non suffragati da prove sono considerati veritieri se l’Autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che il richiedente abbia compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziarla se è stata fornita la motivazione della carenza di documentazione. A sostegno delle circostanze esposte gioca principalmente la non contraddittorietà tra le informazioni generali e quelle specifiche fornite dal richiedente.

Presupposti per la credibilità del richiedente	
Coerenza interna	Coerenza esterna
Assenza di contrasto tra la affermazioni contestuali, precedenti o successive scritte od orali del richiedente	Assenza di contrasto tra informazioni specifiche e generali
La coerenza va correlata allo sforzo compiuto dal richiedente nel circostanziare la domanda	

Nel momento in cui viene formalizzata la domanda, l’Ufficio di Polizia competente a riceverla, a garanzia del richiedente (art. 10 del decreto leg.vo 25/2008) lo informa sulla procedura da seguire; sui suoi diritti e sui suoi doveri durante il procedimento; sui tempi e sui mezzi a disposizione per completare la domanda con altri elementi utili per l’esame.

A tal fine al richiedente viene consegnato un opuscolo informativo in cui sono spiegate le fasi della procedura, le modalità per ricevere prestazioni sanitarie e di accoglienza, nonché l’indirizzo ed il recapito telefonico dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Al di là di questa fase, il richiedente può chiedere in ogni momento del procedimento di contattare l’UNHCR o altre organizzazioni competenti in materia di asilo.

A tutela del nucleo familiare e comunque dei minori, si ritiene estesa anche ai figli minori non coniugati, presenti sul territorio nazionale la domanda presentata dal genitore (art. 6, c. 3, d. l. vo 25/2008).

Nel caso in cui il minore non sia accompagnato, ovvero sia privo della presenza di un genitore o di chi, sul territorio italiano, ne faccia le veci, e manifesti la volontà di chie-

dere protezione internazionale, riceverà tutta l'assistenza necessaria a sostenerlo e a guidarlo nella presentazione della domanda (art. 6, c. 3, art. 19, c. 1 decreto leg.vo n. 25/2008).

La presentazione della domanda richiede un'indagine sulla competenza italiana ad esaminarla: il regolamento Dublino n. 343/CE/2003 stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente all'esame di una domanda presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Il regolamento Dublino II, strumento comunitario finalizzato a ridurre le domande multiple, ovvero presentate in diversi Stati, ha sostituito la precedente Convenzione di Dublino con la quale gli Stati firmatari avevano stabilito, dal 1997, di disciplinare la materia. Così come la Convenzione anche il Regolamento si basa sul principio generale per cui la competenza ad esaminare la domanda spetta allo Stato in cui si è verificato l'ingresso al territorio europeo. Per la verifica della competenza sulla domanda e l'attuazione del Regolamento Dublino opera presso il Ministero dell'Interno "l'Unità Dublino".

La presentazione della domanda di protezione internazionale autorizza il richiedente a rimanere sul territorio dello Stato, ai fini esclusivi della procedura, fino alla decisione sulla Domanda di Asilo. Perciò l'Autorità di Polizia, e più specificamente il Questore della provincia in cui è stata presentata, dopo aver verificato la validità della documentazione prodotta, rilascia un permesso di soggiorno valido tre mesi e rinnovabile fino alla decisione della Commissione territorialmente competente.

2

Le Commissioni Territoriali per l'esame delle domande di protezione internazionale e la Commissione Nazionale per il diritto di asilo

La domanda presentata alla Questura viene, dunque, inoltrata alle Commissioni Territoriali che sono le Autorità competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nelle rispettive circoscrizioni territoriali.

Istituite, inizialmente in numero di sette, dalla legge 189/2002, le predette Commissioni vengono nominate con Decreto del Ministro dell'Interno e sono composte da un funzionario della carriera prefettizia con funzioni di Presidente, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante degli enti locali, un rappresentante dell'UNHCR. Su richiesta del Presidente della Commissione Nazionale la composizione delle Commissioni può essere integrata anche da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri specie quando sia necessario disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei Paesi di provenienza.

Le Commissioni Territoriali decidono validamente a maggioranza con prevalenza, in caso di parità, del voto del Presidente. In caso di presenza di tre soli membri, la Commissione può decidere solo all'unanimità.

Ai sensi dell'art. 32 del decreto leg.vo 251/2007 il personale delle Commissioni riceve una formazione di base per l'attuazione della relativa disciplina ed è tenuto all'obbligo di riservatezza in ordine alle informazioni sui rifugiati e sui titolari di protezione sussidiaria di cui viene a conoscenza nello svolgimento delle attività.

Le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale individuate dalla legge 189 /2002 sono state aumentate a dieci con decreto 16 ottobre 2008 e sono:

- **Gorizia**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige;
- **Milano**, con competenza a conoscere delle domande presentate nella Regione Lombardia;
- **Torino**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna;
- **Roma**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle Regioni Lazio, Abruzzo, Sardegna, Toscana, Umbria;
- **Caserta**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle Regioni Campania, Molise e Marche;
- **Foggia**, con competenza a conoscere delle domande presentate nella provincia di Foggia, Barletta, Andria e Trani;
- **Bari**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle Province di Bari, Brindisi, Lecce, Taranto;

- **Crotone**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle Regioni Calabria e Basilicata;
- **Trapani**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna;
- **Siracusa**, con competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania.

Le attività delle Commissioni Territoriali sono coordinate dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo che ha compiti di indirizzo e di coordinamento, di formazione e di aggiornamento, dei membri delle Commissioni medesime, di raccolta di dati statistici, oltre che poteri decisionali in tema di revocche e cessazione degli status concessi. La Commissione Nazionale, quale Autorità Nazionale nella materia, fissa i criteri organizzativi e garantisce uniformità di orientamento delle Commissioni territoriali. In particolare esercita poteri decisionali in tema di revoca e cessazione dello status di rifugiato, ovvero di protezione sussidiaria.

L'organismo viene nominato "nel rispetto del principio di equilibrio di genere", con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta congiunta del Ministro dell'Interno e del Ministro degli Esteri, è presieduto da un Prefetto e composto da un dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, da un dirigente del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e da un rappresentante delegato in Italia dell'UNHCR che partecipa alle riunioni senza diritto di voto.

La formazione di una Commissione equilibrata nel genere dei componenti è di fondamentale importanza ai fini dell'audizione del richiedente e del rispetto delle differenze di genere di cui lo stesso è portatore; si pensi alla difficoltà in cui incorre, nel narrare la propria storia di fronte ad una Commissione composta interamente da uomini, una donna che abbia subito violenze sessuali.

Parimenti garantista per il richiedente risulta la formula, tutta italiana, della composizione collegiale e multidisciplinare della Commissione di esame che assicura una maggiore flessibilità ed oggettività nella valutazione rispetto ad esempio a commissioni monocratiche che, previste in altri Stati membri, corrono il rischio di legare il giudizio all'impatto personale con il richiedente abbassando il livello di oggettività.

Ciò non di meno, non si può non tenere conto del fatto che una Commissione così strutturata possa incutere timore nel richiedente riducendo il livello di confidenzialità necessario ad esprimersi, per cui, in coerenza con la direttiva europea, è prevista la possibilità di chiedere di essere intervistato da una sola persona.

Le Commissioni, validamente costituite con la presenza della maggioranza dei componenti, esaminano ciascuna domanda "su base individuale" procedendo alla valutazione delle più aggiornate informazioni sulla situazione del Paese di origine del richiedente ed anche dei Paesi in cui lo stesso è transitato (art. 3, decreto leg.vo n. 251/2007; artt. 4 e art 8, c. 3, decreto leg.vo 25/2008).

Quando la domanda di protezione internazionale viene presentata da un minore non accompagnato, l'Autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata co-

municazione al Tribunale dei Minorenni e al Giudice Tutelare per l'apertura della tutela. La legge prevede che il Tutore venga nominato entro le quarantotto ore successive alla comunicazione del Questore con il quale deve prendere immediato contatto per la conferma della domanda e per gli adempimenti successivi inerenti sia il procedimento che l'accoglienza. Infatti quest'ultima deve essere assicurata al più presto attraverso il Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. I minori non accompagnati, ai sensi dell'art 19 del T.U. 286/98 sono inespellibili e in nessun caso possono essere trattenuti nei centri governativi di accoglienza (CARA, CDA o CIE) e, qualora non ci sia disponibilità di posti nel Sistema di protezione per richiedenti Asilo e rifugiati (SPRAR), essi vengono temporaneamente accolti presso i servizi sociali del comune in cui si trova il minore (art. 11 – art. 25 c. 5 e 6 decreto leg.vo n. 25).

Fin dal momento in cui presenta la domanda, il minore deve essere informato della possibilità di essere assoggettato a visita medica per la valutazione della sua età e il suo eventuale rifiuto non costituisce comunque motivo di impedimento per l'accoglimento della domanda, né per l'adozione della decisione finale da parte della Commissione. Per la presentazione della domanda le disposizioni non prevedono limiti temporali e, pertanto, le domande di protezione internazionale, non possono essere respinte dalla Commissione per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente (art. 8 decreto leg.vo 25/2008).

L'audizione del richiedente asilo e del minore

Momento centrale per la valutazione dell'istanza è quello “dell'**Audizione del richiedente**” al quale viene comunicata la data per il colloquio mediante la Questura territorialmente competente.

Il richiedente convocato ha l'obbligo di comparire personalmente davanti alla Commissione Territoriale e di consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda.

Per poter ricevere le notifiche relative al procedimento in corso il richiedente deve anche informare l'Autorità competente di ogni suo cambio di residenza o di domicilio (art. 11, c. 2 decreto leg.vo n. 25 /2008).

In tutte le fasi della procedura il richiedente è tenuto ad agevolare il compimento degli accertamenti previsti dalla legge in materia di pubblica sicurezza (art. 11, decreto leg.vo n. 25/08).

Il concetto già richiamato di “accesso effettivo alle procedure” per la richiesta di protezione internazionale implica, altresì, che il richiedente abbia la possibilità di ricorrere ad un interprete per esporre la propria situazione ed abbia il diritto di restare sul territorio in attesa della decisione della Commissione. Lo straniero può anche farsi assistere, a proprie spese, da un avvocato.

L'audizione si diversifica caso per caso e può durare da meno di un'ora a quattro ore: tutto dipende dalle condizioni del richiedente che stanno alla base della sua capacità di esprimersi. L'audizione è un momento cruciale, il più delicato dell'intero iter,

per il quale è necessario creare un clima di fiducia. Spesso, infatti, narrare la propria storia è talmente doloroso da richiedere l'assistenza di un sostegno psicologico; molti richiedenti hanno subito torture, violenze, stupri o, impotenti, hanno visto con i propri occhi perpetrare tali soprusi sulle loro madri, sorelle, mogli, figlie. O, ancora, hanno visto scomparire i parenti più stretti o gli amici più cari nelle acque del lungo tratto di mare che hanno attraversato, incuranti delle intemperie, sostenuti dalla speranza, agghiacciati dalla paura.

Occorre perciò che l'audizione sia svolta con assoluta disponibilità all'ascolto che pervada anche il tono di voce dell'intervistatore ed ogni forma di comunicazione non verbale. Le domande rivolte all'intervistato richiedente asilo, non debbono essere mai formulate in modo aggressivo e le risposte debbono essere ascoltate con pazienza, anche più volte.

Per lo svolgimento dell'audizione, che viene verbalizzata (art. 14 decreto leg.vo n. 25/08), le Commissioni Territoriali si avvalgono anche di interpreti e di mediatori culturali la cui professionalità è di vitale importanza per comprendere la valenza di comportamenti, di usanze e consuetudini tanto diverse da quelle dei popoli europei e per meglio leggere il background culturale ed ambientale del Paese di provenienza.

Il colloquio con la Commissione Territoriale non si svolge in sede pubblica e, soltanto se la Commissione stessa lo ritiene necessario ai fini della maggior adeguatezza dell'esame o ai fini della maggior tutela del richiedente, può essere concessa la partecipazione di un familiare (art. 13 del decreto leg.vo 25/2008). La presenza del genitore, o di chi esercita la potestà, o del tutore, è sempre prevista per il colloquio del minore. Qualora il minore non sia accompagnato è richiesta la presenza del tutore. Al minore è garantita un'adeguata informazione sul significato e sulle conseguenze del colloquio personale e la sua personale intervista richiede metodi adeguati alla sua età, alla sua sensibilità, alle sue particolari esigenze.

In base ad una ricerca esperita dall'UNHCR, solo alcuni Stati membri, tra cui non è compresa l'Italia, hanno predisposto linee guida per l'intervista del minore, prevedendo strumenti adeguati come ad esempio cartoni che spieghino la procedura o video riguardanti l'audizione di altri minori di diversa età.

Particolare attenzione va inoltre prestata nel corso delle interviste anche alle altre categorie di persone che, oltre ai minori, rientrano nel novero dei soggetti vulnerabili, individuati dall'art. 8 del decreto legislativo 140/2005 nelle donne in gravidanza, donne sole con bambini, anziani, vittime di violenza fisica, psichica o sessuale. Al colloquio può essere ammesso, a sostegno di tali persone e della loro specifica vulnerabilità, personale specializzato nel prestare la necessaria assistenza (art. 13, c. 2, decreto leg.vo n. 25/2008). Se il richiedente ha gravi motivi, ovvero problemi di salute tali da impedirgli lo svolgimento del colloquio, la Commissione vista la relativa certificazione, concede un rinvio dell'audizione.

Se il richiedente non si presenta al colloquio e, nonostante l'avvenuta convocazione non chiede il rinvio dell'Audizione, la Commissione assume, comunque, una decisione sul suo caso in base alle documentazioni di cui dispone.

Sempre a garanzia dell'accesso effettivo alla procedura, la direttiva sulle procedure ed il relativo decreto di recepimento hanno introdotto casi di "esame prioritario" che, ga-

rantendo pur sempre i necessari accertamenti in ordine alla domanda, presentano una valenza di snellimento procedurale, come quando, ad esempio, la domanda è palesemente fondata e, quindi, non ricorre la necessità di acquisire elementi ed informazioni ulteriori. Altri casi di esame prioritario esprimono una valenza di protezione delle categorie più fragili, oppure una valenza di tutela per il richiedente nei confronti del quale è disposta l'accoglienza nei Cara o il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione ai sensi degli artt. 20 e 21 del decreto procedure¹.

1. Art. 20 decreto leg.vo 25/2008:

1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.
2. Il richiedente è ospitato in un centro di accoglienza richiedenti asilo nei seguenti casi:
 - a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
 - b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
 - c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
 - d) quando ha presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dall'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo.
3. Nel caso di cui al comma 2, lettera a), il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario agli adempimenti ivi previsti e, in ogni caso, per un periodo non superiore a venti giorni. Negli altri casi il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trentacinque giorni. Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda.
4. La residenza nel centro non incide sull'esercizio delle garanzie inerenti alla sua domanda, nè sulla sfera della sua vita privata, fatto salvo il rispetto delle regole di convivenza previste nel regolamento di cui al comma 5, che garantiscono comunque la facoltà di uscire dal centro nelle ore diurne. Il richiedente può chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso o superiore a quello di uscita, per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda, fatta salva la compatibilità con i tempi della procedura per l'esame della domanda. Il provvedimento di diniego sulla richiesta di autorizzazione all'allontanamento è motivato e comunicato all'interessato ai sensi dell'articolo 10, comma 4.
5. Con il regolamento di cui all'articolo 38 sono fissate, le caratteristiche e le modalità di gestione, anche in collaborazione con l'ente locale, dei centri di accoglienza richiedenti asilo, che devono garantire al richiedente una ospitalità che garantisca la dignità della persona e l'unità del nucleo familiare. Il regolamento tiene conto degli atti adottati dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea. L'accesso alle strutture è comunque consentito ai rappresentanti dell'UNHCR, agli avvocati ed agli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno.

Art. 21 decreto leg.vo 25/2008. Casi di trattenimento.

1. È disposto il trattenimento, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del richiedente:

Il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e di protezione sussidiaria)

L'istruttoria che le Commissioni Territoriali compiono per verificare la sussistenza delle condizioni previste per il **riconoscimento del diritto alla protezione internazionale** nella specie di **status di rifugiato**, comporta la valutazione della sussistenza, caso per caso degli "atti di persecuzione" che, ai sensi dell'art.7 del decreto legislativo n. 251/07, "debbono essere sufficientemente gravi per loro natura o frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali".

Gli atti di persecuzione sono altresì caratterizzati dal fatto di "costituire la somma di diverse misure, tra cui la violazione dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare un effetto analogo a quello precedentemente richiamato della violazione dei diritti dell'uomo."

Tra questi atti si annoverano atti di violenza fisica, psichica o sessuale; atti aventi valenza discriminatoria che comprendono tanto provvedimenti legislativi o amministrativi, quanto azioni giudiziarie o sanzioni, quanto il diniego di accesso a mezzi di difesa, o, ancora, atti diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia (art. 7, decreto leg.vo 19 novembre 2007, n. 251).

Naturalmente, in coerenza con la Convenzione di Ginevra, gli atti di persecuzione debbono presentare uno stretto nesso di causalità, un legame in rapporto di causa effetto tra le discriminazioni attuate ed i motivi tassativi di razza, di religione, di nazionalità, di opinioni politiche, di appartenenza ad un particolare gruppo sociale (art. 8, decreto leg.vo n. 251/2007).

- a) che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
 - b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
 - c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione, salvo i casi previsti dall'articolo 20, comma 2, lettera d).
2. Il provvedimento di trattenimento è adottato dal questore con le modalità di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Quando è già in corso il trattenimento, il questore chiede al tribunale in composizione monocratica la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura di cui all'articolo 28.
 3. L'accesso ai centri di permanenza temporanea e assistenza è comunque garantito ai rappresentanti dell'UNHCR, agli avvocati ed agli organismi di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore autorizzati dal Ministero dell'interno.

Per l'attribuzione dello **status di protezione sussidiaria** debbono sussistere, invece, “gravi danni”, come la condanna a morte, la tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, o la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile, derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (artt. 3 e 4 decreto leg.vo 251/2007).

Con il riconoscimento dello Status nelle due diverse tipologie citate, la Commissione rilascia un tesserino attestante l'avvenuto riconoscimento.

Insieme al tesserino viene altresì rilasciato un documento che consente, per tutta la durata del permesso di soggiorno, eventuali spostamenti all'estero.

Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari

Una protezione diversa da quella internazionale, e non ancorata ai presupposti della direttiva procedure è riconosciuta quando pur non essendo riscontrabili *strictu sensu* i presupposti di legge, il caso integra situazioni di particolare delicatezza che sconsigliano, comunque, il rimpatrio del richiedente. In tali circostanze il richiedente può ricevere la concessione di un **permesso di soggiorno per motivi umanitari**, che non ha la portata giuridica dello status di protezione internazionale ma che è, comunque, una forma di tutela della persona.

Previsto dall'art. 5, c. 6, del T.U. n. 286/98, il “permesso di soggiorno per motivi umanitari” viene rilasciato “quando non ricorrono le altre condizioni di soggiorno nello Stato e, tuttavia, il richiedente versi in una condizione di particolare vulnerabilità che ne sconsiglia il rimpatrio”.

A questo tipo di protezione fa ricorso la Commissione Territoriale quando rilevando la “sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario”, ai sensi dell'art. 32, c. 3 del decreto leg.vo n. 25/2008, pur in assenza degli specifici presupposti della protezione internazionale, trasmette al Questore gli atti per valutare la concessione del permesso di soggiorno che ha la durata di un anno.

Diniego della protezione

Nessuna protezione può essere, invece, concessa quando sussistano fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica, o quando il richiedente si è reso colpevole di atti contrari alle finalità o ai principi delle Nazioni Unite ovvero quando sia stata accertata la manifesta infondatezza della domanda nell'ipotesi in cui la stessa non abbia alcun collegamento con i requisiti richiesti per la sua presentazione, ovvero sia stata presentata soltanto allo scopo di ritardare o evitare l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

L'ulteriore decisione che la Commissione Territoriale può adottare alla fine dell'istruttoria è, dunque, il **diniego della protezione internazionale** contro il quale è ammesso ricorso.

