Fondo Europeo per i Rifugiati

Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno

ilDIRITTOalla PROTEZIONE

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA
QUALE FUTURO?

STUDIO SULLO STATO DEL SISTEMA DI ASILO IN ITALIA E PROPOSTE PER UNA SUA EVOLUZIONE

Fondo Europeo per i Rifugiati - Programma Annuale 2009 - Azione 2.1.A

ilDIRITTOalla PROTEZIONE

studio sullo stato del sistema di asilo in Italia
e proposte per una sua evoluzione

Progetto co-finanziato dall'Unione Europea e dal Ministero dell'Interno
FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013

Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A CUP E15J10000050005

La presente pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del Progetto "IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione che attua l'Azione 2.1.A del Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013.
Il progetto si è posto un duplice obiettivo: da un lato colmare almeno parzialmente il gap di ricerca e approfondimento sul tema dell'asilo e della protezione internazionale, che nel nostro paese non ha ancora goduto della dovuta attenzione scientifica e istituzionale; d'altro lato il progetto si prefiggeva, a partire da una rigorosa valutazione di quanto emerso dalla ricerca sul campo, di contribuire alla definizione del quadro complessivo delle politiche di asilo in Italia mediante l'elaborazione di raccomandazioni per il miglioramento ed il potenziamento del sistema nel suo complesso. Per queste ragioni la ricerca ha avuto un respiro nazionale: l'analisi della legislazione, dei dati che è stato possibile raccogliere, delle tendenze più significative degli ultimi anni hanno naturalmente riguardato l'Italia nel suo complesso, nel tentativo di individuare i principali nodi problematici, ma anche l'effettivo "stato di salute" del sistema d'asilo nel suo complesso.

L' A.S.G.I. Associazione per gli Studi Giuridici sull´Immigrazione, capofila del progetto che attua l' Azione 2.1.A, dal 1990 riunisce avvocati, docenti universitari, operatori del diritto e giuristi con uno specifico interesse professionale per le questioni giuridiche connesse all´immigrazione. L'ASGI organizza attività di formazione per gli operatori, servizi informativi e di consulenza legale, promuove studi, iniziative editoriali e pubblicazioni.

Partner

L'A.I.C.C.R.E. Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa è un movimento politico e promozionale, oltre che culturale, che mantiene la sua forza e la sua coerenza grazie alla militanza in esso di tutti i livelli delle autonomie, dal Comune e dagli Enti intermedi alla Regione. L'AICCRE esercita un'azione di proposta e una continua pressione democratica sulle istituzioni europee anche tramite il Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), in seno al Consiglio d'Europa.

La Caritas Italiana, opera quotidianamente da oltre 30 anni sulle tematiche delle migrazioni su tutto il territorio nazionale, offrendo servizi a favore di cittadini stranieri. Sin dalla costituzione del Programma Nazionale Asilo è stata parte attiva nel promuovere politiche e servizi a sostegno dei cittadini stranieri anche attraverso proprie progettualità e risorse. La rete delle Caritas ha garantito una presenza continua all'interno dei Centri di Accoglienza e nel sistema SPRAR

Il Ce.S.P.I. ha una consolidata esperienza in ambito di ricerca sulla politica migratoria italiana, europea e dei principali paesi di origine dei flussi migratori verso l'Italia. Da ultimo nel 2008 è stato realizzato il percorso di ricerca Politiche migratorie e modelli

di società, studio comparativo sulle politiche migratorie di Italia, Francia, Inghilterra, Germania.

Il Consorzio Communitas Onlus, riunisce enti gestori che hanno una consolidata esperienza nella gestione di servizi per RARU: dal marzo 2009 gestisce un servizio per minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo di ANCI-Ministero dell' Interno a Comiso ed ha implementato il progetto Do.Min.I (FER08)

Hanno aderito al progetto i seguenti Dipartimenti universitari/centri di ricerca di:

- *Università degli Studi di Milano*
- *Università degli Studi di Milano Bicocca*
- *Università degli Studi di Bologna*
- *Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*
- *Università degli Studi di Palermo*

Hanno contribuito alla realizzazione della pubblicazione in qualità di componenti del Comitato Scientifico:

Rosario Battaglia – Communitas Onlus
Marco Benvenuti – Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
Paolo Bonetti – Università degli Studi di Milano Bicocca
Manuela De Marco – Caritas Italiana
Alessia Di Pascale - Centro Studi Jean Monnet dell'Università degli Studi di Milano Statale
Jurgen Humburg - UNHCR
Carla Olivieri - AICCRE
Nadan Petrovic – CeSPI
Gianfranco Schiavone – A.S.G.I.
Barbara Sorgoni – Università degli Studi di Bologna
Fulvio Vassallo Paleologo – Università degli Studi di Palermo

Il lavoro di ricerca è stato realizzato dal seguente Gruppo di Ricerca coordinato da Gianfranco Schiavone che ha altresì curato la redazione finale del presente studio.

Arianna Cascelli – CeSPI
Lorenzo Coslovi – CeSPI
Loredana Leo - CeSPI
Chiara Marchetti – Communitas Onlus
Noris Morandi – A.S.G.I.
Paola Ottaviano – A.S.G.I.
Luigi Tessitore – A.S.G.I.

Hanno altresì collaborato al lavoro di ricerca: Roberto Guaglianone (Communitas Onlus), Oliviero Forti (Caritas Italiana), Margherita Genua (CeSPI), Andrea Stocchiero (CeSPI) Micaela Malena ed Helena Behr (UNHCR)

Si ringrazia per la collaborazione il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, la Segreteria per la Conferenza Stato Regioni e il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno

Si ringraziano infine Federico Brivio per le indicazioni fornite in merito allo stato del processo di rifusione, a giugno 2011, delle direttive europee in materia di asilo e del Regolamento Dublino II e Romina Pastorelli per la traduzione in inglese del capitolo 13 "considerazioni finali e proposte per il futuro del diritto d'asilo in Italia"

La presente pubblicazione riflette le opinioni degli autori, la Commissione Europea non è responsabile di qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Ai rifugiati che, in fuga da persecuzioni e violenze,
hanno cercato l'Italia quale loro terra d'asilo,
ma nella quale non sono mai giunti
perché uccisi o respinti durante il loro cammino.

INDICE 9

INTRODUZIONE METODOLOGICA 21

CAPITOLO 1
L'ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO ALLE FRONTIERE
E IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI DI ASSISTENZA
AI VALICHI AEREOPORTUALI E MARITTIMI

1. Inquadramento generale 27
   1.1. Il principio di non refoulement
   1.2. Il Regolamento CE n. 562/2006 e il principio di non refoulement
   1.3. Le disposizioni in materia di respingimento contenute nel D.Lgs 286/98: problematiche interpretative e profili di legittimità
   1.4. L'accesso alla procedura di asilo
2. I servizi alle frontiere: il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 34
3. I servizi alle frontiere aeroportuali e l'accesso alla procedura di asilo 36
   3.1. Il caso di Milano-Malpensa
   3.2. Il caso di Roma-Fiumicino
4. I servizi alle frontiere marittime e l'accesso alla procedura di asilo 39
5. I Servizi ai valichi di frontiera e l'accesso alla procedura di asilo: alcune riflessioni e proposte per il superamento delle attuali principali criticità 42
   5.1. I dati sulle domande di asilo: alcune possibili letture
   5.2 I servizi ai valichi: eterogeneità, mancanza di programmazione nazionale e difficoltà di realizzare un servizio di ascolto efficace
6. La problematica delle "riammissioni" dai porti adriatici verso la Grecia 46
   6.1 Gli accordi bilaterali di riammissione nel diritto europeo
   6.2. Le riammissioni e i minori stranieri non accompagnati

6.3. Accordi di riammissione e rispetto del principio di non refoulement: il caso emblematico del rinvio dall'Italia verso la Grecia
7. Le frontiere "de facto": l'esperienza del progetto Praesidium 53
7.1. Quadro generale ed evoluzione del progetto "Praesidium"
7.2 Le conclusioni del progetto "Praesidium" in relazione ad alcune fondamentali questioni legate alla gestione dei flussi misti in arrivo via mare
7.3 Il progetto Praesidium: una valutazione sulla sua storia e sulle possibili prospettive di evoluzione: potenzialità e aspetti critici
8. La crisi del "modello Lampedusa" 61
8.1. Gli avvenimenti
8.2 Dal luogo di approdo e prima accoglienza ad "impossibile" luogo di detenzione: la crisi del modello Lampedusa
9. Conclusioni e raccomandazioni 63
9.1. L'urgente definizione di standard uniformi in materia di servizi di accoglienza ed assistenza ai valichi
9.2. L'attivazione dei servizi di accoglienza ed assistenza nelle aree di frontiera comunque significative
9.3. L'applicazione degli accordi di riammissione nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritto d'asilo e tutela dei diritti umani fondamentali

CAPITOLO 2

L'ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO E ALL'ACCOGLIENZA
LA CONTRADDITTORIA CONVIVENZA TRA SITUAZIONI DI GRAVE CARENZA E ABBANDONO E TENTATIVI DI "SISTEMA TERRITORIALE"

1. L'accesso alla procedura d'asilo: quadro normativo e ipotesi di ricerca 67
2. L'area metropolitana di Torino 71
3. L'area metropolitana di Roma 78
4. Le criticità nell'accesso alla procedura di asilo e alla prima accoglienza e il tentativo di una risposta istituzionale: il caso dell'Emilia Romagna 90
4.1. Il quadro generale
4.2. Il caso di Bologna
4.3. Le presenze e la strutturazione dei servizi per i richiedenti asilo nel C.I.E bolognese
5. L'area metropolitana di Milano 105
6. L'esperienza del "Numero Verde" 113
7. Conclusioni e raccomandazioni 115
7.1. Rendere effettivo e rapido l'accesso alla procedura
7.2. Alcune caratteristiche positive riscontrate nei territori e le prospettive della riforma del sistema dell'accoglienza

CAPITOLO 3

IL SISTEMA DEI CENTRI: I C.P.S.A. (CENTRI DI PRIMO SOCCORSO ED ACCOGLIENZA), I C.A.R.A. (CENTRI DI ACCOGLIENZA PER I RICHIEDENTI ASILO) E I C.I.E. (CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPUSLIONE)

1. Premessa 119
2. I centri di primo soccorso ed accoglienza 120
3. Il sistema dei C.A.R.A. 123
   - 3.1. Inquadramento generale
   - 3.2. Il funzionamento dei C.A.R.A.: una realtà di non facile lettura
4. Il trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E. 133
   - 4.1. Il quadro normativo
   - 4.2. I C.I.E. Analisi dei dati disponibili
5. Conclusioni e raccomandazioni 142
   - 5.1. In relazione ai C.P.S.A. si propongono le seguenti linee di riforma
   - 5.2. In relazione ai C.A.R.A. si propongono le seguenti linee di riforma:
   - 5.3. In relazione al trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E si propongono le seguenti linee di riforma

CAPITOLO 4

L'APPLICAZIONE DEL " REGOLAMENTO 343/03" CON PARTICOLARE ATTENZIONE AL RINVIO IN ITALIA DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE

1. Il quadro normativo 151
   - 1.1 Premessa
   - 1.2. Il Regolamento Dublino II: i criteri di competenza
2. Analisi dei dati relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di richiedenti asilo in applicazione del Regolamento CE 343/2003 – anni 2008 e 2009 156
3 L'applicazione del Regolamento Dublino II: alcune rilevanti criticità 160
4. I trasferimenti verso l'Italia in applicazione del cd Regolamento Dublino: una situazione paradossale 160
5. L'organizzazione dei servizi di accoglienza e tutela verso i casi Dublino rinviati in Italia: buone prassi e criticità 166
6. Valutazioni di sintesi e raccomandazioni 171
   - 6.1. L'urgenza del cambiamento
   - 6.2. L'attuazione di quanto disposto dall'art. 28 co.3 D.Lgs. 25/08
   - 6.3. Ulteriore applicazione della cd. clausola di sovranità
   - 6.4 In materia di corretta applicazione delle disposizioni relative all'accertamento della competenza Dublino nell'ambito della procedura di asilo

6.5. Il diritto ad un ricorso effettivo
6.6 Il diritto all'accoglienza dei "richiedenti asilo Dublino"

CAPITOLO 5

LE VITTIME DI TORTURA TRA I RIFUGIATI PERCORSI EMERSIONE E DI RIABILITAZIONE

1. Quadro generale 175
1.1. La nozione di tortura nel diritto internazionale
1.2. Le principali disposizioni contenute nella Direttiva UE sull'accoglienza e in quella sulle qualifiche
2. Le vittime di tortura e la mancanza di uno specifico programma nazionale che ne permetta l'emersione e il concreto accesso a efficaci percorsi di cura 179
2.1. L'assenza di una programmazione nazionale
2.2. Alcune esperienze innovative
2.2.1 Il Sa.Mi.Fo.
2.2.2 La rete " Lontani dalla violenza" e altre esperienze innovative
2.2.3 IL N.I.Ra.S.T.
3. La fase che precede la presentazione della domanda e l'accesso alla procedura di asilo 187
3.1. La condizione di invisibilità delle vittime di tortura
3.2. Traumi pre-migratori, migratori e post-migratori
4. L'accoglienza e la tutela sanitaria delle vittime di torture 190
4.1. L'informazione sulle condizioni di accoglienza
4.2. L'accoglienza: profili generali
4.3 I C.I.E e la difficile individuazione della vulnerabilità
4.4 L'accoglienza e l'assistenza sanitaria nei C.A.R.A.
4.5. Cenni ad alcuni programmi specifici attivati dallo S.P.R.A.R.
5. Le certificazioni mediche degli esiti dei traumi subiti nel contesto dell'esame dei fatti e delle circostanze nel caso di richiedenti asilo vittime di tortura 199
6. Conclusioni e raccomandazioni 201
6.1. L'urgenza della definizione di Linee Guida nazionali in materia di presa in carico dei richiedenti asilo e di titolari di protezione in condizioni di vulnerabilità
6.2. L'iscrizione dei richiedenti asilo al Servizio Sanitario Nazionale
6.3. Il non trattenimento delle persone vulnerabili
6.4. L'accoglienza in strutture diverse dai C.A.R.A.
6.5. I programmi di accoglienza e di integrazione sociale

CAPITOLO 6

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO

1. Premessa 205
2. L'accesso alla procedura 211
3. L'accertamento dell'età tra normativa e prassi 222
4. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo 228
5. Il diritto all'unità familiare e il regolamento Dublino 238
6. La grave situazione dei minori della stazione di Roma Ostiense 241
7. Conclusioni e raccomandazioni 243
   - 7.1. L'assoluta necessità di un sistema di monitoraggio delle presenze e degli esiti delle domande di asilo
   - 7.2. L'inderogabile necessità dell'adozione di un protocollo nazionale sull'accertamento dell'età
   - 7.3. Misure volte a garantire l'accesso alla procedura di asilo
   - 7.4. L'apertura delle tutele
   - 7.5. Le misure d'accoglienza
   - 7.6 Il rintraccio dei familiari sul territorio europeo

CAPITOLO 7

IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DELLE DOMANDE IN SEDE AMMINISTRATIVA

1. Il quadro normativo e le ipotesi di ricerca 247
   - 1.1 La qualità del procedimento decisionale
   - 1.2. Tempi di attesa e conduzione dei colloqui
   - 1.3. Le motivazioni delle decisioni in fatto e in diritto
2. Le domande esaminate nel triennio 2008-2010 e gli status riconosciuti 253
   - 2.1. Analisi generale dei dati
   - 2.2. Un'analisi relativa alla variabilità delle decisioni in sede territoriale
   - 2.3. Revoche e cessazioni degli status riconosciuti
3. Alcuni aspetti e problematiche che sono emerse nel corso della ricerca 265
   - 3.1 In relazione ai profili di competenza
   - 3.2. La redazione dei verbali dell'audizione e la conduzione dei colloqui
   - 3.3. Tempi di attesa e rilascio dei permessi di soggiorno
   - 3.4 La presenza di personale di sostegno in sede di audizione
   - 3.5. Servizio di interpretariato tramite videoconferenza
4. Conclusioni e raccomandazioni 270
   - 4.1 In materia di qualità del procedimento decisionale
   - 4.2. Verso una maggiore regionalizzazione
   - 4.3. Rafforzamento del ruolo della Commissione Nazionale

CAPITOLO 8

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE E IL TASSO DI ACCOGLIMENTO DEI RICORSI