Conformemente alle previsioni della Direttiva europea è stato mantenuto l'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso la decisione negativa delle Commissioni Territoriali salvo l'eccezione costituita dai casi in cui l'effetto sospensivo opera solo su istanza dell'interessato (quando la domanda è dichiarata inammissibile, quando il richiedente si è allontanato dal Centro senza giustificato motivo, quando la domanda è stata rigettata per manifesta infondatezza, quando i richiedenti sono trattenuti nei Centri di identificazione ed espulsione, quando i richiedenti si trovano in Centri di accoglienza in quanto hanno presentato la domanda dopo essere stati fermati perché in condizioni di soggiorno irregolare o per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera).

3

Contenuti della protezione internazionale

La precedente disciplina collegava alla concessione dello status di rifugiato il rilascio di un permesso di soggiorno per tre anni, rinnovabile, ed al riconoscimento di protezione umanitaria il rilascio di un permesso di soggiorno per un anno, anche questo rinnovabile. In ragione di questa differenza cronologica il diritto al ricongiungimento familiare era previsto solo in favore dei rifugiati.

L'attuale normativa, introdotta dal decreto legislativo 251/07 prevede, invece, che alla persona ammessa alla protezione sussidiaria sia rilasciato un permesso di soggiorno triennale, rinnovabile, e che al rifugiato sia rilasciato un permesso valido cinque anni, rinnovabile se permangono le condizioni che hanno consentito il riconoscimento dello status. Il predetto permesso di soggiorno consente l'accesso al lavoro ed allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro (art. 23, decreto leg.vo n.251/07). Il permesso di soggiorno rilasciato con la concessione dello status consente di richiedere al Comune di residenza i documenti di identità.

Con il decreto procedure il diritto al ricongiungimento per la tutela del nucleo familiare (art. 22) è stato esteso ad entrambi le tipologie di beneficiari. Ai familiari del titolare di status di rifugiato vengono estesi i suoi stessi diritti. Ai familiari dei titolari di protezione sussidiaria che non hanno individualmente aderito a tale status è rilasciato il permesso di soggiorno introdotto dall'art. 30 del T.U. 286/98.

Ai soli rifugiati è rilasciato un documento di viaggio valido cinque anni secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra (art. 24, decreto leg.vo 251/07).

La normativa in esame, come del resto è richiesto dalla direttiva europea sulle qualifiche, specifica agli artt. 25, 26, 27 e 29 quali diritti scaturiscono dalla particolare situazione di protezione.

Tale innovativa enucleazione dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale pone i titolari di protezione internazionale alla pari del cittadino italiano. Infatti, possono avere accesso all'occupazione (art. 25) sia nella modalità del lavoro autonomo che subordinato, compreso l'essere iscritti agli albi professionali, esperire la formazione professionale ed espletare tirocini sul luogo di lavoro.

Al titolare dello "status di rifugiato" è consentito anche l'accesso al pubblico impiego con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea.

Dall'art. 26 è previsto il diritto all'istruzione sottoforma di accesso agli studi di ogni ordine e grado; dall'art. 27 è prevista l'assistenza sanitaria e sociale e dall'art. 29 la libera circolazione sul territorio nazionale, all'integrazione ed all'alloggio.

Gli Status: I diversi contenuti	
Rifugiato	Protezione Sussidiaria
<ul style="list-style-type: none"> • Permesso di soggiorno per cinque anni rinnovabile e convertibile in permesso per motivi di lavoro; • diritto al ricongiungimento familiare per la tutela del nucleo familiare; • documento di viaggio per spostamenti nell'area Schengen; • accesso all'occupazione, accesso al pubblico impiego; accesso agli studi, assistenza sanitaria, assistenza sociale, libera circolazione, diritto all'integrazione e all'alloggio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permesso di soggiorno per tre anni rinnovabile e convertibile in permesso per motivi di lavoro; • diritto al ricongiungimento familiare per la tutela del nucleo familiare; • documento di viaggio per spostamenti nell'area Schengen; • accesso all'occupazione, accesso agli studi, assistenza sanitaria, assistenza sociale, libera circolazione, diritto all'integrazione e all'alloggio.

L'enucleazione dei contenuti della protezione internazionale operata dal nostro legislatore, ha una portata fondamentale poiché dà concretamente vita allo status consentendo ai beneficiari di interagire pienamente con il territorio e la comunità ospitante favorendo, in tal modo, l'avvio del processo di integrazione.

In ogni caso, in favore dei titolari di protezione è prevista anche l'assistenza al rimpatrio volontario attuato ai sensi della Direttiva istitutiva del Fondo Europeo per il Rimpatrio.

Tipologie di protezione e diritti		
Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno
Richiedente Protezione Internazionale	La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008).	Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito.
Status di rifugiato	Rifugiato è la persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.	Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza.

Tipologie di protezione e diritti		
Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno
Protezione Sussidiaria	È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all'Unione Europea, o apolide, che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese. (D.lgs 251/2007)	<p>Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di tre anni.</p> <p>Al momento del suo rinnovo, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso; • l'interessato sia in possesso di un documento d'identità: passaporto o titolo di viaggio; • l'interessato abbia un contratto di lavoro o una attività autonoma.
Protezione Umanitaria	Le Questure possono rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari tutte le volte in cui le Commissioni Territoriali, pur non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevino "gravi motivi di carattere umanitario" a carico del richiedente asilo.	<p>Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, alle stesse condizioni indicate per la protezione internazionale.</p> <p>Tutti coloro che avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno la conversione in permesso per protezione sussidiaria.</p>

Il sistema nazionale di Accoglienza

5

1

I Centri Governativi

L'Italia, per la posizione geografica che la vede allungata al centro del Mediterraneo con una estensione di circa 7.500 km di coste, collocata idealmente tra i Paesi ricchi del Nord (l'Europa) in cui regna la pace, ed i Paesi poveri del Sud (l'Africa, il Medio Oriente, l'Asia) in cui si moltiplicano focolai di guerra e disperazione, è tra i Paesi più esposti alla pressione migratoria.

In particolare, da quasi 20 anni le coste pugliesi, siciliane e calabresi sono interessate da innumerevoli sbarchi e, a testimonianza della continua ricerca di nuove e diverse "rotte della speranza", il fenomeno ha riguardato, più di recente, anche le coste della Sardegna.

Ciò ha posto il nostro Paese di fronte alla priorità assoluta di compiere ogni sforzo per organizzare le modalità di identificazione e di accoglienza dei migranti che affrontano viaggi ad altissimo rischio.

L'impegno in tal senso ha coinvolto il nostro Paese soprattutto a Lampedusa, ma anche in altre parti della costa siciliana, dove sono arrivate, senza soluzione di continuità, imbarcazioni che trasportavano stranieri in condizioni di massima insicurezza e di elevato pericolo per le loro vite.

In particolare, nel 2008, il numero di stranieri giunti sul nostro territorio è stato pari a 36.951, con un incremento di 16.596 unità rispetto ai 20.455 sbarcati nel 2007.

I consistenti e crescenti flussi di immigrazione di diversa natura (migranti economici, soggetti in cerca di protezione, ecc..), che hanno interessato l'Italia in questi ultimi anni, hanno reso necessario costruire un "Sistema di Accoglienza" articolato in strutture con diversa tipologia:

- Centri di accoglienza (CDA);
- Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA)
- Centri di identificazione ed espulsione (CIE)

a seconda della particolare categoria dei soggetti ospitati.

I Centri di soccorso e prima assistenza

In concomitanza con l'incremento degli sbarchi del 2008 ha assunto primaria importanza la predisposizione dei Centri di Soccorso e di Prima Accoglienza, cosiddetti CSPA, che costituiscono il livello base del sistema nazionale e che, allo stato attuale, sono attivati al minimo delle loro potenzialità per il calo radicale degli arrivi via mare, dovuto tanto agli effetti del "pacchetto sicurezza", quanto agli accordi italo-libici.

I CSPA si trovano a Lampedusa (AG) con una capienza di 381 posti, a Pozzallo (RG) con 170 posti, a Cagliari-Elmas con 220 posti.

Qui gli ospiti vengono foto-segnalati, viene accertata la loro intenzione di richiedere protezione internazionale e, quindi, vengono indirizzati verso altri centri per definire le singole posizioni amministrative.

In queste zone territoriali di frontiera in cui avviene il primo contatto con il nostro territorio, il "soccorso" costituisce un punto nodale del viaggio dei migranti.

Per questo motivo il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha stipulato nel 2008, inizialmente solo per Lampedusa, una convenzione con l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà (INMP), struttura di indiscussa competenza nel settore della ricerca scientifica e della promozione di attività sanitarie e formative, che annovera tra i suoi membri studiosi ed esperti di livello internazionale.

Alle persone sbarcate in condizioni di grave disagio e sofferenza sono state così offerte varie prestazioni sanitarie nelle specialità di dermatologia, infettivologia, ginecologia e, per potenziarne il livello di erogazione, si è provveduto alla formazione di operatori sanitari che lavorano sia nel centro di primo soccorso e assistenza che presso il poliambulatorio dell'isola di Lampedusa.

Sull'isola, così come sul resto delle coste del Sud, in questi ultimi anni hanno operato e continuano ad operare anche altre organizzazioni internazionali, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, la Croce Rossa Italiana, l'Organizzazione Internazionale dei Migranti, Save the Children, tutti partners del Dipartimento Libertà Civili ed Immigrazione nel Progetto "Praesidium" per l'individuazione e l'assistenza e la presa in carico ai fini dell'orientamento territoriale e legale degli stranieri rinvenuti lungo il territorio costiero.

Le iniziali modalità di accoglienza a Lampedusa sono state poi parzialmente modificate in seguito alla decisione del Ministro dell'Interno di affiancare al Centro di primo soccorso e accoglienza un Centro provvisorio di identificazione ed espulsione, istituendovi, per lo snellimento delle procedure, anche una sezione distaccata della Commissione Territoriale per la protezione internazionale di Trapani e rendendo operativi sul posto tre giudici di pace.

Gli obiettivi perseguiti sono stati da un lato, quello di accelerare l'iter di presentazione delle domande di asilo e, dall'altro, quello di rimpatriare coattivamente, direttamente da Lampedusa, il più alto numero possibile di cittadini stranieri irregolari sulla scorta degli accordi di riammissione stipulati con i Paesi di origine.

I Centri di accoglienza (CDA)

I CSPA, di cui si è appena detto, sono una tipologia particolare dei più diffusi Centri di accoglienza, CDA, istituiti ai sensi del d.l. 451/1995, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563 (c.d. legge Puglia), che autorizza il Ministero dell'Interno a predisporre interventi e misure assistenziali urgenti per fornire il primo soccorso agli stranieri irregolari giunti sul territorio nazionale, privi di mezzi di sostentamento, durante il periodo di tempo in cui le forze dell'ordine avviano le procedure di identificazione e amministrative necessarie a definire se lo straniero vada espulso, respinto, avviato all'asilo politico o autorizzato al soggiorno in quanto non espellibile (come nel caso, ad esempio, delle donne in gravidanza e dei loro congiunti, di minorenni ecc.).

Quadro dei Centri Governativi di Accoglienza attualmente operanti			
Centri di Accoglienza	Posti	Centri di Accoglienza	Posti
Bari	744	Crotone	1.166
Brindisi	128	Foggia	778
Caltanissetta	360		
Dati Ministero dell'Interno al 3 giugno 2010			

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE)

Nei Centri di identificazione ed espulsione, ai sensi del decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, art. 21, così come modificato dal decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159, vengono destinati coloro che hanno presentato la domanda di asilo quando già erano destinatari di un provvedimento di espulsione o di un decreto di respingimento, coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 1, § f della Convenzione di Ginevra, coloro che sono stati condannati in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2 del c.p.p. ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

In base al disposto dell'art. 1 – comma 22, lett. l – della Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante “Disposizioni in materia di pubblica sicurezza” il periodo di trattenimento nel CIE, prima previsto in 60 giorni, è prolungato fino a 180 giorni.

Attualmente i CIE sono in numero di tredici così dislocati:

Dislocazione Centri Identificazione ed Espulsione – CIE			
CIE	Posti*	CIE	Posti*
Bari	196	Lampedusa	200
Brindisi	83	Milano	132
Bologna	95	Modena	60
Caltanissetta	96	Roma	364
Catanzaro	80	Torino	90
Crotone	124	Trapani	43
Gorizia	248		

* Si intende la capienza teorica massima raggiungibile in situazioni di emergenza.
Dati Ministero dell'Interno al 3 giugno 2010

I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA)

Introdotti dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, c.d. “decreto procedure” sono destinati ad ospitare i richiedenti asilo che si trovano nelle specifiche condizioni previste dall’art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 25/2008.

In particolare sono ospitati nei Cara i richiedenti asilo:

- che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
- di cui sia necessario verificare o determinare la nazionalità o l’identità, nel caso in cui i richiedenti non siano in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero nel caso in cui, al loro arrivo nel territorio dello Stato abbiano presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
- che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare.

Il periodo di permanenza nei CARA è correlato al tempo necessario all’identificazione o alla decisione sulla domanda d’asilo, in ogni caso, nell’ipotesi prevista dalla lettera a) non è superiore a 20 giorni e nelle altre ipotesi non è superiore a 35 giorni.

Dislocazione Centri Accoglienza Richiedenti Asilo – CARA			
CARA	Posti*	CARA	Posti*
Caltanissetta	96	Trapani	260
Crotone	256	Trapani – Marsala	114
Foggia	198	Trapani – Castelvetrano	121
Gorizia	140	Trapani – Valderice	50
Roma	650		
* Si intende la capienza teorica massima raggiungibile in situazioni di emergenza. Dati Ministero dell’Interno al 3 giugno 2010			

Attualmente, escludendo i CDA/CARA di Bari e di Brindisi, i CARA sono così dislocati: Allo scadere dell’accoglienza nei CARA, al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo con validità trimestrale, rinnovabile fino alla decisione della domanda. Dal CARA gli ospiti hanno facoltà di uscire nelle ore diurne e sono tenuti a restare nel centro nelle ore notturne. In caso di necessità, per motivi personali o per motivi attinenti all’esame della domanda possono chiedere al Prefetto un permesso di allontanamento per un periodo superiore a quello consentito.

Resta fermo che *l'allontanamento ingiustificato* dal Centro comporta la *decadenza dall'accoglienza*.

Durante l'emergenza sbarchi del 2008, il Ministero dell'Interno ha intrapreso un notevole sforzo organizzativo ed economico, al fine di restituire adeguata funzionalità alle strutture esistenti, attraverso l'adozione di misure straordinarie: ha infatti proceduto alla realizzazione di interventi diretti sia ad aumentare la capienza ordinaria dei centri governativi esistenti, con l'aggiunta di posti letto e l'utilizzo anche di ulteriori spazi, sia ad allestire altri centri di accoglienza a carattere temporaneo (60 alla fine del 2008) gestiti da organizzazioni non governative, religiose e laiche, operanti nel settore dell'assistenza agli immigrati ed ai rifugiati. L'attività delle predette strutture è attualmente cessata.

I Servizi previsti nei Centri

All'interno dei CARA gli ospiti fruiscono di una serie di servizi:

- di orientamento legale per informazioni sulla legislazione italiana in tema di asilo ed in tema di immigrazione;
- di informazione sul ritorno volontario;
- di insegnamento della lingua italiana di base;
- di sostegno socio psicologico.

Nello stesso tempo, nei CARA, vengono anche individuati i “*soggetti vulnerabili*” a tutela dei quali debbono essere adottate opportune iniziative di affiancamento e di sostegno e debbono essere garantiti standard di accoglienza adeguati.

A tale specifico scopo il Ministero dell'Interno, con una convenzione con l'Ance Servizio Centrale, con l'UNHCR e con l'Asgi – Associazione studi giuridici italiani – ha attuato, mediante un gruppo mobile di formatori, un programma di formazione periodico, denominato “Informare” destinato agli operatori dei Centri, tra cui sono compresi, oltre al personale degli enti gestori e delle Ong coinvolte nelle attività, anche il personale delle Prefetture e delle Questure ed i rappresentanti delle Asl territorialmente interessate.

La formazione è stata principalmente dedicata a supportare e sviluppare la capacità degli operatori di prendere in carico persone che presentano differenziati livelli di vulnerabilità.

Nell'intento di dare maggiore concretezza al rispetto dei diritti umani nei Centri governativi, specie nell'ultimo quinquennio, il Ministero dell'Interno ha puntato al consolidamento di una costante e flessibile collaborazione con l'UNHCR, l'OIM, la CRI, le Misericordie, la Caritas, Save the Children, il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) ed altre organizzazioni umanitarie, tradizionalmente impegnate nella tutela dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo.

La legislazione vigente sancisce, peraltro, che anche il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione debba essere conforme al rispetto della dignità della perso-

na ospitata, improntato ad assoluta imparzialità e senza alcuna discriminazione di sesso, razza, etnia o religione.

Per assicurare, nel concreto, l'attuazione di tale disposizione, il Ministero dell'Interno, per il tramite delle Prefetture territorialmente competenti, esercita un costante monitoraggio sulla gestione dei Centri ponendo particolare attenzione sia alle condizioni di vivibilità strutturali ed ambientali, sia alle modalità di accoglienza dei migranti da parte di tutti gli operatori coinvolti.

Alle verifiche della Prefettura si aggiungono le periodiche visite disposte dallo stesso Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione presso tutti i Centri del territorio nazionale, per rilevarne l'andamento e verificare le situazioni di maggiore criticità.

Da ultimo, la necessità di contemperare il miglioramento degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi offerti agli ospiti dei Centri con le esigenze di ordine e sicurezza pubblica, ha indotto il Ministero a procedere ad una rivisitazione dei servizi erogati all'interno dei centri mediante il rinnovo del Capitolato Generale d'Appalto, per la gestione dei vari Centri governativi, approvato con Decreto del Ministro del 21 novembre 2008.

A garanzia del rispetto dell'effettivo svolgimento delle molteplici attività previste nei Centri per i migranti, è stata introdotta anche la previsione di un sistema di "audit". Inoltre, allo scopo di garantire agli stranieri in accoglienza nei centri governativi "ogni informazione e sostegno circa le opportunità e le tutele loro offerte dalla legislazione vigente", con la direttiva ministeriale del 24 aprile 2007, è stato consentito l'accesso, ai rappresentanti dell'UNHCR, OIM e CRI accreditati direttamente presso le Prefetture. Previa autorizzazione prefettizia, possono altresì accedere ai Centri le Autorità politiche locali (Sindaco, Presidente di Provincia e Presidente di Giunta e Consiglio Regionale). Per quanto concerne l'accesso degli organi di informazione, "giornalisti e fotocineoperatori potranno accedere ai Centri sulla base delle autorizzazioni rilasciate dalla Prefetture a garanzia dell'equilibrio tra il diritto-dovere di informazione ed il rispetto dei diritti e della sicurezza degli stranieri ospiti nei Centri".

Al fine di incoraggiare "il contributo delle attività di assistenza e di solidarietà in favore degli stranieri" può essere accordato l'accesso anche ad "enti, cooperative ed associazioni del privato sociale ammessi a svolgere specifiche attività di assistenza" sulla base di convenzioni con gli Enti locali o con la Regione e nel rispetto delle esigenze di tutela della privacy degli ospiti e del regolare svolgimento delle attività interne alle strutture.

Per migliorare la qualità degli standard, con il Capitolato Generale di Appalto sono state acquisite modalità di accoglienza che assumono a momento centrale la dignità della persona ospitata e che assolvono alla necessità di potenziamento dei servizi alla stessa dedicati, tenendo in considerazione il tempo di permanenza individuale, le diverse esigenze della persona e, soprattutto, le differenti finalità cui la permanenza nei diversi centri è destinata.

Particolare importanza è stata attribuita alla mediazione linguistico-culturale, funzionale sia alle esigenze di comunicazione ed interrelazione con gli ospiti, sia alla lettura di situazioni delicate che necessitano di interventi specialistici come nel caso di vittime di tortura, di violenza, di abusi, di portatori di disagi fisici o psichici.

Il servizio di assistenza sanitaria è stato perfezionato con la previsione di uno screening medico di ingresso e con la compilazione di una scheda sanitaria per ciascun ospite. Lo screening è anche finalizzato ad una valutazione immediata del profilo psico-sociale, per individuare i soggetti particolarmente vulnerabili. Sulla stessa linea è stato modulato il servizio socio-psicologico, finalizzato a prevenire l'insorgere di possibili conflitti, determinati dalla permanenza prolungata degli ospiti nel centro.