1. L'accesso alla tutela giurisdizionale e la sua effettività 273
   - 1.1. Principi generali
   - 1.2. L'effettività della tutela: le molteplici problematiche aperte
   - 1.2.1 La protezione dall'espulsione
   - 1.2.2 Il gratuito patrocinio
   - 1.2.3 L'incidenza del contesto di accoglienza
2. L'analisi territoriale 280
   - 2.1. L'accesso alla tutela giurisdizionale
   - 2.2. Il tasso di accoglimento dei ricorsi
   - 2.3. Il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno nelle more del procedimento giurisdizionale
   - 2.4. Il diritto a permanere in accoglienza a seguito della notifica della decisione della Commissione Territoriale ed in pendenza del ricorso in sede giurisdizionale
3. Conclusioni e raccomandazioni 291
   - 3.1. Il diritto ad un ricorso effettivo
   - 3.2 Effettività della difesa e termini di decadenza dell'azione
   - 3.3. La natura del procedimento e l'opportunità di una difesa anche in sede amministrativa

CAPITOLO 9

I PERCORSI DI ACCOGLIENZA E DI INCLUSIONE SOCIALE OVVERO LA MARGINALITA' E L'ABBANDONO DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE O UMANITARIA

1. Quadro normativo generale 295
   - 1.1. L'accesso ai diritti sociali: la parità formale
   - 1.2. Il nodo costituito dalla corretta attuazione delle disposizioni in materia di residenza
2. Da richiedenti asilo a titolari di protezione, ovvero dall'accoglienza all'abbandono 299
   - 2.1. Un'analisi generale sulla base dei dati disponibili
   - 2.2. Le situazioni territoriali
   - 2.2.1 L'area metropolitana di Roma
   - 2.2.2 L'area metropolitana di Milano
   - 2.2.3 La situazione di Bologna e dell'area Emiliano–Romagnola
   - 2.2.4 L'area metropolitana di Torino
3. Conclusioni e raccomandazioni 314
   - 3.1. Per una effettiva applicazione delle norme in materia di iscrizione anagrafica

3.2. Per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al D.P.R. 445/2000
3.3. L'attuazione dell'art. 6 co.7 del D.Lgs 286/98 e il necessario superamento del sistema dei C.A.R.A
3.4. Dal principio di parità formale a quello di parità sostanziale: l'urgenza di un Piano nazionale per l'inclusione sociale dei titolari di protezione

CAPITOLO 10
LA CONDIZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE A CASERTA E A CASTELVOLTURNO, FRA SFRUTTAMENTO, ABBANDONO E PROTAGONISMO DEL TERZO SETTORE

1. Premessa 317
2. Quadro generale 319
   2.1 La Provincia di Caserta, dati di contesto e processi insediativi
   2.2 Castelvolturno, i percorsi di stabilizzazione della popolazione straniera.
   2.3 Alcuni dati sulla popolazione dei richiedenti asilo e del titolari di protezione nel territorio casertano.
3. Insediamento e lavoro dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, la specificità del territorio casertano. 327
4. Il rapporto con il territorio: le esperienze di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria a Caserta. 330
5. Conclusioni e raccomandazioni 335
   5.1 Il rafforzamento della cooperazione tra i diversi attori e il riconoscimento del ruolo delle comunità dei migranti nei processi di riqualificazione del territorio
   5.2. L'urgenza del recepimento della Direttiva 2009/52/CE

CAPITOLO 11
IL "VILLAGGIO DELLA SOLIDARIETA" DI MINEO: UN LUOGO SOSPESO

1. Premessa 339
2. Il quadro generale 339
3. Alcune riflessioni sul ricorso allo stato d'emergenza 345
4. Analisi sul campo 347
   4.1. L'apertura del centro
   4.2 L'accesso alla procedura e l'esame delle domande nel centro
   4.3. Informazione sui servizi e sul regolamento del centro
   4.4. Attività ricreative
   4.5. I minori, i minori non accompagnati e l'accesso all'istruzione

4.6. Assistenza ed orientamento legale
4.7 Assistenza sanitaria
4.8 Assistenza sociale e psicologica
4.9 Mediazione linguistico-culturale
5. Conclusioni 360
5.1 Il centro di Mineo: le principali criticità
5.2. Il centro e il territorio, ovvero l'assenza di una programmazione pubblica

CAPITOLO 12

RUOLI E COMPETENZE DELLE REGIONI IN MATERIA DI ACCOGLIENZA ED INCLUSIONE SOCIALE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

1. Introduzione 363
2. La normativa regionale sull'immigrazione 366
2.1. Gli Statuti regionali
2.2. Le normative regionali: le due macrofasi
3. I piani di attuazione delle normative regionali 373
3.1. Premessa
3.2. I piani di attuazione
4. Il ruolo delle regioni negli interventi di coordinamento 381
dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati
4.1 I coordinamenti formalizzati
4.2. Le altre realtà regionali
5. L'iscrizione dei richiedenti asilo al S.S.R. 388
5.1. Alcune problematiche relative all'applicazione delle norme vigenti in materia di iscrizione al SSN
5.2. Le diverse situazioni regionali
6. Istruzione e formazione professionale 394
6.1. Il quadro normativo
6.2. Le diverse situazioni regionali in materia di istruzione e formazione
7. Le prestazioni sociali 397
7.1. Principi generali e carenza di programmi locali
8. Conclusioni e raccomandazioni 400
8.1. Un quadro in evoluzione
8.2. Le direzioni di sviluppo e le ragioni a favore di azioni positive specifiche

CAPITOLO 13
CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE PER IL FUTURO DEL DIRITTO D'ASILO IN ITALIA

PREMESSA 405

PARTE PRIMA
AZIONI ATTUABILI NEL BREVE PERIODO
1. In materia di accesso alla procedura, nel territorio nazionale e alla frontiera, e di accesso alle misure di accoglienza 409
2. In materia di qualità del processo decisionale
3. In materia di diritto all'informazione e di contattare l'UNHCR e altri enti di tutela
4. In materia di miglioramento dei servizi di tutela rivolti ai richiedenti vittime di tortura o di violenza estrema
5. Misure in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo
6. In materia di immediato rinforzo delle misure di accoglienza e protezione

PARTE SECONDA
AZIONI DI RIFORMA REALIZZABILI NEL MEDIO PERIODO
1. In materia di accesso alla procedura e trattenimento del richiedente 419
2. In materia di qualità del processo decisionale
3. In materia di tutela giurisdizionale
4. In materia di status di protezione umanitaria
5. In materia di riforma del Regolamento Dublino II
6. In materia di riforma del sistema di accoglienza

CAPITOLO 14
FINAL CONSIDERATIONS AND PROPOSALS FOR THE FUTURE OF THE RIGHT OF ASYLUM IN ITALY

INTRODUCTION 435

FIRST PART
ACTIONS ENFORCEABLE IN THE SHORT-TERM 439
1. Access to the procedure in the national territory and at the border, and reception measures
2. The quality of the decision-making process
3. The right to access information and contact the UNHCR and other protection bodies
4. Improvement of the protection services for asylum applicants victims of torture or extreme violence

5. Measures for unaccompanied foreign minors applying for asylum
6. Immediate strengthening of the reception and protection measures

SECOND PART
REFORM ACTIONS ENFORCEABLE IN THE MEDIUM TERM 449

1. Accessing the procedure and detention of the applicant
2. Quality of the decision-making
3. Jurisdictional protection
4. Protection of humanitarian status
5. The II Dublin Regulation Recast
6. The reception system reform

BIBLIOGRAFIA 465

INTRODUZIONE METODOLOGICA

La ricerca "Il Diritto alla Protezione" si è posta un duplice obiettivo: da un lato colmare almeno parzialmente il gap di ricerca e approfondimento sul tema dell'asilo e della protezione internazionale, che nel nostro paese non ha ancora goduto della dovuta attenzione scientifica e istituzionale; d'altro lato si è prefissa, a partire da una rigorosa valutazione di quanto emerso sul campo, di contribuire alla definizione del quadro complessivo delle politiche di asilo in Italia mediante l'elaborazione di raccomandazioni per il miglioramento ed il potenziamento del sistema nel suo complesso.

Per tali ragioni la ricerca, che ha avuto un respiro nazionale, ha scelto di coniugare l'analisi giuridica della legislazione europea e nazionale, delle prassi applicative e della prevalente giurisprudenza, con l'analisi sociologica dei dati che è stato possibile raccogliere, nel tentativo di individuare i principali nodi problematici sia della procedura di esame delle domande di asilo che del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria, allo scopo di fotografare l'effettivo "stato di salute" del sistema d'asilo nel suo complesso. Non potendo esaminare la situazione "sul campo" nell'intero territorio nazionale è stata approfondita la situazione di città o territori che per diverse ragioni presentano situazioni peculiari che riescono ad illuminare singoli aspetti o intrecci più o meno virtuosi tra soggetti e fasi diverse del percorso d'asilo. I territori maggiormente interessati dalla ricerca sul campo sono pertanto stati: Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Calabria, Sicilia.