In ogni tipologia di centro è anche stata prestata una particolare attenzione all'organizzazione del tempo libero degli ospiti che riveste una prioritaria importanza specie in strutture come i Centri di identificazione ed espulsione, in cui, a differenza degli altri centri, l'individuo, a fronte di un lungo periodo da trascorrere in attesa del rimpatrio, non è sostenuto neanche dalla speranza di realizzare il progetto di una nuova vita sul nostro territorio.

In modo particolare è stato migliorato e rafforzato il servizio di orientamento legale per la conoscenza dei diritti, dei doveri e della condizione dello straniero, nonché delle regole comportamentali del centro. È stata anche prevista una specifica informazione sul ruolo svolto dai diversi operatori all'interno del centro, nonché dai diversi Enti e dalle organizzazioni internazionali e nazionali di tutela presenti nel centro, come ad esempio l'UNHCR, l'OIM, la Caritas, il Servizio Centrale dello SPRAR, l'Asgi. Del pari è stata assicurata ai migranti la massima informazione sui programmi di rimpatrio.

Il sistema di prima accoglienza, attuato nei centri governativi è, dunque, oggi, incentrato sulla persona, sulle sue esigenze (igieniche, alloggiative, alimentari ecc) e sui suoi diritti (assistenza socio-sanitaria, informazione legale interpretariato e mediazione culturale).

2

Il Sistema Nazionale di Accoglienza. Lo SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000 si è registrato un trend di incremento di richiedenti asilo e rifugiati che ha indotto il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) a siglare, il 10 ottobre 2000, un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma Nazionale Asilo" (PNA). L'iniziativa rispondeva, peraltro, anche alle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, delineate dal Consiglio Europeo a Tampere nel 1999, concretizzatesi nel 2000 con l'istituzione, da parte della Commissione Europea, della prima fase del Fondo Europeo per i Rifugiati.

La direzione del PNA venne affidata, con compiti differenziati in relazione al ruolo ed alle competenze proprie, ai tre promotori: al Ministero dell'Interno fecero capo i compiti di indirizzo e di raccordo con le strategie europee; all'UNHCR venne affidata la funzione di monitoraggio del rispetto dei diritti dei richiedenti protezione internazionale e all'ANCI le funzioni organizzative per il raccordo delle attività di accoglienza decentrata quale referente degli Enti locali e promotore di accordi e convenzioni con le associazioni e le organizzazioni del terzo settore.

Nasceva, così, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento di 62 enti locali, delle istituzioni centrali e con la partecipazione delle associazioni e delle organizzazioni del terzo settore che, operando in sinergia, garantivano la qualità e la sostenibilità degli interventi.

Il Programma Nazionale Asilo venne finanziato in parte con risorse ordinarie del Ministero dell'Interno integrate da quelle straordinarie provenienti dal Fondo dell'Otto per mille dell'Irpef e da quelle assegnate dalla Commissione europea nella prima fase di attuazione del FER.

Il successo del PNA ha quindi determinato il legislatore del 2002 ad una sorta di sua ratifica ex post, avvenuta con l'introduzione di un Sistema di accoglienza e la previsione di un Fondo Nazionale per sostenerne le esigenze.

Con la legge 189/2002, art. 32, comma 1 sexies e 1 septies sono stati quindi istituiti il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), costituito dai servizi di accoglienza territoriali predisposti dagli Enti locali, ed il Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo. Il Sistema rispondeva non solo ai bisogni primari di accoglienza, assolvendo agli standard minimi indicati dalla direttiva 2003/9/CE, ma si poneva all'avanguardia attivando e promuovendo buone prassi per il soddisfacimento delle esigenze dell'integrazione, superando le logiche assistenziali della legislazione precedente, incentrata sulla mera erogazione di contributi.

L'architettura del Sistema ha previsto anche la istituzione, all'interno dell'ANCI, in base ad una apposita convezione con il Ministero dell'Interno, del **Servizio centrale**, fondamentale punto di snodo e di raccordo tra l'Amministrazione Centrale, gli enti locali ed i gestori dei progetti territoriali.

In particolare la legge ha affidato al Servizio centrale il compito di monitorare la presenza di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio; di predisporre una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati; di sostenere la diffusione delle informazioni sugli interventi; di dare assistenza tecnica agli enti locali anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza.

Allo stesso Servizio centrale la norma ha attribuito il compito di assicurare, attraverso l'OIM l'attuazione di programmi di rimpatrio; tale previsione è stata tuttavia superata con l'istituzione del Fondo Europeo per i Rimpatri e l'individuazione di una specifica Autorità Responsabile dell'attuazione dei programmi¹.

Le modalità di accesso degli enti locali ai contributi del Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo sono statuite con apposito Decreto ministeriale.

In particolare con il DM 22 luglio 2008 il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha aggiornato le linee guida per la presentazione dei progetti di accoglienza da parte degli Enti Locali ed ha lanciato un bando biennale 2009-2010 per l'attivazione di 3000 posti di accoglienza sull'intero territorio nazionale.

All'esito dell'istruttoria svolta dalla Commissione di valutazione, conclusa il 14 gennaio 2009, i progetti ammessi al riparto del Fondo Nazionale Asilo sono stati complessivamente 138, di cui 107 per le categorie ordinarie e 31 per le categorie vulnerabili.

Attualmente il "Sistema" copre 19 Regioni (su 20), 7 province, 103 comuni e 3 unioni di comuni².

La peculiarità del Sistema di protezione è delineata essenzialmente dal carattere pubblico delle risorse messe a disposizione (Fondo Nazionale per le Politiche e i servizi dell'Asilo) e dal ruolo svolto a livello centrale e periferico dai vari enti responsabili dell'accoglienza, (Ministero dell'Interno ed Enti Locali).

Tutti i progetti territoriali che partecipano al Sistema compongono infatti una rete in grado di svilupparsi su più livelli, locale e nazionale, e di mettere in moto un flusso di scambio tra periferia e centro, tra territorio e territorio.

Inoltre il Sistema è caratterizzato dalla volontarietà degli Enti Locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza che consente il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; dalle sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori" e dal ruolo svolto dai soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; dalla promozione e dallo sviluppo di reti locali che per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale richiedono il coinvolgimento di tutti gli attori.

1. Cfr Capitolo VII. I fondi europei

2. Dati Servizio Centrale SPRAR (2010)

Tab. 1 – I numeri dello SPRAR, 2007, 2008 e 2009-2010				
		2007	2008	2009-2010
Progetti SPRAR	progetti categorie ordinarie	84	86	107
	progetti categorie vulnerabili	20	28	31
	Totale	104	114	138
	enti che hanno presentato due progetti	9	13	15
Posti finanziati con FNPSA	progetti categorie ordinarie	2.082	2.102	2.499
	progetti categorie vulnerabili	329	439	501
	Totale	2.411	2.541	3.000
Posti finanziati con economie anno precedente				129
Posti finanziati con fondi straordinari, di cui	con ord. 3620 Protezione civile ottobre 2007-giugno 2008	501	501	
	giugno – dicembre 2008		468	
	luglio – dicembre 2008		330	
	agosto 2008 – agosto 2009		548	
	Totale	501	1.847	
Enti Locali	Comuni	88	92	103
	Province	5	7	17
	Unione comuni	2	2	3
	Totale	95	101	123
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio Centrale SPRAR 2009				

Le attività di accoglienza poste in essere dagli enti locali concorrono ad intrecciare l'articolata e varia trama del Sistema di protezione attuando una sorta di protagonismo condiviso da grandi città, da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia.

Si può, di conseguenza, parlare dell'attuazione attraverso lo SPRAR, di una formula di *governance multilivello* con una compartecipazione nella responsabilità dell'accoglienza, secondo un riconoscimento reciproco di competenze e ruoli, sia sul piano nazionale che su quello locale.

Lo SPRAR risponde alla filosofia del: "Fare Rete"

- Interagisce con il territorio secondo una logica di sinergia orizzontale
- Realizza un modello di *multilevel governance* facendo interagire i vari soggetti istituzionali: autonomie locali, amministrazione centrale dello Stato e Comunità europea

Certo è che nella rete SPRAR si è sostanzialmente consolidato, anche grazie al coinvolgimento del terzo settore e di altri attori sociali, un esercizio di *"sussidiarietà pratica*, inverando, nell'attività quotidiana, il principio costituzionale che oggi ispira la riforma in senso federalista dello Stato³".

Lo SPRAR propone, in sostanza, un modello italiano che si pone come alternativa all'accoglienza che, nel resto d'Europa, è generalmente concentrata in poche grandi strutture, sovente dislocate nelle periferie delle grandi città. I progetti territoriali del Sistema di protezione, infatti, sono quasi sempre di dimensioni medio-piccole e la diretta partecipazione degli enti locali consente l'adozione di un modello che fa convergere su un obiettivo comune le competenze e le responsabilità di attori locali e centrali.

I beneficiari dello SPRAR sono *richiedenti e titolari di protezione internazionale*. Vale a dire persone che sono ancora richiedenti asilo (richiedenti protezione), o che hanno ottenuto lo status di rifugiato o una forma alternativa di protezione internazionale (sussidiaria), ovvero una protezione che non conferisce lo status (umanitaria).

I beneficiari del Sistema sono uomini, donne e bambini costretti a fuggire dal loro Paese a causa di persecuzioni, guerre, violazioni di diritti umani; persone che hanno dovuto abbandonare la casa, il lavoro, la famiglia, gli amici, gli affetti; persone che in molti casi non potranno più rivedere i propri cari; persone che il più delle volte hanno subito torture, violenze estreme e hanno vissuto la drammatica esperienza del naufragio. Per cercare protezione in Europa, in Italia, essi hanno affrontato viaggi lunghissimi e ad altissimo rischio: in condizioni disumane hanno attraversato Stati, deserti, mari, rischiando di perdere anche la stessa vita nell'estremo tentativo di difenderla⁴.

3. F. Zanonato – Sindaco di Padova e Delegato Anci per l'Immigrazione al Convegno nazionale Immigrazione – Milano 2010

4. <http://www.serviziocentrale.it/ita/presentazione.asp>

3

Il Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo.

I Posti e i Servizi finanziati

Istituito, come si è detto, dalla Legge 189/2002, art. 32 c.1. septies, il Fondo è gestito dal Ministero dell'Interno⁵ e finanzia i progetti territoriali nella misura dell'80% del costo complessivo la cui parte residua è co-finanziata dagli Enti locali.

Nei progetti territoriali dello SPRAR vengono forniti vitto, alloggio, pocket money, elementi base della lingua italiana, informazioni legali, sostegno socio-psicologico, nozioni di orientamento territoriale e, ove possibile, training professionali. Viene altresì assicurato che i minori frequentino, come gli italiani, le scuole dell'obbligo. I predetti servizi vengono attuati dagli enti locali in collaborazione con organizzazioni di volontariato con cooperative ed associazioni con qualificata esperienza nel settore.

I progetti territoriali, che interagiscono con le strutture pubbliche e con le istituzioni locali, formano una vera e propria **“rete di accoglienza ed assistenza”**.

I posti finanziati sono messi a disposizione dei beneficiari per un periodo complessivo di sei mesi prorogabili all'occorrenza; ciò consente un *turn over* che, nell'arco di un anno, può sviluppare un'accoglienza complessiva di circa 5.000 posti.

In ogni caso i *tempi dell'accoglienza* non sono legati ad una scadenza di tipo rigido, bensì sono flessibilmente prorogabili a seconda delle esigenze delle singole fattispecie per non far cessare la presa in carico dei beneficiari allorché sia stato già avviato un fruttuoso percorso di integrazione la cui interruzione impedirebbe loro di raggiungere una piena autonomia per l'inserimento sociale.

Con il Decreto Ministeriale del 2010, con il quale sono state apportate modifiche al decreto 22 luglio 2008, entrambi recanti le linee guida per la partecipazione degli Enti locali alla ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale, sono state anche introdotte alcune innovazioni tra le quali è di particolare importanza la previsione di *“servizi di accoglienza destinati specificamente a portatori di disagio mentale con necessità di assistenza sanitaria e domiciliare, specialistica o prolungata”*.

I posti complessivamente messi a disposizione dal sistema, per la specifica categoria di beneficiari, saranno inizialmente 50 e la capacità ricettiva dei progetti che parteciperanno al bando non potrà essere inferiore a quattro posti, né superiore ad otto posti.

A garanzia dell'idoneità dei servizi destinati a questa terza categoria, che si aggiunge come *tertium genus* rispetto alle precedenti due rivolte rispettivamente ai progetti ordinari ed ai progetti per vulnerabili, gli enti locali dovranno dimostrare, fin dalla presentazione del progetto che accompagna la domanda di finanziamento, che gli

5. Il Fondo è gestito dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo – Ministero dell'Interno.

operatori prescelti hanno acquisito una comprovata esperienza nel settore e stabilito una stretta collaborazione con i servizi socio-sanitari locali e con le realtà del privato sociale.

Nella gestione dello SPRAR particolare attenzione viene data alla formazione del personale che sul territorio attende ai servizi di accoglienza: vengono promossi programmi di formazione rivolti al personale dei progetti di nuovo ingresso nel Sistema ed occasioni di incontro tra gli operatori di maggiore esperienza per sopperire ad esigenze di aggiornamento, approfondimento e confronto.

La formazione è mirata anche a rafforzare le competenze degli operatori locali in materia di accoglienza e di presa in carico di persone vulnerabili, e a migliorare le competenze degli operatori attivi presso i centri governativi di accoglienza e presso i Cara. In tal modo essa svolge un ruolo funzionale al collegamento tra lo SPRAR e i centri di identificazione, che corrisponde al primario obiettivo di comporre – anche sul piano degli standard dei servizi prestati – un sistema unico di accoglienza.

Alla formazione si affianca sempre l'attività di informazione realizzata attraverso varie pubblicazioni destinate a raggiungere le diverse tipologie di destinatari.

Come si è detto lo SPRAR, tenuto conto dei tempi del turn over consente l'accoglienza di circa 5.000 persone l'anno.

Il ruolo dello SPRAR riveste, infine, una funzione di rilevanza strategica in quanto contribuisce a garantire la conoscenza, l'apprendimento e, quindi, il rispetto delle regole fondamentali della convivenza civile, che pongono le basi per la successiva fase di integrazione nella società.

Il sistema di accoglienza integrata sperimentato con lo SPRAR ha riscosso un particolare apprezzamento in Europa tanto che il 10 ottobre del 2007, esso è stato presentato presso il Consiglio Europeo come un modello di riferimento, una best practice da sottoporre all'attenzione degli altri Stati Membri.

Distribuzione geografica degli Enti locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche sociali e i servizi dell'asilo nell'anno 2009-2010



- Progetti territoriali per categorie ordinarie cofinanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili cofinanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti ordinari, che per categorie vulnerabili.

4

Finanziamenti complementari al Fondo Nazionale Asilo: Le risorse dell’Otto per mille IRPEF

La gestione della quota dell’Otto per mille dell’Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) è destinata alla diretta gestione statale a sostegno di interventi straordinari destinati:

- a) alla fame nel mondo;
- b) alle calamità naturali;
- c) **all’assistenza ai rifugiati;**
- d) alla conservazione dei beni culturali.

In particolare l’Istituto dell’Otto per Mille è disciplinato dall’art. 47 della legge n. 222 del 20 maggio 1985, – nonché dal d.p.r. 10 marzo 1998 n. 76, come modificato dal d.p.r. 23 settembre 2002, n. 250 – in base al quale la quota è destinata in parte a scopi di interesse sociale e di carattere umanitario a diretta gestione statale e a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa Cattolica e di altre confessioni religiose.

Ogni anno il Ministero dell’Economia indica al Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio l’entità del Fondo che viene ripartito tra i quattro settori indicati e per ciascuno di essi l’apposita “Commissione incaricata della valutazione tecnica dei progetti attinenti l’assistenza ai rifugiati” decide l’ammissione al contributo dei migliori interventi proposti.

Per espressa previsione dell’art. 2 del d.p.r. n. 76/98, recante il regolamento di attuazione per l’utilizzazione della quota, gli interventi di assistenza ai rifugiati “sono diretti ad assicurare a coloro cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato secondo la vigente normativa o, se privi di mezzi di sussistenza ed ospitalità in Italia, a coloro che abbiano fatto richiesta di detto riconoscimento l’accoglienza, la sistemazione, l’assistenza sanitaria e i sussidi previsti dalla vigente normativa”.

Per risalire all’utilizzo del finanziamento dell’Otto per mille nel tempo, occorre fare riferimento ai primi anni di sperimentazione del Programma Nazionale Asilo (PNA), corrispondenti al 2000 e 2001. In tale periodo antecedente l’entrata in vigore della legge 189/2002 i proventi dell’Otto per mille sono confluiti nei Capitoli del Ministero dell’Interno per realizzare, insieme all’ANCI ed all’UNHCR il Progetto pilota PNA, antesignano del Sistema SPRAR, destinato alla costituzione ed alla gestione di un sistema nazionale di accoglienza, assistenza e protezione, integrato ed in rete, in favore dei profughi stranieri, dei richiedenti asilo e dei rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

I lusinghieri risultati conseguiti sull’intero territorio nazionale, come si è visto, hanno indotto il legislatore, nell’ambito delle politiche dell’asilo e dell’accoglienza, ad ope-

rare con la legge 189/2002, c.d. Bossi Fini, una “ratifica ex post” del modello PNA. Successivamente per il 2005/2006 è stato sostenuto un progetto presentato direttamente al Ministero dell’Interno per l’erogazione di un contributo straordinario in favore di coloro che, avendo ottenuto lo status di rifugiato, ovvero un permesso di protezione umanitaria, dovevano lasciare i Centri di identificazione o di accoglienza dove erano ospitati, non potendo fruire, per carenza di posti, della successiva accoglienza nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. In particolare, il contributo mirava a sostenere nell’immediato il rifugiato o il protetto umanitario che, obbligato a lasciare il Centro di identificazione al termine del periodo di esame della sua domanda di asilo e posto nell’impossibilità di essere accolto presso i progetti territoriali aderenti al Sistema di protezione, si veniva a trovare improvvisamente senza alcuna risorsa economica per affrontare le prime spese di sostentamento o di spostamento sul territorio. Al fine di affrontare almeno tale necessità emergenziale, sono stati erogati, tramite le Prefetture sul cui territorio sorgeva un Centro di identificazione o di accoglienza, contributi pari a 300 euro per ciascun adulto e 200 euro per ciascun minore.

Del contributo messo a disposizione dalla Presidenza del Consiglio hanno beneficiato oltre ottocento destinatari rimasti privi di accoglienza nello SPRAR la cui capacità ricettiva, al tempo, si attestava soltanto su 1.300 posti.

Nel 2007 la Commissione per la valutazione tecnica degli interventi in favore dei rifugiati ha espresso parere favorevole per vari progetti tra i quali quelli presentati dall’ANCI per il “rafforzamento degli interventi di accoglienza integrazione e presa in carico di richiedenti asilo rifugiati e titolari di protezione umanitaria” e dal CIR per “interventi mirati ad assicurare percorsi di accompagnamento e sostegno diretti all’accoglienza alloggiativa” definito “iniziativa Domus”. I due progetti sono stati finanziati con DPCM del 23 novembre 2007.

In particolare il progetto ANCI si è articolato nella predisposizione di misure in favore di soggetti vulnerabili quali i minori non accompagnati, di interventi volti al rafforzamento dei percorsi di integrazione nei territori di accoglienza ed ancora in misure di assistenza e informazione del richiedente e del titolare di protezione sul territorio con iniziative quali, ad esempio, l’attivazione di un “Numero verde” informativo e l’istituzione di un Fondo di Assistenza per gli Immigrati (FAI) per il sostegno dei casi più bisognosi.

Il progetto del CIR, denominato “Domus”, ha invece avuto come obiettivo quello di indirizzare i protetti internazionali nella ricerca alloggiativa attraverso appositi sportelli di intermediazione tra domanda e offerta con il sostegno di appositi fondi di garanzia costituiti ad hoc e di superare le difficoltà di reperimento collegate alla sfiducia dei locatori nei confronti dei possibili locatari, attraverso l’innovativa creazione di un apposito fondo di garanzia.

Da ultimo, con DPCM 27 novembre 2009, è stato finanziato un altro progetto del CIR intitolato “ritrovarsi per ricostruire” e finalizzato, secondo una logica di completamento del precedente percorso, al supporto per il ricongiungimento familiare dei titolari di protezione internazionale a Roma, Milano, Verona, Udine, Gorizia e Catanzaro.