E' stata pertanto realizzata una indagine multilivello che in ogni territorio ha approfondito, tra l'altro, le modalità di accesso al territorio e alla procedura (sia in frontiera che all'interno del territorio nazionale); le problematicità connesse all'invio dei richiedenti asilo ai diversi sotto-sistemi di accoglienza o trattenimento (C.A.R.A, centri polifunzionali metropolitani, SPRAR, CIE); lo stato dei servizi

di informazione e tutela legale e dei servizi di insegnamento della lingua italiana, formazione professionale, rilevazione delle competenze degli ospiti nei diversi centri sopracitati; l'applicazione del Regolamento Dublino II con particolare riferimento alle aree metropolitane; le condizioni di cessazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei ricorrenti presso i centri e l'eventuale collegamento con il sistema della seconda accoglienza; le strategie per l'integrazione sociale dei titolari della protezione internazionale ed umanitaria; l'audizione del richiedente dinnanzi alle commissioni territoriali; le principali problematiche legate alla effettività della tutela giurisdizionale e il tasso di accoglimento dei ricorsi (e più in generale le condizioni dei richiedenti cui è stata rigettata l'istanza e la possibilità di accesso al gratuito patrocinio); l'accesso dei titolari della protezione internazionale ed umanitaria ai diritti sociali; le situazioni di grave sfruttamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel mercato nero e nell'agricoltura del Mezzogiorno in particolare. Alcuni temi trasversali sono stati anche approfonditi attraverso focus group nazionali: l'individuazione, l'accoglienza e la presa in carico di richiedenti e titolari di protezione vittime di tortura e dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo; il ruolo delle Regioni (attuale e potenziale) nella definizione e nell'implementazione del sistema di asilo nella sua dimensione territoriale locale;

La ricerca ha considerato come arco temporale di riferimento il periodo compreso tra il 2008 (assumendo come spartiacque le novità in materia di accoglienza introdotte con il D.lgs 25/08 e con il D.lgs 159/08) e la fine del 2010, in modo da poter idealmente contare su insieme controllabile e compiuto di rilevazioni sufficientemente ampio e variegato da tracciare un quadro d'insieme attendibile, e allo stesso tempo non così "di lungo periodo" da offuscare le importanti (e in taluni casi) preoccupanti novità dell'ultimo triennio.

D'altra parte, gli stravolgimenti che hanno segnato la vita politica e sociale del Maghreb nei primi mesi dell'anno 2011 hanno prodotto effetti tali nel nostro paese da rendere imprescindibile una qualche integrazione al piano iniziale della ricerca: la massiccia ripresa degli sbarchi nel sud Italia, interrotta nelle ultime stagioni anche per mezzo della drammatica politica dei respingimenti in mare, e il conseguente arrivo di migliaia di migranti – tra cui numerosi richiedenti asilo - così come le decisioni per quanto riguarda la loro accoglienza, che hanno interessato l'intero territorio italiano e che hanno visto coinvolti in rilevanti ruoli di coordinamento anche soggetti del tutto o in parte nuovi alla materia dell'asilo, quali ad esempio il Dipartimento della Protezione Civile, hanno indotto l'intero gruppo di ricerca a considerare con la dovuta attenzione (anche se necessariamente senza la "distanza" che solo il tempo può dare) le novità introdotte nel primo semestre del 2011, dedicando in particolare un approfondimento all'apertura del centro di Mineo.
Sicuramente la ricerca presenta alcuni punti di debolezza: innanzitutto i pochi mesi a disposizione per condurre un'indagine così complessa e multidimensionale hanno costretto i ricercatori a una "corsa contro il tempo" che talvolta non ha favorito

l'approfondimento e la necessaria sedimentazione delle informazioni raccolte nei diversi territori. Inoltre la sopraggiunta "crisi" del 2011 ha ulteriormente complicato il campo di analisi, introducendo importanti quanto inattesi elementi di novità che hanno reso più difficile comprendere quanto le situazioni osservate fossero "ordinarie" (e quanto fossero pertanto ascrivibili anche al periodo precedente, con caratteristiche in qualche misura di sistema) o "straordinarie" (ovvero non rappresentative del sistema asilo, a regime, ma frutto di una situazione contingente e transitoria). Connesso alla peculiare situazione del 2011, va segnalato come elemento di oggettiva fatica da parte dei ricercatori sia stato il reale sovraimpegno di molti dei soggetti attivamente impegnati nelle diverse fasi del sistema d'asilo; condizione che ha reso più complicata e laboriosa la ricerca sul campo, l'individuazione di testimoni privilegiati disposti a farsi intervistare in tempi utile e il reperimento dei dati. Tra le difficoltà riscontrate nel corso del progetto va infine menzionato un aspetto più trasversale, che caratterizza storicamente la materia della protezione internazionale in Italia, ovvero l'oggettiva difficoltà a reperire dati ufficiali, sia nazionali che locali, riferiti quanto meno alle dimensioni e alle fasi salienti dell'intero sistema d'asilo. Una parte consistente del tempo e delle energie è stato pertanto dedicato – prima ancora che all'elaborazione dei dati e alla loro interpretazione – al tentativo di supplire a questa grave carenza, sollecitando gli organi preposti a livello istituzionale e cercando almeno parzialmente di integrare i pochi dati nazionali disponibili con puntuali approfondimenti territoriali nei luoghi interessati direttamente dalla ricerca.

Nonostante questi limiti la ricerca risulta assai ampia ed articolata, la ricerca appare assai ampia e articolata sia nell'analisi scientifica che nella definizione puntuale di proposte per una evoluzione del sistema d'asilo in Italia. La multidisciplinarietà dell'equipe di ricerca ha permesso di incrociare competenze e prospettive di natura giuridica, sociologica e politologica, offrendo un quadro a più dimensioni ed elaborando osservazioni che possono differentemente rivolgersi a un ampio spettro di interlocutori istituzionali (locali e nazionali), ma non solo. Va infine segnalato che, nonostante le difficoltà precedentemente elencate, la ricerca sul campo ha raggiunto un elevato numero di testimoni privilegiati che nei diversi territori sono attivamente coinvolti in tutte le fasi del percorso che porta un richiedente protezione internazionale dalla manifestazione della volontà di chiedere asilo, al suo eventuale riconoscimento, fino all'auspicata integrazione nel territorio. Come si può osservare dalle tabelle sottostanti, tra interviste e focus group, locali e nazionali, sono state raggiunte e ascoltate più di 300 persone. Inoltre, un questionario con domande relative a ruoli e competenze delle Regioni in materia di accoglienza ed inclusione sociale di richiedenti asilo e rifugiati è stato sottoposto ai soggetti competenti, ricevendo risposta da 14 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) e dalle Provincie Autonome di Trento e Bolzano. Va infine evidenziata – oltre che il numero di contatti - anche la rilevanza dei soggetti incontrati: i membri di ben 9 Commissioni Territoriali, i referenti degli enti gestori di 5 C.A.R.A. e di 3 C.I.E., i responsabili e gli operatori

di innumerevoli progetti SPRAR e dei Centri polifunzionali di Roma e Milano, i funzionari di Questure e Prefetture, i rappresentanti di numerosissimi Enti locali (Comuni, Province, Regioni), oltre che i referenti di associazioni ed enti di tutela attivi in materia di asilo.

"IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE" – N. CONTATTI			
	Interviste	Focus group	Totale
Bologna/Emilia Romagna	16	20	36
Crotone/Calabria	26	13	39
Gorizia/Friulia Venezia Giulia	26	12	38
Torino/Piemonte	19	-	19
Milano/Lombardia	31	-	31
Trapani/Ragusa	21	-	21
Roma	23	11	32
Caserta	7	-	7
Mineo	8	-	8
Totale territori	*175*	*56*	*231*
Focus vulnerabili/minori	27	6	6
Focus Regioni	0	14	14
Focus frontiere	0	24	24
Totale focus tematici	*27*	*44*	*71*
Totale generale	*204*	*100*	*304*

"IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE" – TIPOLOGIA CONTATTI			
	luoghi	n. interviste	note
Commissioni Territoriali	9	17	BO, GO, KR, TO, MI, TP, RM, CE, SR
C.A.R.A.	5	8	Sant'Anna, Gradisca d'Isonzo, Salina grande, Castelnuovo di Porto, Mineo
CIE	3	3	Bologna, Gradisca d'Isonzo, Torino
SPRAR - enti gestori	25	45	Bologna, Badolato, Isola Capo Rizzuto, Lamezia Terme, Crotone, Cosenza, Riace, Gorizia, Pordenone, Sacile, Trieste, Udine, Codroipo, Torino, Chiesa Nuova, Cellatica (BS), Caronno Pertusella (VA), Malnate (VA), Varese, Bergamo, Ragusa, Agrigento, Acireale (CA), Catania, Siracusa

SPRAR - Servizio Centrale	3	1	Roma
Centri polifunzionali	2	9	Milano, Roma
Questure	7	9	Bologna, Crotone, Gorizia, Trieste, Torino, Milano, Roma
Prefetture	8	11	Bologna, Crotone, Gorizia, Trieste, Torino, Ragusa, Catania, Roma
Comuni	21	23	Bologna, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Lamezia Terme, Riace, Caulonia, Trieste, Pordenone, Torino, Chiesa Nuova, Milano, Brescia, Bergamo, Ragusa, Palermo, Mineo, Roma, Venezia
Province	7	11	Bologna, Rimini, Cosenza, Crotone, Gorizia, Roma, Caserta
Regioni*	11	19	Emilia Romagna, Piemonte, Lazio, Liguria, Abruzzo, Lombardia, Marche, Molise, Valle d'Aosta, Sicilia, Campania
Associazioni, enti di tutela	27	112	ass. locali, UNHCR, Save the Children, OIM, CIR, ARCI, Caritas, NIRAST, Medu, MSF,...
	128	268	

* Senza considerare le Regioni che hanno risposto al questionario.

Nonostante la sua ampiezza la ricerca non ha potuto dare conto di tutti i programmi e i progetti, anche significativi, che risultano attivati in tutto il territorio nazionale sull'accoglienza e la protezione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale o umanitaria. La mancata citazione nella ricerca di molti progetti e programmi anche di indiscussa rilevanza realizzati da diversi enti di tutela ed amministrazioni pubbliche non va letta come una disattenzione o una mancata valutazione da parte dell'equipe di ricerca, ma come una necessaria scelta legata all'obiettivo di evitare che la ricerca si trasformasse in un elenco più o meno noioso ed incompleto di progetti. In tale ottica si è scelto di dare atto di specifici programmi solo in casi di particolare significato e impatto.

In particolare si evidenzia come la ricerca non si sia direttamente occupata del drammatico fenomeno dei cd respingimenti in mare verso la Libia e altri paesi del nord Africa che pure hanno interessato proprio il triennio interessato dalla ricerca. Detta scelta non è affatto frutto di una sottovalutazione di detti eventi ma si è resa necessaria sia in ragione del rispetto degli obiettivi del progetto, sia in ragione del fatto che è stato necessario, con le risorse e i tempi disponibili, concentrare l'attenzione sulla situazione relativa ai richiedenti asilo nel territorio nazionale o alla frontiera.

Su diverso versante si evidenzia altresì come la ricerca non abbia condotto un'analisi sul funzionamento dei singoli progetti territoriali dello SPRAR. Detta scelta è stata dettata da un lato dalla impossibilità di condurre una simile impresa nei tempi dati dalla ricerca, e dall'altro dal fatto che proprio il sistema SPRAR costituisce il segmento

del sistema italiano dell'asilo più studiato e monitorato, anche attraverso le periodiche pubblicazioni di cui si da atto nei vari capitoli della ricerca stessa. Il sistema SPRAR si colloca tuttavia al centro della presente ricerca, nelle sue relazioni con gli altri sistemi di accoglienza e nell'analisi complessiva condotta sull'accesso alla procedura di asilo, sulle garanzie assicurate ai richiedenti e sulla tutela giurisdizionale.

Ogni capitolo si conclude con una sezione dedicata all'esposizione di dettagliate proposte giuridiche per il superamento delle problematiche più o meno gravi riscontrate sulla tematica oggetto del capitolo stesso. Le proposte di riforma vengono chiaramente suddivide tra interventi che possono essere realizzati a legislazione vigente, correggendo prassi ed applicazioni errate di quanto previsto dalla legislazione vigente e proposte di modifica della norma primaria o regolamentare.

Di particolare pregnanza risulta il capitolo n. 13 "considerazioni finali e proposte per il futuro del diritto d'asilo in Italia" (e capitolo 14 in lingua inglese) dove, dopo avere ricostruito il quadro complessivo dell'analisi condotta dalla ricerca, vengono enucleate le principali proposte contenute nei vari capitoli, anche alla luce delle più recenti (giugno 2011) proposte di rifusione delle direttive europee sull'accoglienza, sulle procedure e sulle qualifiche nonché del Regolamento Dublino II e viene proposto un percorso di riforma del sistema asilo in Italia, e del sistema dell'accoglienza in particolare, suddiviso in "azioni di breve termine" e in "azioni di medio termine".

Si confida che il lavoro condotto, della cui qualità si lascia il lettore giudicare, possa trovare adeguata attenzione nelle sedi istituzionali centrali, nelle Regioni e nel sistema delle autonomie locali e che possa essere assunto quale base di discussione per l'avvio di un processo di riforma, che si avverte sempre più urgente, relativo a numerosi aspetti del sistema italiano in materia di asilo, e del sistema dell'accoglienza in modo particolare.

Capitolo 1

L'ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO ALLE FRONTIERE E IL FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI DI ASSISTENZA AI VALICHI AEREOPORTUALI E MARITTIMI

1. Inquadramento generale

1.1. Il principio di non refoulement

La normativa internazionale, europea e nazionale prevede che l'accesso del richiedente protezione internazionale al territorio nazionale non debba incontrare limiti e/o preclusioni formali che possano pregiudicare o inficiare il diritto ad accedere alla procedura di accertamento dello status di rifugiato. Gli obblighi statuali corrispondenti a tale diritto, universalmente noti con terminologia francese come obblighi di "*non refoulement*" (non respingimento), sono sanciti dall'art. 33 comma 1 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.
Si ritiene di aderire all'opinione maggioritaria in dottrina in base alla quale il principio di *non refoulement* enunciato dalla Convenzione ha una portata generale ed è applicabile non solo ad espulsioni e respingimenti intesi in senso tecnico, ma anche a qualsiasi altra forma di allontanamento forzato verso un territorio non protetto, indipendentemente dalla sua natura o finalità, ivi comprese misure di estradizione o di trasferimento informale (c.d "rendition", riconsegna o riammissione). Il divieto di *refoulement* trova applicazione indipendentemente dal fatto che il soggetto sia già stato riconosciuto rifugiato, ma anche a prescindere dall'aver formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento. Fermo restando che per essere rifugiati è necessario trovarsi al di fuori del paese di temuta persecuzione, deve senz'altro ritenersi che gli obblighi di *non refoulment* operino anche a beneficio di coloro che, pur avendo già abbandonato il proprio paese di origine, non abbiano ancora fatto

tecnicamente ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza. Ciò in virtù della portata extraterritoriale del principio di *non refoulement* che mira ad escludere che esso possa trovare applicazione solo quando i migranti si trovino sul territorio dello Stato o in acque nazionali [1]. Il criterio dirimente in relazione all'applicazione del principio di *non refoulement* non è se lo straniero si trovi già nel territorio dello Stato ove la persona intenda chiedere asilo, bensì se si trovi in ogni caso sotto il diretto controllo e responsabilità dello Stato in questione [2].

Violazioni del principio di *non refoulement* si configurano pertanto anche nel caso di non ammissione alla frontiera, così come pure in ogni altra condotta - materiale e giuridica – che rischi di rinviare un rifugiato verso luoghi non sicuri; e non solo quando il rifugiato venga rinviato direttamente verso il paese di origine ma anche laddove venga rinviato in qualsiasi altro Stato in cui abbia motivo di temere minacce per la propria vita o libertà per uno o più dei motivi contemplati dalla norma, o dal quale rischi di essere ulteriormente rinviato verso simili pericoli.[3]

La protezione dal *refoulement* offerta dalla Convenzione di Ginevra va altresì integrata e completata da numerose altre disposizioni di diritto internazionale, le quali, combinandosi ed integrandosi con quelle di tale Convenzione, limitano ulteriormente la possibilità che un rifugiato possa essere espulso o comunque respinto, tanto meno verso il luogo di origine o altro paese non sicuro. A tale riguardo, occorre fare riferimento, in particolare, all'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984, che proibisce espressamente il trasferimento di una persona in un paese dove vi siano fondati motivi di ritenere che sarebbe in pericolo di subire tortura (si rinvia sul punto anche a quanto illustrato al capitolo 5). A differenza dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, l'art. 3 della Convenzione ONU contro la tortura non prevede alcuna eccezione o deroga; sicché, ove risultino soddisfatte le condizioni per applicare quest'ultima disposizione, il *refoulement* di un individuo, sia esso o meno un rifugiato, dovrà comunque essere escluso. Rileva sottolineare come detta Convenzione ponga in capo alle pubbliche autorità incaricate di decidere se l'allontanamento dello straniero sia o meno possibile, l'onere di assumere informazioni aggiornate ed attendibili sulle condizioni dello Stato verso il quale lo straniero potrebbe essere inviato ed operare una valutazione in concreto dei rischi che l'operato delle autorità potrebbe determinare sulla vita e sulla sicurezza della persona. In ogni caso, secondo la prevalente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, né le

1 Cfr. UNHCR, Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di *non refoulement* derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967 Ginevra 26 gennaio 2007.