5

Diverse Modalità di accoglienza: I centri Polifunzionali ed il resettlement

I centri polifunzionali

I centri polifunzionali sono nati nel 2007 in alcune città metropolitane come Roma, Milano, Firenze e Torino sulla base di accordi sottoscritti tra i comuni ed il Ministero dell'Interno per "l'attivazione di centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari".

Si è trattato di un nuovo modello organizzativo, specificamente ideato per le città che devono affrontare la maggiore emergenza determinata dal grande numero di stranieri titolari di protezione internazionale o appartenenti a categorie vulnerabili, attratti dalle opportunità offerte da quella tipologia di sistema urbano.

Con tali strutture si è teso a coniugare in un progetto unitario, i servizi di base forniti nei centri di accoglienza governativi con quelli diretti all'integrazione ed all'autonomia erogati dai comuni.

Ed infatti, oltre all'accoglienza sono stati previsti servizi di assistenza medica e psicologica, anche in collegamento con le aziende sanitarie locali e gli ospedali, servizi di formazione professionale e di tutoraggio finalizzati a sostenere, sempre in funzione delle sinergie di rete, possibili percorsi di inserimento sociale degli ospiti nel tessuto urbano.

Il resettlement

Alcuni cenni vanno rivolti al tema del "resettlement", comunemente tradotto con il termine di "reinsediamento" che, secondo i programmi europei, rivestirà una rilevanza strategica nel futuro Sistema Comune Europeo dell'Asilo.

La modalità attuativa del resettlement consiste nel trasferimento, sotto il mandato di protezione internazionale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, di cittadini di Paesi terzi o apolidi in uno Stato membro dove sono autorizzati a risiedere beneficiando dello status di protezione internazionale.

A seguito di uno studio di fattibilità lanciato nel contesto europeo e denominato "fa.re", relativo ad un eventuale futuro programma di reinsediamento dei rifugiati sul territorio nazionale, il Dipartimento per le libertà Civili e l'Immigrazione ha ritenuto di promuovere buone pratiche, includendo nelle proprie attività la sperimentazione di un primo progetto di "emergency resettlement", destinato a persone vulnerabili. In tale ambito ha sperimentato, a decorrere dal settembre 2007, un programma specifico di reinsediamento stabile nella provincia di Rieti.

Beneficiari del progetto sono stati 70 cittadini eritrei, tra cui diverse donne sole e due minori non accompagnati, in condizione di particolare vulnerabilità, trattenuti presso il campo di Misratah in Libia, riconosciuti rifugiati sotto mandato internazionale dell'UNHCR e bisognosi di immediata protezione.

Il programma, attuato in partnership con l'UNHCR, l'Unione dei comuni dell'Alta Sabina ed il Consiglio Italiano per i Rifugiati, nonché con l'OIM per l'aspetto del trasferimento in Italia, ha consentito che i beneficiari potessero fruire di strutturati servizi di accoglienza, di alloggi confortevoli, di vitto, di vestiario, di un mirato supporto psico-socio-sanitario, di sostegno nell'accesso ai servizi sul territorio, di orientamento e assistenza sociale, compresi corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana, di servizi di mediazione socio-culturale e di interpretariato, di informazione legale, di supporto nella ricerca di opportunità lavorative, attraverso corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo.

Successivamente, la decisione istitutiva del FER III (573/2007/CE) ha espressamente previsto che tra le azioni della programmazione nazionale siano inserite anche "misure per il reinsediamento di cittadini di Paesi terzi o apolidi permettendo che questi, su richiesta dell'UNHCR, motivata dal loro bisogno di protezione internazionale, siano trasferiti da un Paese terzo in uno Stato membro dove possano legittimamente soggiornare. La quota del Fondo Europeo per i Rifugiati da destinare al reinsediamento è pari a 4.000 euro per ogni persona reinsediata" (art.13, § 3.4 decisione istitutiva FER). Nonostante l'assoluta esiguità della quota, il nostro Paese, ha inserito il reinsediamento tra le azioni dei programmi 2009 e 2010 offrendo la propria disponibilità ad ospitare annualmente 50 cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Ciò non di meno, va rilevato che nell'ordinamento nazionale il reinsediamento non risulta essere espressamente annoverato tra le forme tipiche dell'accoglienza e pertanto l'Italia non attua "programmi permanenti di resettlement".

Diversamente, altri Paesi europei hanno codificato specifiche previsioni normative per attuare anche con lo strumento del resettlement le priorità strategiche a livello nazionale. Attualmente i Paesi che aderiscono a programmi specifici annuali di reinsediamento sono la Danimarca, la Finlandia, la Francia, l'Irlanda, l'Inghilterra, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Romania, la Repubblica Ceca e la Svezia.

Di fatto il resettlement è una strada che si sta continuando a percorrere con convinzione in tutta l'Europa anche al di fuori dalla programmazione del FER.

Per questo motivo, nel più ampio contesto dei rapporti con i Paesi del bacino del Mediterraneo e nell'ottica del "global approach" al fenomeno migratorio, sono stati recentemente accettati dal nostro Paese altri due progetti di resettlement proposti dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Il primo si riferisce a circa sessanta cittadini eritrei, tutti riconosciuti rifugiati dall'UNHCR. I destinatari specifici sono stati nuclei familiari con figli minori ed individui adulti singoli, che presentano problemi medici dovuti a maltrattamenti o torture ovvero ad eventi traumatici.

Il secondo progetto riguarda circa cinquanta rifugiati palestinesi provenienti dall'Iraq, accolti nel campo di Al Tanaf, al confine tra Siria ed Irak, dove la situazione di circa un milione e mezzo di profughi iracheni, era talmente disperata da richiedere un in-

tervento della Commissione europea presso gli Stati membri per indurli a farsi promotori, su base volontaria, di progetti finalizzati all'accoglienza di circa diecimila profughi per giungere rapidamente alla completa e definitiva chiusura del campo.

È anche in fase di svolgimento un terzo progetto di reinsediamento che vede coinvolti 32 eritrei che sotto mandato dell'UNHCR sono transitati dalla Libia al Cara di Salina Grande a Trapani e che, dal 31 marzo 2010, sono stati accolti in una provincia della Campania. Questo progetto riveste una particolare valenza sperimentale in quanto è stato realizzato con la confluenza di due linee di finanziamento europeo costituite in via principale dal PON Sicurezza ed in via secondaria dal FER.

L'utilizzo congiunto dei due Fondi ha, infatti, consentito di verificare e di mettere in pratica un modello di sostenibilità delle azioni; una capacità questa che per i futuri progetti dovrà essere sempre più sviluppata per ottimizzare al massimo le opportunità finanziarie che l'Europa propone agli Stati membri.

Il sistema di resettlement, comunque, pur se strumentale al rispetto dei diritti umani, ed attuativo della massima tutela della vita di gruppi particolarmente vulnerabili, introduce, di fatto, un percorso di richiesta di asilo diverso e in qualche modo privilegiato.

Invero, prevedendo l'organizzazione del viaggio da parte dello Stato che assume in carico il gruppo, sulla base di un riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, il resettlement da un lato rischia di affievolire i contenuti dell'attività delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status stesso, e dall'altro crea, seppure involontariamente, un doppio binario di trattamento dei suoi beneficiari differenziandoli da coloro che, a parità di sofferenza, come abbiamo visto, lottano per la propria salvezza ponendo a repentaglio la vita in ogni momento del viaggio solitario, la cui riuscita, in molti casi, dipende, purtroppo, anche dal contatto con le organizzazioni criminali.

Ciò dovrebbe indurre i Paesi europei a incrementare lo sviluppo di rapporti bilaterali con quelli di transito per potenziare il contrasto alle organizzazioni criminali; nel contempo l'adozione di comuni politiche di resettlement, sostenute dall'Europa mediante la previsione di contributi adeguati, unitamente al supporto dell'attività dell'UNHCR nelle zone di flusso, potrebbe assicurare ai richiedenti asilo una maggiore e più estesa tutela.

Le vulnerabilità

6

Premessa

L'art. 8 del decreto legislativo 140 /2005 recante disposizioni per l'attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" indica quali vulnerabili i minori, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, i genitori soli con bambini e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza fisica, psichica o sessuale.

Tuttavia, il frequente riscontro, tra i richiedenti asilo, di situazioni che nelle forme più diverse afferiscono a problemi psichici, ha di fatto determinato l'ampliamento delle tipologie interne alla categoria dei vulnerabili che non può non comprendere i portatori di disagio mentale. Tanto che nel "bando pluriennale per la presentazione dei progetti del Sistema nazionale per richiedenti asilo e rifugiati 2010", finalizzato alla ripartizione dei contributi del Fondo Nazionale per le Politiche ed i servizi dell'Asilo, è stata prevista, per la prima volta, la realizzazione di "Centri ad hoc per i portatori di disagio mentale¹".

Tra le tipologie di vulnerabili affronteremo, quindi, tre temi di principale portata, quali quelli dei minori, delle donne e del disagio mentale.

1. Cfr. ante cap. 5

1

I minori stranieri non accompagnati

Quello dei ‘minori migranti’ è un fenomeno che nel più ampio tema dell’immigrazione ha un proprio peso specifico e manifesta una valenza politica ed umanitaria che ne richiede il più attento e costante monitoraggio.

Nei passati decenni vari gruppi di minori hanno richiamato l’attenzione e l’interesse dei media e sono stati oggetto di programmi ad hoc, messi a punto dalle Organizzazioni Internazionali per ragazzi di strada, bambini lavoratori, prostituzione minorile, bambini soldati, ragazzi lavoratori domestici, traffico di minori e mutilazione di organi genitali delle bambine.

Tuttavia, dall’inizio dell’ultimo decennio, l’attenzione si è spostata sui “minori migranti” che, senza genitori né parenti, bussano in crescente numero alle porte d’Europa e del Nord America.

Sul tema dei minori migranti, definiti “*children on the move*”, l’Organizzazione Terre des Hommes ha condotto un importante studio intitolato “*Kids abroad: ignore them, abuse them or protect them?*”² con il quale si è posta l’obiettivo di definire “cosa può essere fatto per proteggere i minori non accompagnati dalla violenza e, più generalmente, dalle varie forme di sfruttamento economico, o sessuale, o del loro lavoro”. Lo studio ha evidenziato la carenza di sostegno e di assistenza per i minori migranti alla ricerca di un migliore futuro ed ha indicato, tra le prime strade da percorrere, quella di creare, da subito, sistemi di monitoraggio per seguirne le tracce, utilizzando tecnologie informatiche per mantenere i contatti dal momento in cui i minori lasciano i luoghi di origine facilitando, in tal modo, anche l’adozione da parte degli Stati di idonee iniziative in caso di smarrimento.

Dallo studio è stata posta in particolare risalto l’esigenza di ascoltare i minori, coinvolgendoli individualmente nello sforzo e nell’impegno di proteggerli, in quanto i loro racconti e le loro esperienze costituiscono una base fondamentale di conoscenze per le iniziative da assumere anche a livello normativo.

Di vitale importanza, per seguirne il più possibile gli spostamenti nei vari territori, è il coordinamento tra le diverse Agenzie che operano nei più disparati Paesi e attraverso le quali si può perseguire l’obiettivo di creare una rete di comunicazione tra i vari soggetti di riferimento del settore, comprese le Istituzioni ai diversi livelli territoriali.

Peraltro, la portata del fenomeno pone gli operatori di fronte ad una valutazione, che confluisce nel campo delle scelte di politica generale, sul se sia meglio fermare e, quindi, combattere l’emigrazione dei minori dai Paesi di origine, o se, invece, sia

2. Terre des Hommes, “*Kids abroad: ignore them, abuse them or protect them?*”, agosto 2008.

più opportuno consentire loro di migrare o di lavorare puntando, piuttosto, ad attuare tutte le possibili strategie per rendere più sicuri i percorsi che i minori hanno intrapreso.

Analizzando l'esperienza migratoria dei minori a livello internazionale, Jacqueline Bhabha³ ha osservato che “il fin troppo citato principio del superiore interesse del Minore, requisito vincolante della legislazione internazionale sui diritti umani, non propone soluzioni trasparenti e standardizzate, ma rappresenta, piuttosto, una sfida interpretativa”.

Infatti, non esiste nei Paesi sviluppati un sistema condiviso di assistenza e di accoglienza dei minori non accompagnati, anche se il tema, in questi ultimi anni, sta richiamando la massima attenzione dell'Europa, nel cui complessivo ambito territoriale la stima della presenza di minori stranieri non accompagnati oscilla intorno alle 100.000 unità, anche se risulta complesso compiere un'analisi comparativa tra i dati dei vari Paesi membri, a causa della mancanza di metodi di rilevazione univoci.

In Italia giungono mediamente ogni anno 7000 Minori Stranieri non Accompagnati. Nel 2001 il loro ingresso è stato superiore alle 8000 unità, nel 2002 sono stati 7.000, nel 2005 sono stati circa 7.500, nel 2006 circa 6.440, nel 2008 sono stati, infine, 7.300.

Alla data del 31 dicembre 2009, il totale dei minori presenti nella banca dati del Comitato minori era pari a 6.242, di cui 1.430 identificati e 4.554 non identificati; infine, 258 hanno avuto un cambio di status⁴.

Con riferimento a questi dati, caratterizzati dalla costante portata del fenomeno, la quota di minori identificati, cioè in possesso di permesso di soggiorno, risulta notevolmente al di sotto del 50%.

Ciò spinge a verificare quanto e come, all'interno del fenomeno, le situazioni di arrivo dei minori siano differenziate in ragione delle varie spinte migratorie a monte del loro viaggio, in cui vanno compresi:

- il ricongiungimento familiare anche quando non ci sono i presupposti,
- l'investimento lavorativo delle famiglie di origine per il loro sostegno a distanza,
- il percorso organizzato dalla criminalità per lo sfruttamento,
- il viaggio di minori che erano già erranti nei Paesi di origine,
- **gli arrivi di minori che chiedono asilo.**

I minori stranieri non accompagnati costituiscono, dunque, una realtà di soggetti portatori di istanze plurime alle quali l'attuale quadro normativo nazionale non offre soluzioni omogenee.

Infatti, in Italia, la condizione giuridica del minore straniero non accompagnato è data dall'applicazione di norme contenute in provvedimenti formalmente eterogenei che

3. F. Abate (a cura di), “L'Odissea dei bambini migranti”, Editori riuniti, settembre 2008.

4. Flusso minori stranieri non accompagnati – anno 2009. Comitato Minori stranieri – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

in modo del tutto asistemico regolano le diverse problematiche che vanno dall'identificazione all'eventuale assistenza per la formulazione della richiesta di asilo, all'accoglienza, all'autorizzazione al soggiorno, alla formazione scolastica o professionale, al rimpatrio, all'affidamento ed alla tutela.

La mancanza, in materia di disposizioni tra loro coerenti ed armonizzate in modo da formare un organico quadro di riferimento di tutte le fattispecie che riguardano il minore, crea una sostanziale incertezza in ordine sia all'individuazione dell'Autorità che all'arrivo del minore in Italia ne è responsabile, sia in ordine all'Autorità su cui grava l'onere economico dell'assistenza e dell'accoglienza del minore, sia, infine, in ordine alla disciplina da applicare nei diversi casi.

Quella dei minori stranieri non accompagnati è, dunque, una realtà che, per la complessità che la caratterizza, rende l'intera categoria ancor più vulnerabile, non solo costringendola ad una vita invisibile, fatta di spostamenti tra le grandi città in cerca di lavori che consentano la sopravvivenza, ma anche esponendola alle strategie della criminalità per l'alimentazione dei circuiti della prostituzione, dei furti, della droga e del traffico di organi.

I minori sono un problema relativamente nuovo per l'Italia che, pur avendo alle spalle una lunga e ormai lontana storia di emigrazione, "è ancora un Paese giovane nell'esperienza globale dell'immigrazione iniziata solo negli anni 80 e, che pertanto, specie rispetto ai minori non accompagnati, ha anche una giurisprudenza altrettanto giovane, prassi inesperte ed organizzazioni ancora in itinere"⁵.

Nel 2008 sono sbarcati a Lampedusa 2.124 minori non accompagnati, dei quali solo 307 hanno chiesto asilo, ricevendo in 80 casi lo status di protezione internazionale e, nei casi restanti, la protezione umanitaria.

Al 31 dicembre del 2009 i minori non accompagnati sbarcati sulle coste italiane sono risultati complessivamente 638 mentre, alla prima metà di maggio 2010 sono risultati sbarcati 19 minori non accompagnati⁶.

Questi arrivi che, come si è visto non sono tutti collegabili alla richiesta di asilo, determinano, comunque, una considerevole presenza di minori sul territorio italiano che, tuttavia, risulta solo parzialmente monitorabile.

Dal marzo 2008, grazie al coordinamento ed al finanziamento del Ministero dell'Interno e della Comunità europea, l'organizzazione Save the Children, in partnership con l'UNHCR, l'OIM e la CRI, ha attuato il progetto "Praesidium", finalizzato all'attività di individuazione dei minori migranti in arrivo in Italia attraverso la frontiera sud, nonché della diffusione delle informazioni legali e di attività di assistenza per un adeguato ed immediato sostegno.

Sulla necessità di attuare in favore dei minori non accompagnati le più opportune strategie "per il loro riconoscimento e la completa attuazione dei diritti di cui i medesimi sono titolari" e di realizzare "azioni coordinate per garantire loro i massimi livelli di protezione", nel febbraio del 2009 è stata indirizzata ai Prefetti la Circolare n. 685, con la quale il Ministro dell'Interno ha richiamato l'importanza della discussione e

5. F. Abate, "l'Odissea dei bambini erranti", op. cit.

6. Dati Ministero dell'Interno.

del confronto sul tema, di tutte le Istituzioni competenti sul tavolo dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione nel cui ambito, laddove non fosse già prevista, andava istituita un'apposita sezione dedicata ai minori⁷.

In un primo momento di ingresso, sia nel caso in cui i minori stranieri non accompagnati chiedano asilo, ovvero nel caso che non lo chiedano, la loro presenza sul territorio è comunque monitorata attraverso i meccanismi procedurali dell'identificazione, che consente anche il loro inserimento nei diversi centri di accoglienza, assistenza e tutela.

Ciò nonostante, il fatto che siano accolti ed assistiti in piena libertà – né potrebbe essere diversamente – porta i minori, sia quelli che chiedono asilo che quelli che non lo chiedono, facilmente a fuggire perché ritengono che il restare in accoglienza presso centri ad hoc o presso case famiglia li imbrigli in un periodo economicamente improduttivo, che non possono permettersi in virtù del mandato che hanno ricevuto dalle famiglie alla partenza.

Tuttavia, in molti casi lasciano i luoghi di accoglienza anche perché, a monte, nei Paesi di partenza, sono stati già reclutati ed indirizzati a determinati comportamenti dalle organizzazioni criminali in contatto con i propri rappresentanti che operano all'interno dei gruppi etnici già insediati sul nostro territorio.

Nel quadro normativo internazionale il riferimento primario per la tutela dei minori è costituito dalla Convenzione di New York sui diritti del Fanciullo, ratificata dall'Italia con la legge 176/1991, per effetto della quale, tutti i minori, senza discriminazioni, e cioè indipendentemente dall'origine nazionale, etnica o sociale, anche se entrati clandestinamente nel nostro Paese, sono titolari dei diritti garantiti dalla Convenzione predetta, quali il diritto alla protezione, il diritto allo sviluppo complessivo (fisico, mentale, spirituale, morale e sociale) ed il diritto alla partecipazione (diritto di opinione tenuto conto dell'età e del grado di maturità).

A livello europeo la definizione di minore straniero non accompagnato è data dalla Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997 che lo definisce come “il minore non avente cittadinanza di uno Stato dell'Unione che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio di uno degli Stati

7. Circolare n. 685 del 13 febbraio 2009 del Ministro dell'Interno finalizzata a richiamare l'attenzione dei Prefetti sulla necessità di:
 - monitorare in maniera puntuale e costante le presenze dei minori non accompagnati nelle strutture destinate all'accoglienza sul territorio provinciale;
 - invitare i responsabili delle strutture a comunicare tempestivamente anche alle Prefetture, i casi di allontanamento dei minori verificando i tassi registrati su ciascuna struttura nel territorio di competenza;
 - effettuare verifiche sugli standard qualitativi dell'accoglienza offerta, con particolare riferimento al periodo di tempo intercorrente tra l'arrivo del minore e la decisione dell'Autorità giudiziaria di nomina del tutore, periodo durante il quale, soprattutto nei periodi di maggiore confluenza dei minori, gli oneri finanziari degli interventi assistenziali e di soccorso vengono assunti dall'Amministrazione dell'Interno...

membri privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento statale".