2 Cfr Lenzerini F., Asilo e Diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale, Università di Siena, collana di studi, 2009.

3 Cfr altresì Save the Children, *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*, novembre 2009, disponibile all'indirizzo: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img137_b.pdf.

assicurazioni diplomatiche fornite da un paese nel quale si voglia effettuare il rinvio, né le particolari condizioni della persona da allontanare, o la sua eventuale pericolosità, possono incrinare il divieto assoluto di tortura e di altri trattamenti "inumani o degradanti" sancito dall'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[4].

La tutela dal *refoulement* prevista dall'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848, appare particolarmente ampia, giacché detta disposizione proibisce allo stesso modo tanto la tortura vera e propria, quanto ogni altra pena o trattamento inumano o degradante, e, pur non contenendo una previsione espressa in merito al principio di *non refoulement*, è pacificamente interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso di inibire gli Stati non solo di compiere essi stessi tali forme di maltrattamento, ma anche di parteciparvi in via indiretta, in particolare espellendo, estradando o comunque rinviando una persona verso un luogo in cui sarebbe esposta al rischio di subire trattamenti di tal genere. La protezione contro il *refoulement* implicitamente offerta dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - a beneficio di tutte le persone che, se respinte, sarebbero a rischio di tortura o trattamenti inumani o degradanti – ha quindi carattere perentorio ed assoluto, sicché, a differenza di quanto già visto per la corrispondente protezione offerta ai rifugiati dalla Convenzione di Ginevra, non contempla alcuna possibilità di deroga e/o eccezione.
La Corte europea ha peraltro chiarito che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 3 CEDU anche quelle ipotesi in cui una persona, se espulsa o altrimenti rimpatriata, subirebbe gravi pregiudizi imputabili non tanto al paese di origine, quanto piuttosto, in via diretta, allo stesso paese di provenienza. Si evidenzia che l'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 4 alla Convenzione Europea dei diritti umani, e l'articolo 19 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea vietano le espulsioni collettive di stranieri, che, in base alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani, si verificano tutte le volte in cui non viene presa in considerazione la situazione individuale della persona sottoposta alla misura di allontanamento forzato, a maggior ragione in tutti i casi nei quali non si provveda ad una identificazione certa.

Considerato che la problematica dei respingimenti collettivi e della violazione del principio di *non refoulement* si presenta sovente in occasione delle operazioni di contrasto delle migrazioni irregolari, ovvero in presenza dei cd. "flussi misti" va senza dubbio richiamato quanto disposto in materia dall'art. 9 par. 1 del Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (Palermo, 2000) relativo al traffico di immigrati via terra, mare e aria che prescrive che lo Stato che adotta misure per prevenire il traffico illecito di migranti ha l'obbligo di garantire la sicurezza ed i diritti umani delle persone trasportate. Le esigenze di contrasto dell'immigrazione clandestina non possono dunque prevalere sul principio di *non refoulement* e sul divieto di espulsioni collettive.

4 Cfr. A.Liguori, Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, in particolare pag.231 e segg.

Lo stesso Protocollo prevede altresì la "non interferenza" di tali diritti e obblighi con quelli derivanti da altre fonti di diritto internazionale, ivi compresa la Convenzione relativa allo *status* dei Rifugiati del 1951.

A conclusione di detta rapida panoramica sulle principali fonti di diritto internazionale in materia di principio di *non refoulement* va operato un rinvio alla Legislazione interna che all'art. 19 co.1 del D.Lgs 286/98 dispone che *"in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischi di essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*" Anche in questo caso si tratta, come ben illustra l'enunciato "*in nessun caso*", di una disposizione di carattere perentorio ed assoluto, insuscettibile di conoscere deroghe neppure per ragioni di ordine pubblico o altri motivi imperativi.

1.2. Il Regolamento CE n. 562/2006 e il principio di non refoulement

Il principio di *non refoulement* e le eccezioni al medesimo sono divenute parte integrante del diritto europeo costituendo la base sia delle disposizioni relative al controllo delle frontiere esterne ed interne che le norme minime in materie di asilo previste dalle note Direttive in materia.
La vigente legislazione dell'Unione appare infatti pienamente consapevole della necessità di evitare che il diritto dello Stato a controllare le frontiere e a "*impedire l'attraverso non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente*" (Regolamento CE n. 562/2006, art. 12 co.1) possa porsi in contrasto con il diritto dello straniero che intende chiedere protezione internazionale di accedere al territorio dell'Unione. Con diverse disposizioni, tassative e di in equivoca interpretazione, il citato Regolamento CE n. 562/2006 prescrive infatti che il diritto degli Stati di respingere gli stranieri che non possiedano i requisiti per l'ingresso nel territorio dell'Unione non pregiudica l'applicazione delle disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale. In particolare, all'art. 3 lett.b) si prevede che il Regolamento "*{…} si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro senza pregiudizio dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento*". Al successivo art. 13 co. 2 si precisa che "*il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è di applicazione immediata. Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V parte B compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme è consegnato al cittadino del paese terzo interessato il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme".*

Le disposizioni sopra citate sono finalizzate alla verifica delle posizioni individuali dei soggetti presenti alla frontiera in modo da escludere quindi che il provvedimento di

respingimento possa essere adottato nei confronti di persone bisognose di protezione internazionale. In particolare, nel corso dell'identificazione e del ricevimento di domande di protezione internazionale, il personale addetto deve fare diretto riferimento alla definizione di richiedente asilo di cui al "Manuale pratico per le guardie di frontiera" ('Manuale Schengen'). Al paragrafo 10 di detto manuale si evidenzia che: [...]"*Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese di origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola 'asilo' sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. In caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta esaminare le domande di protezione internazionale".*

1.3. Le disposizioni in materia di respingimento contenute nel D.Lgs 286/98: problematiche interpretative e profili di legittimità

Per quanto attiene alla specifica protezione dal respingimento nel diritto interno occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 10 co.4 del D.Lgs 286/98, le disposizioni che disciplinano il respingimento "ai valichi di frontiera" ed il respingimento "con accompagnamento alla frontiera" ad opera del Questore (cd. respingimento differito[5]) nonché quelle che descrivono le ipotesi di non ammissione dello straniero sul territorio "*non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari".*

L'art. 10 T.U. disciplina il primo istituto preordinato alla repressione dell'immigrazione illegale, ossia il respingimento. Ai sensi del primo comma, *"la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato";* il secondo comma disciplina invece i casi di respingimento cd. "differito": *"il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso".*

5 Sulle rilevanti problematiche giuridiche relative ai profili di legittimità della misura del cd. respingimento differito nonché sui profili di conformità di detta misura con la Direttiva 115/CE/2005 si rinvia a F. Vassallo Paleologo, Il respingimento differito disposto dal questore e le garanzie costituzionali. Diritto Immigrazione e Cittadinanza,n. 2 2009), pp.15-30. La Guantanamo d'Europa? Il proibizionismo delle migrazioni e la violazione dei diritti fondamentali alla frontiera siciliana.. In Palidda Salvatore (a cura di), Razzismo democratico, La persecuzione degli stranieri in Europa (pp. 200-214). Milano , Xbook. 2009.