Per l'Ordinamento italiano, ed in particolare per il disposto dell'art. 1 del D.p.c.m. n. 535/99, il "minore straniero non accompagnato è il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati della UE che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti".

Ecco, proprio a conferma della accennata disorganicità di trattazione del tema del minore, compare una prima distinzione tra il "minore straniero non accompagnato" ed il "minore straniero non accompagnato richiedente asilo" alla quale la legge collega diversità di percorsi, diversità di forme e tempi di accoglienza, di assistenza e di tutela.

A comune denominatore della protezione dovrebbe essere invece assunto il fatto oggettivo della minore età, elevatissimo indice di vulnerabilità, indipendentemente dall'avvio formale di procedure.

Comunque, seguendo l'iter che caratterizza la presa in carico di queste diverse categorie di minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo e non richiedenti asilo), possiamo affermare che in ogni caso, per tutti loro, le prime modalità di aggancio avvengono solitamente attraverso le Forze dell'Ordine, o attraverso le segnalazioni dei servizi sociali.

Non sono, tuttavia, esclusi casi in cui i minori si presentano spontaneamente alle Autorità chiedendo asilo e da questo momento in poi le strade e le procedure previste per i minori non accompagnati e per i minori non accompagnati richiedenti asilo si diversificano.

La competenza in materia di accoglienza ed assistenza del minore non accompagnato è, infatti, attribuita all'ente locale che ne provvede all'inserimento in un luogo sicuro, ovvero in una comunità a ciò deputata o in altra struttura idonea. In questo caso il concetto di protezione ha una valenza giuridica che si estende:

- alla **tutela**, la cui applicazione ha importanti riflessi rispetto all'ottenimento del permesso di soggiorno ed alla presentazione di impugnazioni in sede giudiziale. Il minore straniero non accompagnato, trovato in stato di abbandono o accolto da un adulto che non abbia con lo stesso vincoli di parentela, deve essere segnalato alla procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni e al Giudice Tutelare;
- al principio di **inespellibilità del minore**, nei cui confronti è impossibile procedere all'espulsione, salvo motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato;
- al **divieto di trattenere i minori non accompagnati** nei centri di identificazione ed espulsione (art. 2, c. 5 dpr n. 303/04).

L'organo istituito dalla legge, nella fattispecie dal T.U. 286/98, art. 33, per vigilare sulle modalità di accoglienza dei minori stranieri è il *Comitato per i Minori stranieri*, composto da rappresentanti dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali, degli

Esteri, dell'Interno, della Giustizia, dell'ANCI, dell'UPI, e due rappresentanti di Organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia.

I compiti del Comitato sono stati successivamente individuati con D.p.c.m. del 9 dicembre 1999, n. 535

- nella vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori;
- nella cooperazione e nel raccordo con le amministrazioni interessate;
- nell'accertamento dello status di minore non accompagnato;
- nell'impulso alla ricerca dei familiari del minore anche nel loro Paese di origine e in Paesi terzi;
- nell'adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito (introdotto dal decreto leg.vo 13 aprile 1999, n. 113 per garantire ai minori il diritto di vivere in famiglia come stabilito dalla convenzione dell'Onu sui Diritti dell'Infanzia);
- nel censimento dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio.

Con lo stesso D.p.c.m. è stata altresì adottata la definizione di minore straniero non accompagnato come prevista nelle convenzioni internazionali in vigore.

Per lo svolgimento dell'attività, il Comitato si avvale dei mezzi e del personale in dotazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gestisce una banca dati con le informazioni riguardanti i minori stranieri non accompagnati.

L'accoglienza del minori è di esclusiva competenza degli enti locali e soltanto fino alla nomina del tutore il Ministero dell'Interno ne rimborsa le spese.

Al minore non accompagnato per il quale il Tribunale dei Minori abbia adottato un provvedimento di tutela o di affidamento è rilasciato un permesso di soggiorno per minore età (come previsto dall'art. 32 del T.U.) che, al compimento della maggiore età può essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di studio, a condizione che il minore sia stato presente in Italia per almeno tre anni, abbia seguito un progetto di integrazione sociale e civile per non meno di due anni ed abbia la disponibilità di un alloggio.

La normativa in materia di asilo, con riferimento ai minori non accompagnati – che dall'art. 8 del decreto legislativo n. 140/05 sono annoverati tra i soggetti “vulnerabili” – è stata armonizzata, in un primo momento, dalla direttiva adottata dal Ministro dell'Interno d'intesa con il Ministro della Giustizia in data 7 dicembre 2006.

Tale provvedimento, ha posto le sue fondamenta nelle Convenzioni internazionali in materia: in particolare, nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 che prevede, per lo Stato, l'obbligo di adottare misure adeguate affinché un fanciullo che cerchi di ottenere lo status di rifugiato, possa beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla medesima Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria.

Nondimeno l'impianto dispositivo ha preso a riferimento la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997, che ha indicato la *necessità di sistema-*

re i minori richiedenti asilo, durante la procedura di asilo, in luoghi adeguatamente attrezzati per la loro accoglienza.

Al momento in cui la direttiva è stata predisposta, era già stata emanata la direttiva europea 2003/9/CE recante “Norme minime relative all’accolgienza dei richiedenti asilo negli Stati membri” la quale, in attuazione delle disposizioni relative all’accolgienza, imponeva agli Stati membri di tenere conto della specificità della situazione del minore straniero e del minore non accompagnato annoverati espressamente tra i soggetti vulnerabili e di informarsi al criterio fondamentale del prevalente interesse del minore. La direttiva, adottata di concerto tra i ministri dell’Interno e della Giustizia, andava quindi ad interagire con il quadro normativo del tempo in cui l’iter previsto per i predetti minori era particolarmente complesso.

Invero, nel periodo intercorrente tra la manifestazione della volontà di chiedere asilo e la formale verbalizzazione, mediante la compilazione del modello C3 presso la Questura competente, i minori richiedenti asilo venivano ospitati in strutture dei servizi sociali del comune in cui si trovano e dove, nelle more della nomina del tutore e della conferma della domanda di asilo, sostavano lungamente prima di poter essere indirizzati in uno dei centri destinati alla loro specifica accoglienza.

Tale sosta prolungata, in realtà, li allontanava dal gruppo con il quale avevano compiuto il viaggio della speranza e che costituiva il loro unico riferimento; inoltre, in alcuni casi, li metteva in contatto con realtà sociali ed umane ancora più crude, come quella dei giovani ex tossicodipendenti o con ragazzi con esperienze di riformatorio e così via. Nel contempo, sotto il profilo procedurale, questo periodo ritardava grandemente i tempi di avvio dell’iter di esame della loro richiesta di asilo.

La direttiva ha, pertanto, introdotto disposizioni finalizzate a facilitare, a snellire e a semplificare le descritte complesse modalità di accoglienza e ha garantito ai beneficiari la possibilità di accedere contestualmente, nel più breve tempo possibile, tanto alle procedure per la richiesta di asilo, quanto all’accolgienza in strutture adeguatamente organizzate per accogliere richiedenti asilo appartenenti alle categorie vulnerabili, quali quelle del “Sistema di protezione” istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e co-finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell’Asilo del Dipartimento delle Libertà Civili e l’Immigrazione.

Successivamente, le prassi instaurate con la direttiva in favore dei minori non accompagnati richiedenti asilo sono state interamente recepite dal decreto legislativo 25/1/07 adottato in attuazione della Direttiva europea sulle procedure.

Allo stato attuale è previsto che i minori stranieri non accompagnati, della cui presenza sul territorio vengano a conoscenza pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio o enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, debbono essere informati della possibilità di chiedere asilo.

L’informazione deve avvenire in modo adeguato all’età ed alla maturità del singolo ed essere effettuata con l’assistenza di un mediatore culturale o di un’interprete che parli la lingua di origine del minore o altra lingua da lui conosciuta.

Al riguardo, il minore è invitato ad esprimere il proprio parere, e, qualora questo corrisponda all’intento di chiedere asilo, gli stessi soggetti sopra indicati debbono redigere un verbale e darne immediata notizia al Questore. Questi affida senza indugio

il minore non accompagnato che abbia manifestato l'intenzione di chiedere asilo ai servizi sociali del comune in cui si trova e ne dà contestuale comunicazione al Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare competente.

Il comune informa immediatamente della presenza del minore presso le proprie strutture il Servizio Centrale del Sistema di protezione – SPRAR.

È questo l'organismo di cui, ai sensi della legge n. 189/2002 ed in base ad apposita convenzione con l'ANCI, il Ministero dell'Interno si avvale per coordinare l'accoglienza sul territorio sia di coloro che sono in attesa della pronuncia della commissione territoriale, sia di coloro ai quali lo status di protezione internazionale è stato riconosciuto dalla commissione territoriale.

Il Sistema di protezione, si sostanzia, dunque, in una rete territoriale di progetti di accoglienza destinati alle categorie ordinarie ed alle categorie vulnerabili tra le quali sono compresi i minori non accompagnati richiedenti asilo.

Sulla base di questa organizzazione presente sul territorio nazionale, il Servizio Centrale, in aderenza alle disposizioni della direttiva in favore dei minori non accompagnati richiedenti asilo, inserisce quanto prima il minore presso l'ente che ne ha segnalato la presenza, se questo ha attivato uno specifico progetto di accoglienza co-finanziato dal Ministero dell'Interno, ovvero, in caso contrario, presso l'ente locale che tra quelli aderenti alla rete di protezione sia più vicino all'ente segnalante.

L'ente locale che ospita il minore informa comunque il Tribunale per i Minorenni ed il Giudice tutelare per l'adozione dei successivi provvedimenti.

Tale procedura non solo favorisce l'accoglienza dei minori fin dalla data in cui gli stessi manifestano l'intento di chiedere asilo, ma ne garantisce anche l'inserimento in un percorso altamente protetto, indirizzandoli in strutture idonee a riceverlo e ad assicurare, oltre alla loro accoglienza, anche il complessivo sviluppo, curandone la crescita, la formazione, nonché l'informazione sulla loro situazione giuridica e sui relativi diritti-doveri che ne derivano. Si pongono così le basi per una buona futura integrazione.

Nel 2006 i minori presenti nel Sistema erano soltanto 31, nel 2007 sono cresciuti a 197. Nel 2008 hanno raggiunto il numero di 409, dei quali 125 sono ospitati nei progetti SPRAR e i restanti sono stati accolti nei posti straordinari offerti dai comuni aderenti al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e finanziati con i fondi messi a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per fronteggiare l'emergenza degli sbarchi, sia nei posti finanziati con le risorse provenienti dall'Otto per mille dell'IRPEF⁸.

Infine, nel 2009 le presenze, anche in seguito al conseguimento della maggiore età da parte di molti degli accolti nel sistema, sono diminuite fino a raggiungere nell'aprile del 2010 il numero di 168.

Ai minori migranti, in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato 2010 il Papa, Sua Santità Benedetto XVI ha inviato il seguente messaggio: "Auspicio di cuore che si riservi la giusta attenzione ai migranti minorenni, bisognosi di un ambiente sociale che consenta e favorisca il loro sviluppo fisico, culturale, spirituale e morale. Vivere in

8. Dati del Servizio centrale SPRAR, ANCI.

un Paese straniero senza effettivi punti di riferimento crea ad essi, specialmente a quelli privi dell'apporto della famiglia, innumerevoli talora gravi disagi e difficoltà. ... (omissis). Questi adolescenti fanno parte di due culture con i vantaggi e le problematiche connesse alla loro duplice appartenenza, condizione questa che tuttavia può offrire l'opportunità di sperimentare la ricchezza dell'incontro tra differenti tradizioni culturali. E importante che ad essi sia data la possibilità della frequenza scolastica e del successivo inserimento nel mondo del lavoro e che ne vada facilitata l'integrazione sociale grazie a opportune strutture formative e sociali. Non si dimentichi mai che l'adolescenza rappresenta una tappa fondamentale per la formazione dell'essere umano".⁹

9. Peter Graf, "Il Cristianesimo come motore della modernità", vol. 7, "Il Cristianesimo e l'immigrazione".

2

Le Donne

La donna è portatrice di vita e la storia di ogni Nazione è legata alle donne che “danno vita” alle nuove generazioni, nutrendo, sostenendo e difendendo con esse anche la crescita del Paese. Perciò ragionare di donne vuole dire porre attenzione all’umanità intera.

Tuttavia, tra le norme non c’è una previsione specifica che tuteli la donna; anche la Convenzione di Ginevra non ha previsto, ad esempio, le persecuzioni di genere cui invece si ispirano altri documenti internazionali, prendendo in considerazione, ai fini della protezione, i rischi specifici che riguardano le donne.

Non possiamo non tener conto che la storia di moltissime migranti, ed in particolare, delle richiedenti asilo è una storia di donne perseguitate, che fuggono perché sono discriminate, sfruttate, abusate, mutilate, private di ogni diritto, ed oggetto finanche in caso di conflitto, di quella potentissima orrenda e subdola arma che è lo stupro etnico.

Metà dell’intera popolazione di profughi e rifugiati è costituita da donne. Secondo i dati dell’UNHCR, il 47% dei richiedenti asilo e dei rifugiati ed il 50% degli internally displaced people è donna.

Esse hanno un forte tasso di resilienza, intesa come capacità di reazione e di ricerca di soluzioni alternative sostenute da una non comune flessibilità. Affrontano viaggi difficili, con rischi elevatissimi di violenze sessuali, di ricatti di trafficanti, di riduzione in schiavitù, di essere vittime dei *passseur* agli attraversamenti di confine. Questi rischi continuano a correrli anche nei campi profughi dell’Africa del nord, dove pure si registrano casi frequenti di abusi e violenza sessuale. Le donne sono le più frequenti vittime dello sfruttamento sessuale.

Nel corso del 2008 e nel primo semestre del 2009, all’interno dei flussi migratori verso le coste italiane si è potuto rilevare un consistente numero di donne, per lo più provenienti dalla Nigeria, avviate con ogni evidenza verso lo sfruttamento sessuale.

Il tentativo di entrare sul territorio italiano mediante la richiesta di protezione internazionale ha costituito lo strumento utilizzato dalle organizzazioni criminali per introdurre in modo legittimo canali di traffico illegittimo.

Ma la maggior parte delle richieste di protezione internazionale, a tal fine presentate, non ha trovato accoglimento per la mancanza dei requisiti richiesti dalla legge sia per il riconoscimento dello status che per il conseguente inserimento delle richiedenti all’interno del circuito di accoglienza.

Tuttavia, l’arrivo di queste donne, oltre ad essere un segnale che richiama l’attenzione sul fenomeno criminale, i cui effetti non sono oggetto di esame in questa trattazione, è anche un segnale che indica la necessità che esse siano difese con ogni mez-

zo possibile, accolte in strutture adeguate e reinserite in un circuito di legalità e di protezione che le restituisca alla sottratta dignità.

In considerazione dei dolorosi passaggi vissuti dalle donne migranti, alcuni Paesi hanno sviluppato delle linee guida dedicate al “riconoscimento della protezione internazionale per motivi di genere” ed alle strategie da porre in essere per assicurare adeguati supporti nei Paesi di arrivo.

Australia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Gran Bretagna, hanno adottato provvedimenti di tutela di genere: l'Italia non ancora.

Nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati nel quadriennio che va dal 2005 al 2009, sono state ospitate 7.650 donne.

La percentuale delle donne accolte è sensibilmente più alta nell'ambito dei progetti per soggetti vulnerabili, dove raggiunge quasi il 45%. Il dato è collegato alla presenza di donne in gravidanza tanto che solo nel 2008 sono stati ben 127 i bambini nati da madri ospiti della rete SPRAR¹⁰.

Da ricerche elaborate dal Servizio Centrale, è emerso che l'età prevalente delle donne accolte è compresa tra i 18 ed i 25 anni e che la percentuale di donne rientranti in questa fascia corrispondente al periodo fertile è più elevata proprio nei progetti di accoglienza per vulnerabili.

Le bambine fino ai 5 anni rappresentano il 15% delle persone complessivamente accolte mentre è molto limitata la fascia delle donne più adulte, con più di 40 anni¹¹. La presenza elevata di donne in età riproduttiva nei centri di accoglienza segnala la necessità di costanti relazioni con il servizio sanitario, che va percepito non solo come pronto soccorso delle emergenze ma come punto di riferimento per un'educazione sessuale a tutela della gravidanza¹².

10. ANCI Cittalia, “Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2008/2010”, dicembre 2009.

11. Moolaadè, “Indagine sulla condizione delle donne nello Sprar”.

12. ANCI Cittalia, op. cit.

3

Il disagio mentale

Negli ultimi anni si è registrato, tra i destinatari di protezione internazionale o fra i richiedenti asilo di ritorno, specie in applicazione del regolamento Dublino, un forte aumento di vulnerabilità attinente alla *salute mentale*.

La manifestazione del disagio mentale nelle più varie intensità è riconducibile ad un infinito ventaglio di fattori scatenanti, che vanno dallo stress legato alla privazione dei diritti umani subita nel Paese di origine, all'incognita del viaggio, agli ostacoli incontrati, ai soprusi subiti, agli stenti patiti, alle angosce affrontate, quando non anche alle violenze psichiche, fisiche o sessuali, o ancora allo stupro e, non ultimo, alle torture.

A causa di queste ripetute e talvolta sistematiche esperienze traumatizzanti, la malattia mentale è una delle maggiori problematiche che, tuttavia, si può manifestare anche molto tempo dopo l'arrivo nel Paese di destinazione.

Un sistema di accoglienza efficace non può sottovalutare questa problematica ed anzi deve essere pronto a predisporre servizi di accoglienza adeguati in cui siano presenti specifiche competenze per procedere il più presto possibile alla presa in carico di queste persone, fin dal momento del loro primo arrivo sul territorio¹³.

L'esigenza specifica che si è manifestata in tutta Europa ha, peraltro, costituito oggetto delle raccomandazioni formulate nel 2007 dalla Commissione europea con il Libro Verde: *“occorre stabilire in maniera dettagliata il modo di individuare e soddisfare le necessità specifiche dei richiedenti asilo più vulnerabili (...) definendo con precisione cosa si intenda per assistenza e consulenza medica e psicologica adeguata per le persone traumatizzate e per le vittime di tortura e di tratta”* ed ancora *“potenziare l'elaborazione di programmi di integrazione volti a tener conto delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili in termini di alloggio, di accesso all'assistenza sanitaria ed ai servizi sociali”*.

Per affrontare il tema della vulnerabilità mentale è importante anche tener presenti i vari significati della parola “trauma”. Sotto il profilo etimologico, trauma deriva dal greco *tirosko* (forare, bucare) ed indica una lesione o una ferita. Ma *tirosko* viene a sua volta dal termine *teiro* che significa sia strofinare (e quindi potenzialmente ferire) sia “cancellare”¹⁴. Occorre anche sapere cos'è un trauma, quali rappresentazioni culturali ne vengono date, quali le sue componenti poiché il concetto di trauma interessa campi diversi (teorico, tecnico, geopolitico, logistico...) ed è estremamente denso e ricco di implicazioni sulla vita sociale.

13. D. Di Capua, “L'accoglienza nello Sprar di persone con vulnerabilità riconducibile alla salute mentale”, Roma, 21-22 aprile 2010. Cfr nota 12.

14. N. Losi, “Costellazioni della violenza post conflitto e approccio psicosociale” Roma 21-22 aprile 2010. Cfr nota 13.

Il trauma è definito come PTSD (Post Traumatic Stress Disorder) ed è l'unico disturbo provocato da un evento esterno, tutti gli altri vengono riferiti a cause interne all'organismo.

Ad oggi, la definizione psicologica classica di trauma è quella di un evento che provoca uno squilibrio nella configurazione psichica preesistente e che, per l'intensità e l'incapacità del soggetto di rispondervi in modo adeguato, produce effetti patogeni durevoli.

La definizione di trauma data dalla scuola di etnopsichiatria è collegata ai casi in cui la persona è sottomessa ad un'esperienza brutale di disumanizzazione, disaffiliazione o deculturazione (rottura del quadro culturale).

E di tutta evidenza, quindi, che la presa in carico di persone traumatizzate presuppone una capacità specifica sostenuta da un'adeguata formazione.

Nel Sistema nazionale, una prima sperimentazione dell'accoglienza e della presa in carico delle persone con disagio mentale si è concretizzata già negli ultimi anni, con l'avvio da parte del Servizio Centrale di tre progetti finanziati con i fondi dell'Otto per mille dell'IRPEF, assegnati all'ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2007. Il lavoro, svolto all'interno di questi specifici progetti attuati a Roma e a Torino, ha contribuito a verificare le criticità e le carenze cui dover necessariamente sopperire all'interno del complessivo sistema di accoglienza.

Sul tema, di particolare rilievo, specie in considerazione della necessità di far fronte alle sempre più ricorrenti domande di accoglienza di questa specifica tipologia di vulnerabilità, il Servizio Centrale dello SPRAR ha recentemente organizzato un Seminario a Roma¹⁵, durante il quale si è dato avvio ad una ampia riflessione che, partendo dalla necessità di sviluppare appropriate metodologie per riconoscere le vulnerabilità latenti e per prendere in carico le persone vulnerabili, si è incentrata sul problema di conciliare un percorso di accoglienza integrata per titolari di protezione internazionale con un percorso di supporto psichico del soggetto, valutando la possibilità del suo inserimento in progetti specializzati.

Dagli interventi svolti approfonditamente da qualificatissimi esponenti del mondo scientifico, della ricerca medica, della psichiatria, della psicoterapia, dell'università, è fondamentale emersa, da un lato, la necessità di un maggiore interscambio tra strutture di accoglienza e strutture sanitarie e, dall'altro, la necessità di far scattare da subito, nei confronti del migrante entrato nei circuiti dell'accoglienza, quei meccanismi che dall'ascolto alla cura delle esigenze specifiche, alla predisposizione di un ambiente amico, presidiato da competenze specifiche, siano in grado di far percepire l'accoglienza e porre le basi di una integrazione.

I richiedenti asilo fuggono da una quotidianità normalmente insicura e violenta (eventi traumatici premigratori) e giungono nei Paesi di accoglienza dove vivono situazioni di fragili orizzonti (eventi traumatici postmigratori).

Se è vulnerabile chi è leso, danneggiato, chi è una persona fragile o malata, bisogna considerare che i richiedenti asilo sono tutti potenzialmente vulnerabili, e tanto più è precoce l'individuazione del livello di vulnerabilità del soggetto e tanto più è accu-

15. Seminario sull'accoglienza nello SPRAR di persone con vulnerabilità riconducibile alla salute mentale, Roma, 21-22 aprile 2010.

rata la sua presa in carico, tanto più le emergenze si abbassano di livello, consentendo di preparare il terreno per l'integrazione¹⁶.

Occorre, insomma, costruire per i migranti richiedenti asilo vittime di trauma, dei percorsi di sistema che sostengano la loro capacità di reagire, prevedendo che gli interventi mirati, compiuti sul piano medico, non prescindano da un sistematico approccio psicosociale.

In ogni caso, questi percorsi debbono iniziare da subito, ovvero dal momento della loro presa in carico, che dovrebbe poter avvenire fin dal loro transito nei Cara: ecco perché molta attenzione viene data alla formazione ad hoc del personale che opera nei centri governativi che, ad oggi, non risulta specificamente preparato a porre in essere interventi che necessitano sia della conoscenza di adeguate metodologie di approccio, sia di una rete di contatti con specifiche strutture ospedaliere idonee alla cura delle eventuali più gravi patologie.

In molti casi, persone che pure hanno subito traumi gravi riescono in un tempo ragionevole a superare le conseguenze psicologiche, e ciò dipende principalmente da quelle variabili capaci di incidere positivamente sulle vittime evitando la cronicizzazione, la familiarizzazione con il dolore, lo stress e l'incertezza che rappresentano gli elementi fondanti della vulnerabilità sociale¹⁷.

Il buon superamento di un dolore, di un trauma comunque dipende anche dalla capacità di resilienza¹⁸ di ciascun individuo che si coniuga, a sua volta, strettamente con il livello di accoglienza dell'ambiente circostante, dell'organizzazione, nei centri, degli spazi comuni e degli spazi privati, perché è fondamentale per ogni persona ospitata potersi ritrovare in uno spazio amico, dove potersi aprire e dove trovare la forza e la fiducia per cominciare a ricostruire.

16. M. Germani, "Patologie post traumatiche da stress" – Azienda Ospedaliera S. Giovanni Addolorata, Roma. Seminario 21-22 aprile 2010 Roma

17. G. Santone, Area di psichiatria Salute migranti Forzati Asl Roma A, Seminario Roma, 21-22 aprile 2010

18. Manuale per l'orientamento degli immigrati in Italia. Guida per gli orientatori IOM – OIM, 2003: "Collegato a idee di elasticità, vitalità, energia e buon umore, la resilienza può essere rappresentata come un cammino da percorrere in cui superare prove, elaborare conflitti, costruire ponti. Per fare questo, due sono gli elementi centrali: l'aver sperimentato l'attaccamento sicuro a una figura di riferimento (non necessariamente la figura materna) e la capacità di costruire relazioni di fiducia con gli altri, per riconoscere ed accettare gli aiuti che provengono dall'esterno. Il processo di accompagnamento sostiene l'individuo nella costruzione di un ambiente circostante che presenti "tutori di resilienza". In sintesi questi sono: "la socializzazione della propria esperienza, il racconto e la narrazione anzitutto con se stessi e poi con gli altri nel rispetto dei reciproci sentimenti, l'umorismo che esercita spesso un effetto liberatorio di tensioni e consente la rielaborazione cognitiva dell'emozione associata alla rappresentazione dell'evento traumatico, trasformando la persona da vittima a protagonista/eroe della propria esistenza, la creatività innescata dalla mancanza o dalla sofferenza che prelude al riscatto: proiettando su un oggetto autorappresentativo le proprie emozioni e immagini interne, e rendendolo successivamente simbolo della transizione e del cambiamento, si acquisisce una maggiore consapevolezza e capacità di affrontare la realtà."

I Fondi Europei

7

1

I Fondi Europei

La scacchiera dei numerosi interventi per la realizzazione dell'Asilo unico europeo è stata ampliata con lo sviluppo di politiche di solidarietà finanziaria a sostegno della gestione dei fenomeni migratori.

In particolare, di fronte al massiccio fenomeno migratorio che negli ultimi anni ha coinvolto gli Stati membri, la Commissione europea ha preso atto del fatto che, sia per l'andamento dei flussi, sia per la naturale strategica posizione geografica che li contraddistingue, alcuni Stati sopportano oneri più gravosi di altri.

L'Unione europea ha, pertanto, previsto di concentrare la sua azione su alcune principali priorità tra cui quella della solidarietà, della gestione dei flussi migratori, della sicurezza e del rispetto delle libertà.

Con il "Programma Generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori" sono stati dunque individuati ed istituiti specifici strumenti di financial solidarity regolati da norme di gestione amministrativa e finanziaria, nonché da linee guida per la programmazione annuale e pluriennale poste alla base dell'ammissibilità al co-finanziamento.

I predetti financial tools si concretizzano nei **quattro Fondi**:

1. Fondo Europeo per le Frontiere Esterne (EBF)

Istituito con Decisione del Consiglio n. 574 /2007/CE del 23 maggio 2007 per il periodo 2008- 2013 è pari, complessivamente, a ME 1.820,00.

La sua finalità è quella di garantire un'efficiente attività di controllo e di sorveglianza alle frontiere esterne, assicurando un elevato livello di protezione e favorendo un traffico transfrontaliero flessibile anche mediante il cofinanziamento o di azioni mirate, o di iniziative nazionali per la cooperazione tra Stati membri nel campo della politica dei visti, o di altre attività pre-frontiera. Le priorità che l'Europa intende perseguire con l'istituzione del Fondo Frontiere sono:

- il sostegno alla prosecuzione dell'istituzione graduale del sistema comune integrato di gestione delle frontiere;
- il sostegno allo sviluppo e all'attuazione delle componenti nazionali di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne e di una rete europea permanente di pattuglie costiere;
- il sostegno al rilascio dei visti ed alla lotta contro l'immigrazione clandestina;
- il sostegno all'istituzione dei sistemi informatici necessari all'attuazione di strumenti giuridici comunitari;
- il sostegno all'attuazione effettiva ed efficace degli strumenti giuridici comunitari.

Destinatari di tale fondo sono la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, la Marina Militare, il Corpo delle Capitanerie di Porto ed il Ministero degli Affari Esteri.

2. Fondo Europeo per i Rimpatri (RF)

Istituito per il periodo 2008-2013, con Decisione del Consiglio 575/2007/CE del 23 maggio 2007 e regolato con Decisione applicativa 458/2008/CCE del 5 marzo 2008, il Fondo 2008-2013 è destinato a gestire in modo coerente gli sforzi compiuti dagli Stati membri per i rimpatri, a migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni sulla base del principio della gestione integrata, nonché a sostenere le azioni volte ad agevolare i rimpatri forzati.

Le priorità perseguite dall'Europa con l'istituzione del Fondo Europeo per i Rimpatri sono:

- sostenere gli Stati membri nello sviluppo di un approccio comune per la gestione dei rimpatri;
- sostenere la cooperazione tra Stati membri per la gestione dei rimpatri;
- sostenere strumenti innovativi specifici internazionali per la gestione dei rimpatri;
- sostenere le norme e le migliori pratiche comunitarie per la gestione dei rimpatri.

Destinatari del Fondo sono i cittadini di Paesi terzi entrati irregolarmente nello Stato membro che devono essere rimpatriati nello Stato di provenienza, i cittadini di Paesi terzi con o senza protezione internazionale che scelgono di utilizzare il rimpatrio volontario.

3. Fondo Europeo per l'Integrazione (IEF)

Istituito con Decisione 435/2007/CE e regolato dalla Decisione applicativa 457/2008/E del 5 maggio 2008, è finalizzato a cofinanziare, per il periodo 2007-2013, azioni concrete a sostegno del processo di integrazione di cittadini di Paesi terzi, ad elaborare, sviluppare, attuare, monitorare e valutare tutte le strategie e le politiche in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi, nonché a favorire lo scambio di informazioni e di migliori pratiche, e a sostenere la cooperazione interna ed esterna allo Stato.

Le priorità perseguite dall'Europa con l'istituzione del Fondo Europeo per l'Integrazione sono:

- l'attuazione di azioni destinate ad applicare i principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'UE;
- l'elaborazione di indicatori e di metodi di valutazione per misurare i progressi, adeguare le politiche ed agevolare il coordinamento dell'apprendimento comparativo;
- il consolidamento delle capacità politiche e di coordinamento, miglioramento delle competenze a livello interculturale negli Stati membri a tutti i livelli e in tutti i settori delle Amministrazioni Pubbliche;

- lo scambio tra Stati membri di esperienze, buone pratiche ed informazioni sull'integrazione.

Destinatari del Fondo sono i cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia da non più di cinque anni.

4. Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)

Istituito con la Decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 per il periodo 2008-2013 e regolato con Decisione applicativa 815/2007/CE del 29 novembre 2007, è finalizzato a sostenere le politiche ed i sistemi dell'Asilo degli Stati membri e promuove lo scambio delle migliori prassi in tale ambito.

In particolare, il FER sostiene gli sforzi che gli Stati membri compiono per accogliere rifugiati e sfollati e per fronteggiare le conseguenze dell'accoglienza. In linea con l'obiettivo del Programma dell'Aja, il Fondo contribuisce alla costituzione pratica del sistema di Asilo Unico Europeo e, a tal fine, mira a finanziare progetti di "*capacity building*" per creare, in favore dei beneficiari, soluzioni di accoglienza durature nel tempo.

Le priorità perseguite dall'Europa nell'istituzione del Fondo Europeo per i Rifugiati sono:

- l'attuazione dei principi e delle misure definite *nell'acquis comunitario* nel settore dell'asilo anche in relazione agli obiettivi di integrazione;
- lo sviluppo di strumenti di riferimento e di metodologie di valutazione per esaminare e migliorare la qualità delle procedure di trattazione delle domande di protezione internazionale e per rafforzare le strutture amministrative nel tentativo di rispondere alle sfide della cooperazione pratica ed alla intensificazione dei rapporti tra gli Stati membri;
- l'attuazione di azioni che contribuiscano a migliorare la condivisione delle responsabilità fra Stati membri e Paesi terzi.

Destinatari del Fondo sono i richiedenti protezione internazionale, i rifugiati, i beneficiari di protezione sussidiaria e gli sfollati.

Il Fondo viene definito con l'aggettivo numerale terzo (FER III) in quanto, a differenza degli altri Fondi, aveva già vissuto due precedenti fasi, con il FER I dal 2001 al 2004, e con il FER II dal 2005 al 2007.

In tali precedenti fasi, i contributi FER assegnati all'Italia sono stati pari rispettivamente ad Euro 11.000.000 per il primo periodo FER I 2000-2004, e ad Euro 6.500.000 per il periodo FER II 2005-2007.

Complessivamente, in sette anni, l'Italia ha fruito di un contributo europeo per i rifugiati pari ad Euro 17.500.000.

In quell'arco cronologico il Fondo Europeo per i Rifugiati confluiva sul capitolo di bilancio della Direzione centrale per i Servizi Civili dell'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno, destinato al Fondo Nazionale per i Servizi e le Po-

litiche dell'Asilo. In tal modo, i contributi si fondevano con i finanziamenti nazionali destinati ai progetti territoriali dello SPRAR, aumentandone il budget complessivo.

Conseguentemente, veniva potenziata la capacità di ampliare sul territorio nazionale il numero dei progetti di accoglienza e, in termini di miglioramento dell'accoglienza, venivano predisposti all'interno dei progetti stessi servizi idonei a favorire i primi passi dell'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

I contributi derivanti dalla terza fase del FER, il cui ammontare, nel quinquennio 2008-2013, che si presume, salvo variazioni, sarà pari a Euro 21.016.926,30, non potranno più fondersi con i finanziamenti nazionali destinati all'attività istituzionale di accoglienza svolta nell'ambito dello SPRAR, ma dovranno essere utilizzati per la realizzazione di azioni collaterali, in modo da esplicare una valenza rafforzativa delle attività previste dalla normativa nazionale.

Attraverso la complementarietà della loro funzione i contributi derivanti dal FER potranno, dunque, migliorare e potenziare il sistema nazionale di accoglienza, colmandone le lacune o rispondendo alle specifiche esigenze emergenti dal territorio.

Riepilogo: I fondi SOLID	
Fondo Europeo per l'Integrazione 2007-2013	Fondo Europeo per il Rimpatrio 2008-2013
Ha lo scopo di aiutare gli Stati membri dell'Unione europea a migliorare la propria capacità di elaborare, attuare, monitorare e valutare tutte le strategie di integrazione, le politiche e le misure nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, lo scambio di informazioni e buone prassi e la cooperazione per permettere ai cittadini di Paesi terzi, che giungono legalmente in Europa, di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società ospitanti.	È volto a sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri dell'UE per migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni, sulla base del principio della gestione integrata dei rimpatri, prevedendo azioni comuni o azioni nazionali che perseguono gli obiettivi comunitari ai sensi del principio di solidarietà, tenendo conto della normativa comunitaria in materia e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.
Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013	Fondo Europeo per le Frontiere Esterne 2007-2013
È volto a sostenere le politiche dell'Asilo al fine di costituire un sistema di Asilo Unico Europeo e a finanziare la "capacity building" ovvero la realizzazione di misure durevoli di accoglienza.	È volto ad assicurare controlli uniformi e di alta qualità alle frontiere, la flessibilità del traffico transfrontaliero ed a sostenere con azioni comunitarie le carenze nei valichi strategici.

2

La Gestione dei Fondi

Il contributo finanziario erogato mediante il Fondo assume la forma di sovvenzione e prevede il co-finanziamento da parte dello Stato membro che ne fruisce. La misura del cofinanziamento statale varia dal 50% al 25% a seconda della corrispondenza delle azioni programmate con le priorità espressamente indicate dalla Commissione europea.

Sulla scorta dei Fondi strutturali, nelle cui modalità di sviluppo rientra anche il PON Sicurezza, la gestione dei Fondi si impernia su due punti fondamentali:

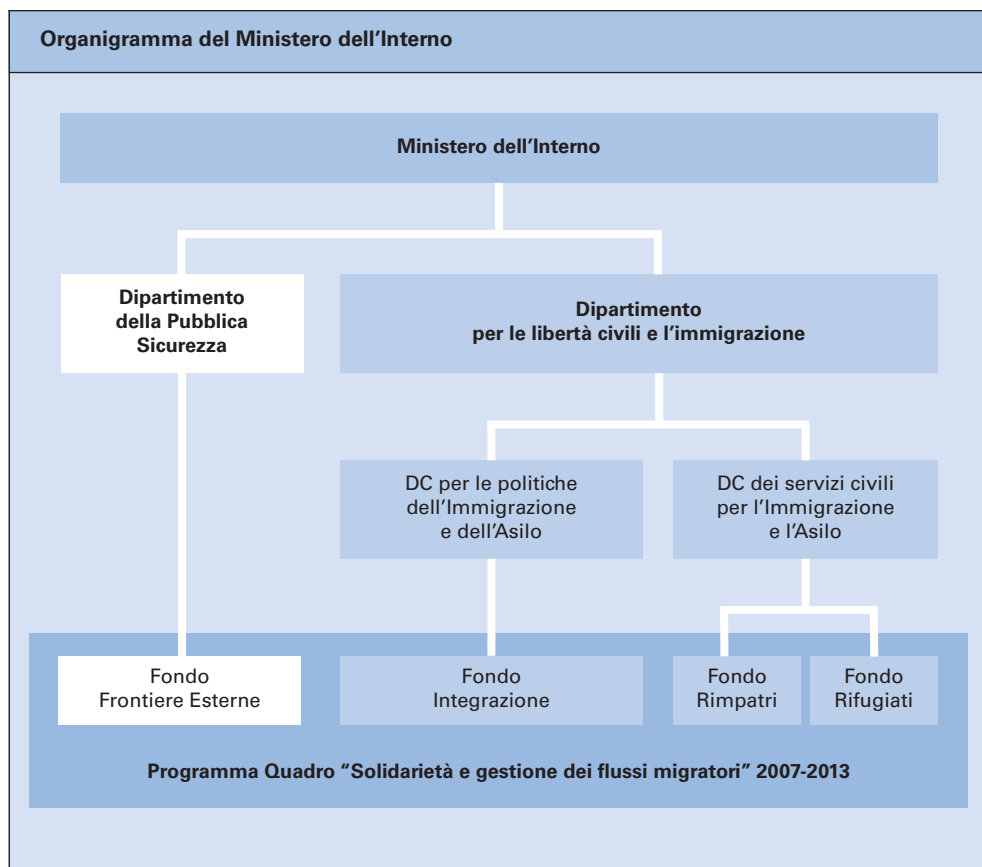
- la predisposizione di un'organizzazione amministrativa ad hoc rispondente, secondo i dettami europei, ad uno specifico "sistema di gestione e di controllo" rigidamente sorretto dai principi di definizione delle funzioni e dei compiti degli organismi coinvolti; di individuazione delle responsabilità; di separazione delle funzioni; di dotazione di risorse adeguate; di sistemi di contabilità affidabili; di adozione di procedure di massima trasparenza; di corretta tenuta degli archivi; di creazione di sistemi di informazione e monitoraggio e di pubblicità e visibilità del Fondo Europeo;
- la programmazione annuale e pluriennale con la quale, in coerenza con le priorità indicate dall'Europa ed in linea con la strategia nazionale, si prospettano le azioni che ci si propone di realizzare indicandone i relativi presumibili budget.

Nell'ambito di questo Sistema, nella gestione dei Fondi di cui è titolare l'Amministrazione dell'Interno, vengono designate le **Autorità** che a partire dall'Autorità Responsabile, sono direttamente coinvolte nel complesso ed articolato sistema di gestione del programma pluriennale e dei programmi annuali.