Nessun dubbio può sussistere sulla configurazione giuridica del respingimento alla frontiera quale formale provvedimento assunto nei confronti dello straniero (e non già quale mera attività materiale delle forze di polizia). Oltre alle citate cogenti disposizioni del Regolamento (CE) n. 562/2006 si richiama l'attenzione sulle disposizioni di cui all'art. 3 c.3 del D.P.R. 394/99 ai sensi del quale "*il provvedimento che dispone il respingimento, il decreto di espulsione, il provvedimento di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno, quello di rifiuto della conversione del titolo di soggiorno, la revoca od il rifiuto della carta di soggiorno, sono comunicati allo straniero mediante consegna a mani proprie o notificazione del provvedimento scritto e motivato, contenente l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione, effettuata con modalità tali da assicurare la riservatezza del contenuto dell'atto*".

L'istituto del cd. "respingimento differito", di cui al citato secondo comma dell'art. 10, ha da sempre suscitato ampie perplessità in ragione del fatto che si tratta di una misura che si presta ad essere adottata con larga discrezionalità come una sorta di surrogato del provvedimento di espulsione, e solleva forti dubbi in ordine alla sua legittimità costituzionale, anche a fronte dei ridotti poteri di difesa dei destinatari di un siffatto provvedimento[6]. Va infatti sottolineato come, al pari del provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera, il provvedimento di respingimento cd. differito costituisca a tutti gli effetti un provvedimento limitativo della libertà personale [7], e come tale sottoposto alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 della Costituzione, non potendo pertanto lo stesso provvedimento sottrarsi al controllo dell'autorità giudiziaria[8].

6 Rispetto ai mezzi di impugnazione di tali provvedimenti c'è un vero e proprio vuoto normativo, in quanto l'atto formale emesso dal Questore, secondo quanto è precisato nei documenti notificati agli immigrati, va impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale, e ciò risulta ancora più difficile, se non del tutto impossibile, quando le misure di allontanamento forzato sono disposte da autorità amministrative in luoghi ben lontani dalle sedi presso le quali si potrebbero impugnare i provvedimenti di allontanamento forzato

7 Si segnala in materia la sentenza del Giudice di Pace di Agrigento n. 10910 del 12 luglio 2010 in base alla quale è illegittimo il respingimento differito non adottato in un lasso di tempo ragionevolmente breve. Il provvedimento infatti è strettamente correlato al fermo dello straniero che non può essere trattenuto in violazione dell'articolo 13 della Costituzione italiana che presuppone una decisione dell'autorità giudiziaria quando sia la restrizione della libertà personale ad essere in oggetto. Il GdP di Agrigento ha confermato l'illegittimità dei respingimenti differiti adottati durante la cosiddetta "emergenza Lampedusa" quando centinaia di migranti sono stati trattenuti senza la convalida di un giudice per un tempo superiore a quanto disposto dal dettato costituzionale.

8 La sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-bis, del d.lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - introdotto dall'art. 2 del decreto legge 51/2002 (Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera), convertito, con modificazioni, nella legge 106/2002 - nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida debba svolgersi in

Appare inoltre necessario evidenziare in questa sede che detto istituto giuridico deve essere conforme alla Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri, che all'art. 2.2, prevede che "*Gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi: a) sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro" {…}.* Il giudice nazionale e, se del caso, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea dovrà risolvere la questione se la facoltà di non applicare la Direttiva riguardi solo i casi di respingimento diretto "alla frontiera" o anche i casi in cui l'immigrato temporaneamente ammesso nel territorio nazionale, riceva successivamente un provvedimento di "respingimento differito" adottato dal Questore. La ratio della Direttiva 2008/115/CE sembra infatti essere quella di consentire agli Stati di non applicare l'insieme delle misure di allontanamento previste dalla Direttiva, ovvero solo nel caso di stranieri immediatamente respinti alle frontiere esterne dell'Unione, ovvero che non hanno ingresso nella U.E. Se detto ingresso è comunque avvenuto l'allontanamento è subordinato al rispetto rigoroso delle garanzie previste dalla Direttiva che ha come scopo primario il bilanciamento del diritto dello Stato ad eseguire gli allontanamenti con il diritto, di pari rilevanza, di garantire allo straniero oggetto di tali misure coattive, che esse avvengano *"nel rispetto dei principi di proporzionalità e di efficacia per quanto riguarda i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti"*. (considerando n. 13). In particolare va richiamata l'attenzione sul diritto dello straniero ad un mezzo di ricorso effettivo avverso la decisione di allontanamento. L'art. 13 co.1 e 2 della citata Direttiva sancisce infatti che: *1. Al cittadino di un paese terzo interessato sono concessi mezzi fatto mezzi di ricorso effettivo avverso le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, o per chiederne la revisione dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza. 2. L'autorità o l'organo menzionati al paragrafo 1 hanno la facoltà di rivedere le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, compresa la possibilità di sospenderne temporaneamente l'esecuzione, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno".*

L'adozione di provvedimenti di respingimento differito nei confronti di stranieri fermati per avere fatto ingresso nel territorio della U.E., soprattutto quando a detti provvedimenti consegua un trattenimento, potrebbe infatti configurarsi quale escamotage utilizzato al solo scopo di evitare di applicare gli standard di tutela previsti dalla Direttiva 2008/115/CE in

contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa. Quest'ultima sentenza, nel solco aperto dalla precedente decisione n.105 del 2001 della Corte Costituzionale, ha affermato che qualunque procedura di allontanamento forzato, anche se non si realizza con il trattenimento in un CPT (oggi C.I.E) si traduce in una misura limitativa della libertà personale, che come tale non può essere sottratta ai limiti posti dall'art. 13 della Costituzione. Secondo questa sentenza qualsiasi tipo di accompagnamento dello straniero " afferisce alla materia regolata dall'art.13 Cost., in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti sulla libertà di circolazione".

materia di allontanamenti forzati dal territorio degli Stati membri della U.E., ponendosi altresì in contrasto con il principio del cosiddetto "effetto utile" che ad avviso della Corte di Giustizia deve sempre caratterizzare le singole normative degli Stati membri in ordine alla loro conformità con il diritto europeo.

1.4. L'accesso alla procedura di asilo

In relazione infine alla materia dell'accesso alla procedura di asilo va brevemente rilevato come il D.lgs 25/08 all'art. 26 introduce, come è noto, rilevanti novità in materia di accesso alla procedura di asilo. La domanda di asilo può essere presentata alla *"polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora".* La domanda non può essere sottoposta ad alcun vaglio o valutazione di ammissibilità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza operante anche alla frontiera, che, in conformità con la natura stessa del procedimento, consistente nell'accertamento della sussistenza di un diritto soggettivo dell'individuo, in ogni caso deve limitarsi a ricevere l'istanza e a trasmetterla all'autorità accertante (art. 4 comma 1) e a dare seguito con immediatezza alle procedure per l'accoglienza, o in casi residuali, per il trattenimento del richiedente.

Si richiama sul punto quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezione prima civile, nella sentenza n. 26253 del 15.12.09 che nel ribadire il pieno diritto di accesso alla procedura di asilo da parte del richiedente bisognoso della protezione internazionale, ha sancito che le autorità hanno l'obbligo tassativo di astenersi dall'assumere provvedimenti di espulsione o respingimento che possano impedire la definizione del procedimento di asilo, affermando che "*dal predetto quadro normativo emerge incontestabilmente che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione ex art. 13 co.2 lettera A del d.lgs 286/98 abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al questore per le determinazioni di sua competenza) astenendosi da alcuna forma di respingimento e di alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle commissioni designate in ossequio al dettato di legge*"

2. I servizi alle frontiere: il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394

Salva l'ipotesi, pure assai frequente ed anzi storicamente maggioritaria, nella quale l'accesso al territorio nazionale dei richiedenti asilo avvenga al di fuori dei valichi di frontiera (tema di cui si dirà in seguito) negli altri casi l'ingresso degli stranieri che intendono chiedere asilo avviene ai valichi alle frontiere aeree, terrestri e marittime qualificati come tali dalla normativa comunitaria, perché abilitati al transito internazionale delle persone, e vigilati dal personale di polizia della frontiera.
La normativa interna in materia di protezione del richiedente asilo contro i rischi di refoulement appare lungimirante: l'art. 11, c. 6, del D.lgs. n. 286/98 ha infatti previsto da oltre un decennio (ben prima della evoluzione normativa avutasi a seguito

del recepimento delle direttive UE sull'asilo) l'istituzione presso i valichi di frontiera di servizi di accoglienza finalizzati a fornire informazioni ed assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo. Ai sensi dell'art. 24 del DPR 31 agosto 1999, n. 394 i valichi nei quali attivare il servizio vengono individuati in quelli ove negli ultimi tre anni è stato registrato il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale[9]. Tali servizi, attivati dalla Prefettura competente per territorio, sono solitamente gestiti grazie ad apposite convenzioni con enti, associazioni o altri organismi del privato sociale operanti nel settore dell'immigrazione, che forniscono assistenza, informazione legale ed orientamento al territorio in favore dei richiedenti protezione internazionale e nell'immediato dell'ingresso sul territorio. I servizi di accoglienza ed assistenza presso i valichi di frontiera sono stati istituiti a Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Brindisi, Ancona e Bari.