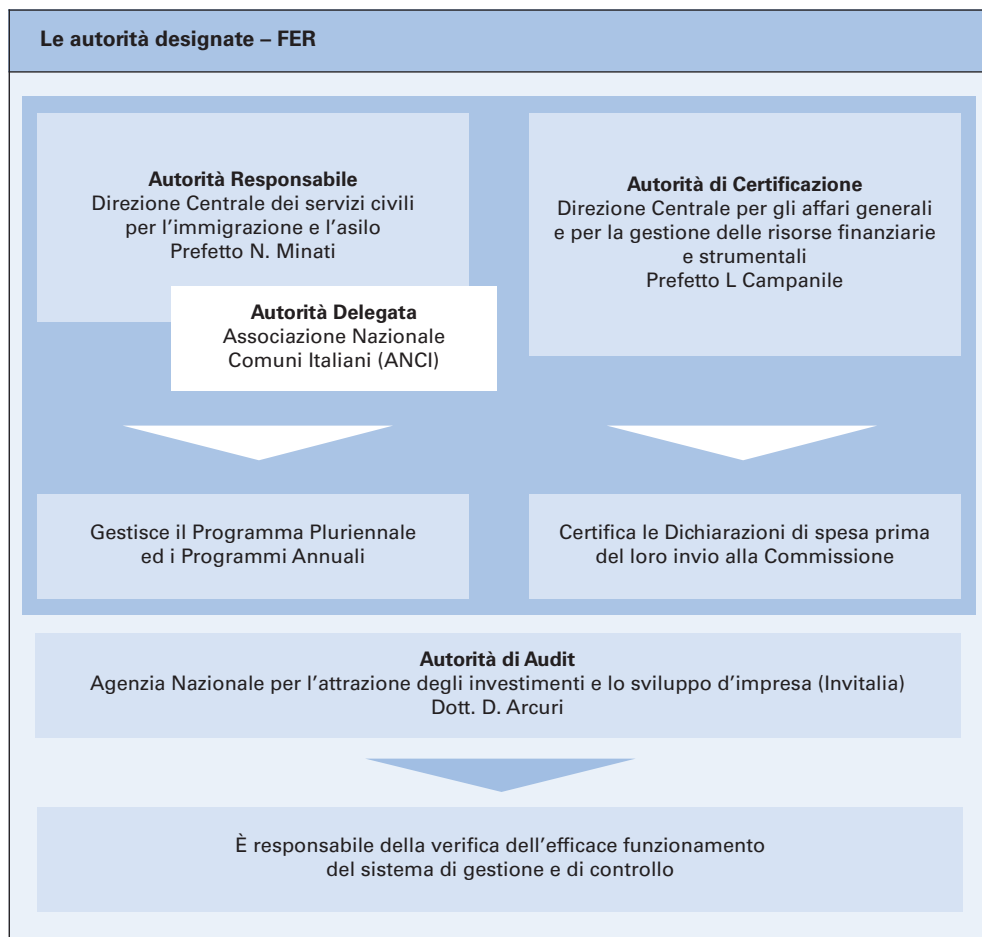
L'Autorità Responsabile risponde della funzionalità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'intero sistema e, in applicazione delle norme organizzative dettate dalla Commissione con l'atto istitutivo del fondo e con la decisione applicativa, è l'unico interlocutore della Commissione.

Nell'ambito di attuazione dei quattro Fondi Europei, il Ministero dell'Interno, in coerenza con le *mission* istituzionali che persegue, riveste un ruolo di assoluta primarietà, incardinando nelle sue strutture le Autorità Responsabili di ciascun Fondo.

Ed invero, nell'ambito del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, il Direttore Centrale per i Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo è **Autorità Responsabile per il Fondo Europeo Rifugiati e per il Fondo Rimpatri**. Il Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione è, invece, **Autorità Responsabile per il Fondo Europeo per l'Integrazione**. Nell'ambito, invece, del Dipartimento di Pubblica Sicurezza si colloca l'Autorità Responsabile del Fondo Europeo per le Frontiere Esterne.



L'unico Fondo Europeo nella cui struttura l'Autorità Responsabile è affiancata da un'Autorità Delegata è il Fondo Europeo per i Rifugiati, per la cui gestione il Ministero dell'Interno, forte dell'esperienza maturata con il Servizio Centrale nello SPRAR, si avvale della professionalità dell'ANCI che, quale Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, ha una conoscenza capillare e sensibile delle esigenze territoriali anche in tema di immigrazione ed asilo.



La delega viene conferita dall'Autorità Responsabile all'Autorità Delegata con apposito atto formale e riguarda le specifiche funzioni che l'Autorità Responsabile ha ritenuto di delegare, ferma restando, a suo carico, la piena responsabilità del Fondo e, quindi il dovere di svolgere sempre e comunque la funzione di coordinamento e di controllo su tutte le altre Autorità.

L'**Autorità di certificazione** esplica funzioni certificazione in relazione alle dichiarazioni di spesa prima del loro invio alla Commissione. Tali funzioni sono svolte dalla Direzione Centrale per gli Affari Generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento per le libertà Civili e l'immigrazione.

L'**Autorità di Audit** è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo e predispone una strategia di audit articolata in audit di sistema e controlli in loco, sottoposta all'approvazione della Commissione europea. Per i tre Fondi di cui è titolare il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (Fondo Europeo per i rifugiati, Fondo Europeo per i Rimpatri e Fondo Europeo per l'Integrazione), l'Autorità di Audit è stata individuata, con apposita convenzione, nella società Invitalia S.p.a.

La Commissione europea, inoltre, dopo aver valutato i rapporti delle Autorità di Audit inviati dai singoli Stati membri esperisce essa stessa, a cadenza generalmente annuale, rigorose visite di controllo e di verifica dei "sistemi di gestione e di controllo" presso le Autorità Responsabili e delle altre attività coinvolte.

Per l'organizzazione del complesso sistema di gestione dei Fondi, le direttive comunitarie che li hanno istituiti prevedono esplicitamente che le Autorità Responsabili possono dotarsi di una **Assistenza Tecnica**¹ che sostenga l'attività dell'AR nella previsione di procedure ad hoc, nella gestione pratica dei programmi annuali seguendo le scadenze degli adempimenti richiesti, nella formazione del personale, nell'organizzazione di workshop informativi con gli stakeholders.

1. L'Assistenza Tecnica al Ministero dell'Interno per la gestione dei fondi è fornita dalla Società Ernst&Young.

3

Il Fondo Europeo per i Rifugiati

La Programmazione Pluriennale del FER 2008-2013 è stata approvata dalla Commissione Europea, unitamente alla programmazione annuale per il 2008, con la Decisione n. 2777 del 5 dicembre 2008.

Le risorse finanziarie disponibili: FER 2008-2013 (in euro)			
Annualità	Risorse comunitarie	Cofinanziamento Nazionale	Risorse complessive
2008	9.909.520,30	2.864.177,71	12.773.698
2009	4.470.815,00	1.697.309,96	6.168.024,96
2010	7.202.618,38	3.047.737,45	10.250.355,73
2011*	3.351.000,00	2.497.000,00	5.848.000,00
2012*	3.351.000,00	2.497.000,00	5.848.000,00
2013*	4.127.000,00	3.073.000,00	7.200.000,00
Totale	31.432.965,49	15.117.117,86	46.549.982,96
* dati previsionali			

	Priorità generale	Priorità specifica
Contributo pubblico	50%	25%
Contributo comunitario	50%	75%

Con riferimento agli interventi in favore di richiedenti asilo e destinatari di protezione internazionale, lo Stato italiano ha attuato, mediante la programmazione del Fondo, una strategia mirata a conferire ai beneficiari il maggior livello possibile di autonomia necessaria all'inserimento nel contesto territoriale, grazie alla realizzazione di azioni esterne e rafforzative del sistema esistente.

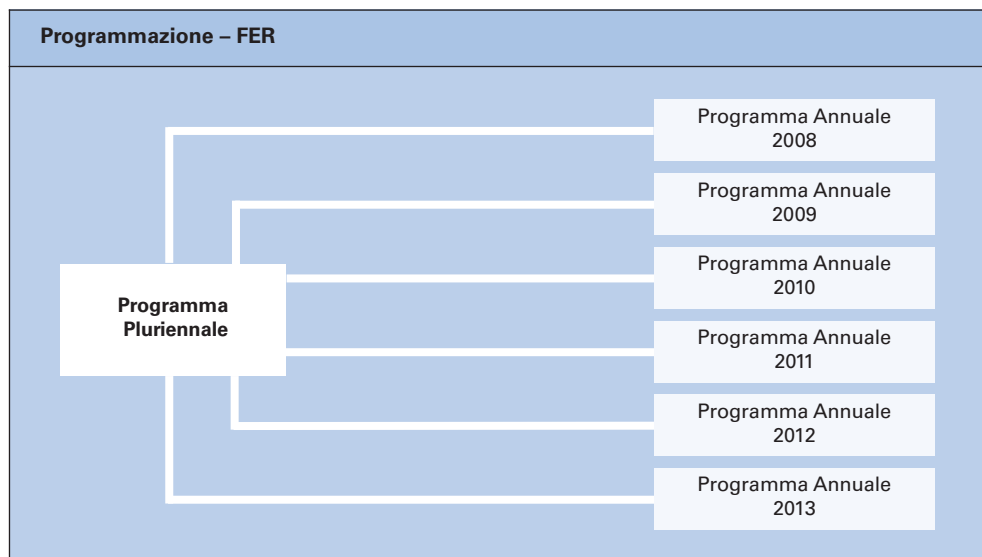
Tale strategia risponde, peraltro, anche alle esigenze di rafforzamento della coesione sociale che costituisce, nell'ambito del quadro strategico nazionale, una delle specifiche priorità cui vanno ricondotti tutti gli investimenti pubblici ordinari e straordinari.

L'obiettivo generale individuato dal nostro Paese consiste, dunque, nella riconduzione in un Sistema unico nazionale delle varie misure di accoglienza presenti sul territorio (i centri di accoglienza per richiedenti asilo – CARA; i centri di accoglienza polifunzionali metropolitani; i progetti territoriali dello SPRAR nonché ogni altra risorsa disponibile sul territorio). Tale operazione di ricomposizione del sistema, secondo l'indirizzo della normativa comunitaria, è fondamentale per valorizzare le esperienze maturate sul piano nazionale in termini di accoglienza e potenziarle, migliorarle e rafforzarle con azioni complementari finanziate dai Fondi Europei.

Su tali basi il programma pluriennale si è proposto azioni che spaziano da interventi mirati all'apprendimento intensivo della lingua italiana, ad interventi finalizzati allo specifico sostegno di categorie vulnerabili. In particolare, si sono adottate azioni destinate ai minori non accompagnati richiedenti asilo, per i quali sono stati previsti percorsi di scolarizzazione, di formazione e di sostegno socio-psicologico; ovvero azioni destinate ai portatori di disagi mentali in conseguenza di torture o violenza di varia natura.

Contestualmente, si sono individuati interventi destinati alla formazione del personale nei CARA ed al potenziamento della mediazione culturale.

Questa tipologia di interventi, affiancata dall'attivazione di forme di tutoraggio, idoneo a favorire un approccio graduale del singolo straniero al territorio, favorisce il suo orientamento e, quindi, la conoscenza degli uffici pubblici dell'ente locale in cui si trova ed anche la conoscenza delle regole del vivere civile che sorreggono la comunità ospitante.



Stato della programmazione	
Programma pluriennale 2008-2013	approvato dalla CE
AP 2008	approvato dalla CE, progetti in chiusura al 30 giugno 2010
AP 2009	approvato dalla CE, avvisi in scadenza al 1 febbraio 2010
AP 2010	in via di approvazione da parte della CE

La programmazione annuale

È qui necessario premettere che, nel rispetto della massima trasparenza, indicato dalla Commissione europea come principio basilare in ogni fase della gestione dei Fondi, la programmazione non è affidata in modo esclusivo alla decisione discrezionale dell'Autorità Responsabile, bensì deriva da un lavoro di concertazione operato a più livelli, sull'individuazione delle esigenze territoriali emergenti.

La prima discussione sul testo del programma annuale viene operata, infatti, a livello centrale in seno al Gruppo tecnico di Lavoro (GTL), che è un Tavolo istituzionale tecnico deputato alla formulazione di indicazioni propositive a sostegno delle politiche nazionali in tema di immigrazione. Presieduto dal Direttore centrale per le Politiche dell'Immigrazione del Dipartimento libertà Civili ed Immigrazione, svolge un ruolo di coordinamento fra le Amministrazioni centrali in esso rappresentate.

La proposta di programma viene quindi discussa nell'ambito di un apposito "workshop" su un Tavolo separato, cui sono invitati a partecipare gli stakeholders ed i soggetti attuatori delle azioni, maggiormente rappresentativi del settore, provenienti da tutto il territorio nazionale.

Soltanto dopo tali passaggi consultivi il programma approda alla stesura definitiva. La redazione del programma annuale 2008, finanziato per un importo di Euro 12.773.698, è stata improntata alla coerente coniugazione degli obiettivi nazionali con le priorità indicate dalla Commissione europea, da cui è scaturito un insieme di azioni che comprendono:

- il rafforzamento delle misure di accoglienza e di supporto ai richiedenti e titolari di protezione internazionale maggiormente vulnerabili, di cui costituisce esempio il potenziamento delle competenze degli operatori dei centri per l'individuazione della minore età del richiedente o per favorire l'emersione di eventuali torture o violenze subite;
- il supporto generale ai percorsi di inserimento socio-economico dei titolari di protezione internazionale, ed in particolare, dei minori non accompagnati negli ambiti di casa, lavoro, istruzione, salute ed associazionismo;
- il monitoraggio e l'applicazione delle norme nazionali di recepimento della normativa europea in materia di asilo.

Le azioni indicate nel programma annuale 2008 sono state tutte oggetto di avviso di gara pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sui siti sia del Ministero dell'Interno che dell'ANCI.

Le proposte progettuali pervenute all'Autorità Responsabile per il 2008 sono state 68. All'esito della selezione i progetti ammessi in graduatoria sono stati 13.

FER – Stato di attuazione dei progetti AP 2008



- Azione 3.1.a Formazione sull'individuazione delle vulnerabilità
- Azione 3.1.b Formazione sulla presa in carico di richiedenti vulnerabili
- Azione 3.1.c Riabilitazione di vittime di tortura e supporto di donne sia singole che in famiglia
- Azione 3.1.d Inserimento socio-economico di titolari di protezione int.le vulnerabili, in particolare minori non accompagnati
- Azione 3.2.a Studio sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee

FER – Stato di attuazione dei progetti AP 2008		
Programma Annuale 2008		
Progetti presentati	Finanziati	13
	Ammissibili non finanziati	30
	Inammissibili	25
	Totale progetti presentati	68

Nell'ambito del FER III, di assoluto rilievo è stato, sempre nel 2008, il conseguimento straordinario di “Fondi per l'emergenza”, di particolare utilità nella gestione delle difficoltà di accoglienza derivanti dall'emergenza sbarchi. La somma attribuita per la prima volta all'Italia in concomitanza con un'emergenza fu pari a 7.088.000,00 Euro, destinati sia al potenziamento della presenza di mediatori culturali nei centri governativi, sia al reperimento di posti straordinari mediante l'apertura di ben 60 CARA temporanei e mediante l'ampliamento straordinario dei posti dello SPRAR. La situazione del potenziamento dei centri avvenuto in Italia nell'emergenza 2008 è evidenziata nella cartina di seguito riprodotta.

Carta Centri di Accoglienza



- Progetti territoriali ordinari finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi d’asilo
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili cofinanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti ordinari, che per categorie vulnerabili
- 19 Centri di accoglienza istituiti in emergenza – 2008
- 15 Centri di accoglienza e C.A.R.A

Centri di accoglienza istituiti in emergenza – 2008							
	Prov.	Località	N.		Prov.	Località	N.
1	Torino	Settimo Torinese	20	14	Catania	Caltagirone via Carcere	12
2	Milano		20			Caltagirone via M. José	30
3	Udine	Forni Avoltri	30			Caltagirone	25
4	Gorizia	Gradisca d'Isonzo C.D.A.	112			Catania Centro Astalli	20
		Gradisca d'Isonzo C.A.R.A.	138	9	Siracusa	Cassibile C.D.A.	200
5	Mantova	Castiglione delle Stiviere	80			Cassibile C.A.R.A.	50
6	Massa Carrara	Marina di Massa	90	16	Siracusa	Solarino	66
7	Arezzo	Badia Teodalda Hotel Nido dell'aquila	20			Siracusa Via Polibio	30
		Bibiena – Hotel Brogi	20			Siracusa c.so Gelone	10
8	Ancona	Ancona – Hotel Lori	50	17	Caltanissetta	Caltanissetta C.D.A.	445
		Ancona Hotel Le terrazze	50			Caltanissetta C.A.R.A.	96
9	Roma	Castelnuovo di Porto	680	18	Caltanissetta	Caltanissetta Comune	50
	Roma città	via Amarilli	100			Montedoro Hotel Sicania	50
		via Alimena	180			Montedoro mini alloggi	50
		via della Primavera	130			19	Palermo
		via Fieschi	24	Monreale – Casa delle fanciulle	56		
		via Domarico	120	20	Trapani		
via Gallia	30	Mazara del Vallo	50				
10	Foggia	Borgo Mezzanone C.D.A.	342			Mazara del Vallo S. Agnese	100
		Borgo Mezzanone C.A.R.A.	198			Castelvetrano	20
11	Bari	Palese C.D.A.	944			S. Ninfa c. Magazzinazzi	30
12	Brindisi	Restinco C.D.A.	290				
13	Crotone	S. Anna C.D.A.	1202				
		S. Anna C.A.R.A.	256				

Centri di accoglienza istituiti in emergenza – 2008							
	Prov.	Località	N.		Prov.	Località	N.
21	Trapani	C.A.R.A.	310	23	Agrigento	Sciacca	100
		Pantelleria C.P.S.A.	25			Agrigento Via Orfane	50
22	Agrigento	Lampedusa C.P.S.A.	804			Agrigento Ex Osp. S. Giovanni	50
				24	Cagliari	Elmas C.P.S.A.	220

Il programma annuale 2009 ha quindi previsto sia azioni di continuazione di quelle già esperite nel 2008, sia nuove azioni sempre comunque prioritariamente destinate alla tutela di soggetti particolarmente vulnerabili. Più specificamente, si è mirato alla

- realizzazione ed all'avvio sperimentale di un programma pilota per le procedure di riconoscimento dei titoli di studio, dei beneficiari di protezione internazionale, con il coinvolgimento dei Ministeri interessati;
- realizzazione di uno studio di fattibilità sulle opportunità di microcredito per sostenere un progetto personale di istruzione o di imprenditorialità;
- elaborazione di un manuale operativo destinato agli operatori dei CARA per favorire l'emersione delle vulnerabilità;
- attuazione di progetti in prossimità dei CARA o dei centri SPRAR, che prevedano misure di supporto e di riabilitazione di vittime di violenza e torture o portatori di disagio mentale richiedenti asilo;
- attuazione di percorsi socio-economici di soggetti vulnerabili con particolare attenzione ai minori non accompagnati richiedenti asilo;
- azioni di inserimento abitativo mediante servizi di orientamento intermediazione e supporto in favore dei nuclei familiari monoparentali di titolari di protezione internazionale;
- allestimento presso i CARA di Uffici di contatto – sportelli operativi per l'orientamento territoriale e per il tutoraggio dei beneficiari;
- realizzazione di uno studio di fattibilità per la definizione delle prospettive di sviluppo delle politiche di asilo in Italia e di un'analisi per l'individuazione del bisogno di accoglienza insoddisfatto.

In seguito all'approvazione del predetto programma annuale da parte della Commissione europea, avvenuta in data 5 agosto 2009, con decisione n. 6273, sono stati pubblicati gli avvisi di gara.

FER – Avvisi Pubblici Rreativi AP 2009			
Azione	Descrizione	Importo totale	Tipologia Azione
1.a	Realizzazione ed avvio sperimentale di un programma pilota per il riconoscimento dei titoli di studio di beneficiari di protezione internazionale, con il coinvolgimento dei Ministeri interessati.	€ 74.000	Sistema
1.b	Realizzazione di uno studio di fattibilità sulle opportunità di micro-credito in favore di titolari di protezione internazionale che abbiano un progetto personale di istruzione secondaria o universitaria, ovvero di imprenditorialità.	€ 90.000	Sistema
1.1.a	Elaborazione di un manuale operativo mirato a favorire l'emersione di specifiche vulnerabilità e destinato in via prioritaria agli operatori attivi nei centri di accoglienza (CARA, CPSA e CDA).	€ 70.000	Sistema
1.1.b	Elaborazione, pubblicazione e diffusione di linee guida specifiche che prevedano un approccio alla "accoglienza integrata".	€ 50.000	Sistema
1.1.c		€ 100.058,67	
1.1.d	Misure per il supporto e la riabilitazione di vittime di violenza e tortura e di portatori di disagio mentale.	€ 998.666,67*	Territoriale
*Importo max per progetto: € 165.000			

Il programma annuale 2010 prevede, infine, una serie di azioni il cui insieme è ancora al vaglio della Commissione europea.

La cadenza annuale del Fondo Europeo per i Rifugiati richiede, per la programmazione 2011, il tempestivo avvio entro luglio 2010, della consultazione con i soggetti maggiormente esperti del settore con i quali definire il piano da sottoporre all'approvazione della Commissione entro il mese di novembre 2010.

FER – Azioni relative AP 2010		
Azione		Finanziati
1	Creazione di un database, presso il Ministero dell'Interno, per l'archiviazione e la gestione informatica della documentazione relativa all'applicazione del Regolamento di Dublino	€ 472.227
2	Comunicazione e sensibilizzazione sul Sistema di Dublino	€ 150.000
3	Studio sulle modalità di sensibilizzazione e dialogo con i gruppi di richiedenti/titolari protezione internazionale maggiormente presenti nelle aree metropolitane, informazione ed orientamento verso i servizi del territorio	€ 250.000
4	Progetto a valenza nazionale, in collegamento con le Strutture del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), per la realizzazione di una Rete Informatica finalizzata alla ricognizione e diffusione di standar diagnostico-terapeutici elevati ed omogenei per l'identificazione, la certificazione e la cura di richiedenti protezione internazionale vittime di tortura e violenza	€ 758.628
5	Interventi di accoglienza, riabilitazione e integrazione socio-economica dei richiedenti/titolari di protezione internazionale vittime di tortura e violenza	€ 2.580.283
6	Interventi di accoglienza, riabilitazione e integrazione socio-economica dei richiedenti/titolari di protezione internazionale portatori di disagio mentale	€ 2.580.283
7	Proseguimento delle attività degli "Uffici di contatto sportelli operativi" presso i centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o nelle aree di riferimento dei centri	€ 1.580.283
8	Percorsi formativi in etnopsichiatria, antropologia culturale e ambiti affini	€ 300.000
9	Percorsi formativi sull'individuazione delle malattie dell'immigrazione e della povertà	€ 300.000
10	Studio pilota/censimento, attraverso un'indagine in loco, sull'integrazione-occupazione dei titolari di protezione internazionale	€ 210.283

4

Le azioni comunitarie

Le Azioni comunitarie – *Community Actions* – sono azioni la cui realizzazione invece di essere prevista dai singoli Stati membri nell’ambito della programmazione pluriennale ed annuale di ciascun Fondo, viene messa a bando dalla Commissione europea che per finanziarle si riserva una percentuale del Fondo (per il FER, l’art. 4 della direttiva istitutiva prevede il limite del 10%).

Si tratta di azioni transnazionali, o comunque di azioni di interesse dell’intera Comunità con le quali si tende a migliorare, nel caso del FER, la qualità delle politiche dell’asilo.

Tali azioni sono ammissibili al finanziamento da parte della Commissione se rispondono agli obiettivi europei di promuovere la cooperazione nell’attuazione della normativa comunitaria, di dare sostegno al partenariato transnazionale (due o più Stati membri) basato sulla realizzazione di progetti pilota finalizzati ad incoraggiare lo scambio di esperienze e di buone pratiche. Altre finalità di cui la Commissione tiene conto per l’ammissibilità dei progetti sono quelle relative al sostegno dello sviluppo e dell’applicazione da parte degli Stati membri di strumenti statistici, al sostegno delle situazioni di emergenza debitamente circostanziate che richiedano interventi urgenti.

Per comprendere meglio la valenza di questa tipologia di azioni se ne citano alcune, sempre con riferimento alla categoria dei rifugiati e al Fondo FER.

Ad esempio, l’Evasp, “*Enhancing Vulnerable Asylum Seekers Protection*”, è un progetto transnazionale realizzato dall’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) con l’obiettivo di analizzare e rafforzare i processi di accoglienza, supporto e integrazione rivolti ai richiedenti asilo particolarmente vulnerabili in Italia, Grecia, Olanda e Inghilterra. Il partenariato tra l’Università di Essex – Centre for Trauma Asylum and Refugees (Inghilterra), il Medical Rehabilitation Centre for Torture Victims (Grecia) e Defence for Children/Ecpat International (Olanda), ha messo in gioco competenze di elevato livello per analizzare modalità e competenze attraverso cui i richiedenti asilo particolarmente vulnerabili ricevono una risposta ai bisogni di natura psicosociale e di salute mentale al contempo rafforzando le capacità e le competenze dei principali attori coinvolti.

Il progetto si concluderà entro il mese di giugno 2010 con una conferenza finale che si svolgerà a Roma alla presenza dei rappresentanti FER di tutti gli Stati membri, con la redazione di una pubblicazione finale per diffondere i principali risultati del progetto e con l’elaborazione di un set di raccomandazioni operative e strategiche volte a rafforzare il livello di protezione e assistenza destinato ai richiedenti asilo particolarmente vulnerabili.

Attualmente è in corso di realizzazione un'altra Azione Comunitaria proposta nel 2008 dal Ministero dell'Interno insieme all'OIM ed all'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto alle malattie della povertà (INMP). Il progetto, denominato "*Mare Nostrum*", è finalizzato a rafforzare la cooperazione bilaterale Italia-Malta, nel settore dell'asilo con azioni dirette a fornire supporto operativo alle persone bisognose di protezione internazionale che si trovano sulle coste marittime siciliane e maltesi. L'obiettivo sarà raggiunto mediante l'adozione e l'avvio di procedure comuni nel campo dell'informazione, dell'assistenza medica, dell'assistenza legale del counselling e dell'orientamento professionale e culturale².

2. N. Petrovic, "Accoglienza ed integrazione nel progetto Mare Nostrum", in Rivista bimestrale di studi e documentazione sui temi dell'immigrazione e Libertà Civili. gennaio-febbraio 2010.

Conclusioni

L'attuale periodo, privo delle emergenze correlate agli sbarchi ed alla prima accoglienza, offre a tutti coloro che operano nel settore dell'Asilo uno spazio prezioso per pensare ai futuri possibili percorsi nell'ottica dell'integrazione.

Uno dei punti salienti su cui la nostra riflessione deve soffermarsi non perdendo di vista la cultura che ci appartiene in tema di diritti umani è, infatti, quello di valutare la capacità del Paese di inserire nel proprio tessuto socio economico i rifugiati, soprattutto in questo momento di crisi in cui la carenza di occupazione li espone nuovamente a sofferenze, quando non anche al rischio di rimpatrio per il venir meno di quel lavoro che aveva consentito loro di avere un titolo legittimo di permanenza dopo il periodo di protezione.

In tal senso stanno nascendo sul territorio nazionale molte iniziative volte a far raggiungere ai destinatari di protezione internazionale un livello di autonomia idoneo a favorirne l'inserimento nel contesto locale¹.

Ma è altresì vero che il tema dell'integrazione riguarda "tutti gli immigrati" e non a caso l'ANCI, sempre sensibilissima alle esigenze del territorio, sia in occasione della seconda Conferenza Nazionale sull'Immigrazione del 2009² che della più recente del 2010, ha avanzato la proposta di un "Piano nazionale per l'integrazione".

Nel nostro Paese l'integrazione è oggi legata a preziosissime iniziative territoriali, autentiche *best practices*, che tuttavia non sono da sole sufficienti a sostenere il tema, la cui portata è di indubbia dimensione nazionale. Occorre tener presente, infatti, che l'intero Paese, per la presenza di quasi quattro milioni di persone straniere regolarmente residenti, sta cambiando fisionomia e manifesta esigenze nuove e diverse. Si avverte perciò la necessità di un disegno di ampio respiro politico sull'integrazione affinché il tema sia affrontato in una prospettiva organica e di lungo periodo, nei vari settori della vita sociale.

"Tutti i livelli istituzionali, il mondo della ricerca, il mondo della politica, quello economico e del lavoro, l'associazionismo, il giornalismo, e così via, hanno una responsabilità diretta sul tema e l'attenzione ad esso va portata su come il fenomeno dell'immigrazione oggi interseca ogni sfera della vita sociale, il modo del lavoro e della formazione, la sicurezza e la gestione del territorio, la scuola, le politiche abitative, la sanità³."

1. Si cita per tutti l'esempio dell'Accordo, siglato nell'aprile 2010, tra il Ministro dell'Interno, il Sindaco ed il Prefetto di Torino per l'avvio di una partnership per la tutela e l'inclusione dei richiedenti asilo e rifugiati, basata sull'attivazione di una rete di servizi di assistenza, accoglienza ed integrazione.
2. Zanonato, Sindaco di Padova e delegato ANCI all'Immigrazione, Conferenza Nazionale Immigrazione, Milano 2009.

Dunque l'integrazione che costituisce lo strumento primario della convivenza civile e del dialogo è, nel contempo la "leva più efficace per costruire una convivenza serena nel rispetto della legalità"³.

Più elevato è il tasso di integrazione, più basso è il rischio di contaminazione degli immigrati con la criminalità e poiché l'immigrazione passa attraverso il territorio, le comunità locali possono diventare "scuole di nuova cittadinanza"⁴, in senso sostanziale ancor prima che giuridico.

Il tema dell'Integrazione è così urgente che ad esso è stato dedicato il recente Convegno sull'Integrazione, tenutosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano l'11 maggio scorso.

In tale occasione il Ministro dell'Interno ha presentato la ricerca "Processi migratori ed integrazione nelle periferie urbane"⁵, che si è concentrata su ambiti e contesti territoriali particolari come le periferie delle grandi città, in cui il processo di integrazione degli stranieri presenta specifiche criticità legate spesso a situazioni di conflitto e tensione, derivanti dalla rapidità della crescita numerica delle presenze degli stranieri e dalla spontanea difesa di un'identità di cui si avverte il cambiamento in atto. Il Ministro dell'Interno ha evidenziato l'urgenza di un programma di integrazione sottolineando come il tema sia fortemente collegato a quello della sicurezza, poiché "un'integrazione efficace sostiene l'innalzamento e la stabilità dei livelli di sicurezza".

L'integrazione è la sola possibile soluzione che, sotto il profilo dell'approccio teorico è condivisa, in modo trasversale, dalle Istituzioni e dai rappresentanti delle diverse posizioni politiche e non a caso essa costituisce uno degli obiettivi prioritari delle politiche migratorie europee che ne riconoscono il ruolo di elemento chiave nella promozione e nella coesione economica e sociale. Anche la Chiesa, sul piano dei principi costitutivi della Comunità nazionale ed internazionale, chiede che le relazioni tra i popoli trovino la loro giusta regolazione nella ragione, nell'equità, nel diritto, che favoriscono l'integrazione escludendo forme di discriminazione.⁷

Occorre dunque, ora, procedere alla sua attuazione accedendo, nel concreto, all'individuazione di una strategia più organica e sistemica che, ferma restando la correlazione tra ogni intervento con le esigenze territoriali, renda univoca ed omogenea l'azione sul piano nazionale basata, come ha detto il Capo dello Stato, su "una presa di coscienza collettiva del carattere non temporaneo che ha assunto il fenomeno dell'immigrazione in Italia".

3. S. Chiamparino, Sindaco di Torino e Presidente ANCI: intervento alla seconda Conferenza Nazionale sull'Immigrazione, Milano 2009.
4. L. Moratti, Sindaco di Milano: intervento alla seconda Conferenza Nazionale sull'Immigrazione, Milano 2009.
5. S. Chiamparino, Sindaco di Torino e Presidente ANCI: intervento alla seconda Conferenza Nazionale sull'Immigrazione, Milano 2009.
6. V. Cesareo e R. Bichi: "Per un'integrazione possibile Vol. I :Periferie urbane e processi migratori; Vol. II Autori Vari: Processi migratori in sei aree urbane", Franco Angeli editore, Milano.
7. Estratto dal Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica cap. 6 e 9 sulle Comunità internazionali e i valori.

Bibliografia

- Abbate F. (a cura di): *L'Odissea dei bambini migranti* (Bhabha J.), Editori riuniti 2008
- Acnur/Unhcr: *Intervistare i richiedenti asilo*
- Acnur/Unhcr: *Asylum in the european Union A study of the implementation of the qualification directive*, Unhcr novembre 2007
- Acnur/Unhcr: *Refugees, asylum seekers, Internally displaced persons, returnees, stateless, and others of concern to UNHCR by country/territory of Asylum*, end 2008
- Acnur/Unhcr: *Asylum applications and refugees status determination by origin*, 2008
- Acnur/Unhcr: *Asylum application and refugees status determination by country of asylum and level in the procedure*, 2008
- Acnur/Unhcr: *New Asylum applications lod in selected countries in Europe, North America, Oceania and Asia*, 2009
- Acnur/Unhcr: *Diritti dei rifugiati in Italia*
- Acnur/Unhcr: *Richiedenti asilo e rifugiati nel mondo ed in Italia*, in *Rapporto Caritas Migrantes*, 2009
- Anci – Cittalia: *Rapporto Annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*, Anno 2008-2009, dicembre 2009
- Benvenuti M: *Il diritto di Asilo nell'Ordinamento costituzionale italiano* – Università degli studi di Roma – La Sapienza – Padova Cedam ed. 2007
- Bellagamba G., Cariti G.: *La disciplina dell'immigrazione*, Ed. Giuffrè Milano 2005
- Branca G.: *Commentario alla Costituzione*, a cura di Zanichelli Ed. 1975
- Candia G., Carchedi F., Giannotta F., Tarzia G.: *Minori erranti, l'accoglienza ed i percorsi di protezione*, Ediesse ed. 2009
- Campani G., Salimbeni O (a cura di): *La forza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli Ed 2006
- Caritas/Migrantes, *Dossier statistico 2009*, XIX Rapporto
- Cesareo B. e Bichi R (a cura di): *Per un'integrazione possibile – Periferie Urbane e processi migratori*, Franco Angeli Ed. 2010
- Celmi R.: *Enhancing vulnerable Asylum seekers protection*, OIM 2009
- Corti P.: *Storia delle migrazioni internazionali* GLF – Ed. Laterza 2005
- Consiglio Italiano per i Rifugiati – CIR: *Progetto Desmos Universo Rifugiati Ponte tra civiltà*, 2007

- Del Testa A.: Gli esuli del clima analisi del fenomeno dei rifugiati ambientali, 2010
- Di Capua D.: L'accoglienza nello Sprar di persone con vulnerabilità riconducibile alla salute mentale (atti seminario Roma 21-22 Aprile 2010)
- Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo – Dipartimento per l'informazione e l'editoria Presidenza del Consiglio dei Ministri : "Otto per mille a diretta gestione statale".
- Favilli C.: Uguaglianza e non discriminazione nella Carta dei diritti dell'Unione Europea in *La difficile Costituzione Europea*, a cura di Ugo De Siervo – Il Mulino Ed.
- Franceschelli R.: Più sicurezza e più diritti: l'impegno europeo su affari interni e giustizia per i prossimi cinque anni in "libertà Civili" rivista bimestrale di studi e documentazione sui temi dell'immigrazione
- Giusti S.: Verso la Grande Europa, in dall'Europa a quindici alla Grande Europa, la Sfida Istituzionale – Il Mulino Ed.
- Germani M.: le dimensioni del disagio mentale nei richiedenti asilo. Dal trauma dell'esilio al trauma catastrofico (atti seminario Roma 21-22 aprile 2010)
- Gozzini G.: *Le migrazioni di ieri e di oggi*, Paravia B. Mondatori Ed. 2005
- Graf P.: *Il Cristianesimo motore della modernità: Il Cristianesimo e l'Immigrazione*, Vol 7, Konrad Adenauer Stiftung 2010
- JRS: Rapporto annuale 2008 Servizio Gesuiti per i Rifugiati
- Losi N.: Costellazioni della violenza post conflitto e approccio psicosociale dell'OIM (atti seminario Roma 21-22 Aprile 2010)
- L'Immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale – Atti della Seconda Conferenza Nazionale sull'Immigrazione, Milano 25-26 settembre 2009
- Petrovic N.: Accoglienza ed integrazione nel progetto mare nostrum, in "libertà Civili" rivista bimestrale di studi e documentazione sui temi dell'immigrazione
- Rassegna di studi giurisprudenza e legislazione "gli Stranieri", 2009, n. 5, Ed. Sinnos
- Santone G.: La salute mentale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale: vulnerabilità sociale e rete resiliente (atti seminario Roma 21-22 aprile 2010)
- Sarti S.: Il sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati – Dispense SSAI 2008
- Sarti S.: Presentazione del Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, Pre application Workshop dicembre 2008
- Sarti S.: Quadro evolutivo dell'Asilo nel contesto nazionale ed europeo – Dispense SSAI 2009
- Saulle M.R. e Manca L.: Il contributo dei rifugiati e dei migranti nella costruzione di una società interculturale, Ed Scientifiche Italiane, sett. 2008
- Save the Children: Dossier In viaggio verso quale futuro? 2006
- Save the Children: he Small Hands of Slavery, 2007

- Serughetti G.: Visioni di confine – Sviluppo locale, Ed. 2009
- Servizio Centrale SPRAR: “Mooladè – Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria nello Sprar”, 2006
- Servizio Centrale SPRAR: “Verso l’identificazione di standard comuni di intervento per la presa in carico di richiedenti e titolari di protezione internazionale con vulnerabilità attinenti alla sfera della salute mentale”, 2009
- Terre des Hommes International Federation: Kids abroad: Ignore them, abuse them or protect them?, 2008

Riferimenti normativi nazionali

- Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10, c. 3
- Legge 24 luglio 1954, n.722 di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo Statuto dei Rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951
- Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero 25 luglio 1998, n.286
- D.P.R. 10 marzo 1998, n. 76 – Regolamento recante criteri e procedure per l’utilizzazione della quota dell’otto per mille dell’Irpef devoluta alla diretta gestione statale (successivamente integrato dal D.P.R. 23 settembre 2002 n. 250)
- Legge 30 luglio 2002, n. 189 recante modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo
- D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303 recante il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello Status di rifugiato
- Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140 recante disposizioni per l’Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri
- Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 recante disposizioni di Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta
- Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 recante disposizioni per l’Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Riferimenti normativi internazionali

- | | |
|--|---|
| Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951 | Dichiarazione dei diritti del bambino, Assemblea generale delle Nazioni Unite, 20 Novembre 1959 |
| Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948 | |
| Dichiarazione Universale dei diritti del fanciullo, 1959 ONU | Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, 1989 |

Direttive, programmi e documenti europei

- | | |
|---|---|
| Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999 – Conclusioni della Presidenza | l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo |
| Regolamento CE/2725 /2000 dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino | Regolamento CE/1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento CE/343/2003 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 |
| Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri | |
| Direttiva CE/343/2003 recante il Regolamento del consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per | Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione in- |

ternazionale nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta

Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo: il programma dell'Aja 10.5.2005 (COM (2005) 184 def)

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio Europeo del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i Rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "solidarietà e gestione dei flussi migratori" Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 144 del 6 giugno 2007

Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le Frontiere Esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "solidarietà e gestione dei flussi migratori", Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 144 del 6 giugno 2007

Relazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio sulla valutazione del sistema Sublimo 6.6.2007 (COM 2007-299 def)

Decisione n. 2007/435/CE del Consiglio del 25 giugno 2007 che istituisce il Fondo europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 168 del 28 giugno 2007

Decisione della Commissione del 19 dicembre 2007 recante modalità di applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", relative ai sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, alle norme di gestione amministrativa e finanziaria e all'ammissibilità delle spese per i progetti cofinanziati dal Fondo, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 7 del 10 gennaio 2008

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale ed al Comitato delle Regioni: una politica d'immigrazione comune per l'Europa principi, azioni e strumenti (COM(2008) 359 def);

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato Economico e sociale, al Comitato delle Regioni del 17 giugno 2008 – Piano Strategico sull'Asilo un approccio integrato in materia di protezione nell'UE (COM (2008) 360 def.)

Il programma di Stoccolma – Council of the European Union (17204/09)

Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio Europeo per il sostegno all'Asilo (EASO)

Codice ISBN 978-88-96280-12-6

Progetto grafico e impaginazione:
HaunagDesign, Roma

Finito di stampare nel mese di settembre 2010
negli Stabilimenti Varigrafica Alto Lazio Srl
01036 Nepi (VT)

ISBN 978-88-96280-12-6



9 788896 280126