Va evidenziato come la norma, sia primaria che secondaria, preveda positivamente sia l'espletamento di servizi informativi e di orientamento alla procedura di asilo, sia servizi di prima accoglienza, da realizzarsi in caso di urgente necessità, qualora i servizi ordinari non fossero sufficienti, attraverso l'ente locale nel cui territorio ha sede il valico. Il Legislatore appare dunque consapevole del fatto che la condizione effettiva, materiale e psicologica, di chi chiede asilo in frontiera è in genere quella di un soggetto che necessita di un intervento assistenziale immediato, oltre che di una efficace e tempestiva informazione, resa da organismi indipendenti qualificati.

La ricerca sul campo in relazione all'accesso alla frontiera dei richiedenti asilo si è limitata, per obiettive ragioni di risorse e di tempi a disposizione, solo alla valutazione dei dati relativi alle domande di asilo presentate e all'esame della situazione dei servizi ai valichi di frontiera attraverso testimonianze e dati forniti da alcuni degli enti che gestiscono i valichi. Quest'angolo visuale ha permesso di inquadrare una parte importante ma affatto esaustiva della problematica generale dell'accesso alla procedura di asilo da parte di coloro che giungono in Italia in modo irregolare e vengono intercettati nel corso di operazioni di soccorso in mare o nell'ambito di altri controlli sui flussi migratori misti. Il fenomeno è storicamente così esteso da avere determinato, la costituzione a regime di centri di primo soccorso e assistenza dall'incerta natura giuridica nonché l'avvio di alcune sperimentazioni progettuali, quali il progetto Praesidium, di cui si dirà in seguito per cenni, che di fatto operano quali servizi di frontiera mobili ovvero attivi presso aree specifiche, come Lampedusa, divenute per moltissimi richiedenti asilo, valichi di frontiera di fatto. Le ipotesi di ricerca esaminate hanno riguardato pertanto:

- l'esame dell'andamento delle domande di asilo presentate ai valichi aeroportuali e marittimi;
- il funzionamento dei servizi ai valichi in termini di erogazione dei servizi: aspetti positivi e criticità.

9 Si veda: Decreto Ministero dell'Interno del 22 dicembre 2000. Modalità per l'espletamento dei servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera.

3. I servizi alle frontiere aeroportuali e l'accesso alla procedura di asilo

3.1. Il caso di Milano-Malpensa

Nel 2001 vengono contemporaneamente aperti, nell'area di Varese-Malpensa, sia il servizio aeroportuale di accoglienza alla Frontiera, sia tre progetti SPRAR tuttora esistenti sul territorio provinciale connessi alle attività di assistenza poste in essere dalla Prefettura di Varese E' da sottolineare la presenza da tempo nell'area di una filiera di servizi ramificata ed estesa che per alcuni aspetti rappresenta senza dubbio una buona prassi[10]. La ricerca *Immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi dei controlli alle frontiere aeree, promossa da SEA Aeroporti Milano, 2010*, evidenzia infatti come "[…] *Attualmente il sistema di presa in carico sul territorio intorno all'aeroporto di Malpensa ha raggiunto un ampio grado di copertura. E' capace di offrire strutture e servizi in tutte le fasi che accompagnano l'arrivo e il primo inserimento sociale del richiedente. In tal modo è stato raggiunto l'obiettivo di contenere i richiedenti arrivati a Malpensa entro un continuum unico di strutture di accoglienza cercando di impedire eccessive "dispersioni" sul territorio". {…} "lo Sportello rappresenta il primo punto d'incontro tra i richiedenti e le strutture di accoglienza presenti sul territorio. Svolge pertanto funzioni di primo orientamento giuridico e sociale e mette in contatto il richiedente con le strutture di pronta accoglienza a Varese*".

L'andamento degli arrivi dei richiedenti asilo tra il 2005 e il 2010 è di seguito evidenziato[11]:

Tabella 1.
Richiste di asilo avanzate presso l'aereoporto di Malpensa: 2005 - 2009

anno	Istanze di asilo politico	Casi "Dublino
2005	354	68
2006	1.039	87
2007	1.082	138
2008	516	192
2009	147	457

Fonte: Istanze di asilo politico: Ufficio informazioni immigrazione e asilo, Malpensa; casi "Dublino: Servizio centrale del Ministero dell'Interno

10 Si evidenzia che già dal 2000, prima dell'apertura del servizio al valico, la Prefettura di Varese provvedeva alla "pronta accoglienza" dei richiedenti asilo in strutture alberghiere convenzionate dei richiedenti asilo.

11 La tabella che segue è tratta dalla citata ricerca della SEA, reperibile su www.AeroportiLombardi.it.

Nel 2010 le domande di asilo presentate presso l'aeroporto di Malpensa sono state 160. Le principali nazionalità sono evidenziate nella tabella seguente[12] (per un'analisi sui cd "casi Dublino" giunti agli aeroporti di Malpensa e di Fiumicino si rinvia al capitolo relativo di questa ricerca).

Scalo di Malpensa – richieste di asilo 2010	Principali nazionalità
Afghanistan	23
Iraq	13
Israele	20
Nigeria	24
Repubblica Democratica del Congo	19
Somalia	98
Sri Lanka	88
Turchia	20

Si ricorda che dal 1 aprile 2008 l'aeroporto di Malpensa cessa la funzione di *hub* intercontinentale. I voli Alitalia provenienti da molte località del Sud del mondo, spesso vettori di numerosi richiedenti asilo, cominciano da quella data a far scalo a Roma Fiumicino.

3.2. Il caso di Roma-Fiumicino

Il servizio al valico aeroportuale di Roma Fiumicino rappresenta senza dubbio l'esperienza storicamente più consolidata trattandosi del primo servizio attivato a seguito delle previsioni del D.Lgs 286/98. Dal momento della sua costituzione fino a marzo 2008 il servizio è stato gestito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR); da gennaio 2009, dopo un breve periodo di gestione tra marzo 2008 a dicembre dello stesso anno da parte della C.R.I. (Croce Rossa Italiana), il servizio è in gestione all'Arciconfraternita della Santissima Trinità e di San Trifone, stesso ente gestore del Centro Polifunzionale "Centro Enea" di Roma.
Le tabelle che seguono riportano i dati relativi alle domande di asilo presentate al valico di Fiumicino dal 2005 al 2010, suddivisi per nazionalità. Si evidenzia come a partire dal 2009 è possibile altresì registrare il numero delle domande di asilo presentate da richiedenti in situazione particolarmente vulnerabile ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs 140/05. Si evidenzia un sensibile aumento dei dette situazioni tra il 2009 e il 2010.
Il fatto che l'ente gestore del servizio al valico da gennaio 2009, l'Arciconfraternita della Santissima Trinità e di San Trifone sia altresì lo stesso ente gestore del Centro Polifunzionale "Centro Enea" di Roma, fa si che nel 2009 e nel 2010 parte dei posti destinati alla "pronta accoglienza" in detto centro destinati a persone inviate dal servizio aeroportuale (vedasi altresì i capitoli 2 e 4 per la parte relativa alla situazione

12 Fonte: SAF Malpensa (Prefettura di Varese, Caritas Ambrosiana).

del complesso sistema di accoglienza della Capitale). Nelle tabelle che seguono viene quindi riportato anche il dato relativo alla prima accoglienza curata da detto Ente[13].

Anno	Richiedenti. asilo	cd. "casi Dublino"	Richiedenti (vulnerabilità).	Richiedenti (accoglienza)	% richiedenti che hanno avuto accoglienza
01-12/05	40	573			
01-12/06	152	751			
01-12/07	49	642			
01 03/08	14	233	Nd	Nd	Nd
04-12/08	nd	Nd	Nd	Nd	Nd
01-12/09	234	1686	45	167	70%
01-12/10	328	2187	87	200	65%
Totale	562	3973	132	367	65%

richiedenti 2009		Nazionalità	
DONNE	67	SIRIA	34
UOMINI	97	LIBANO	23
MINORI	67	NIGERIA	21
MINORI R.A.	3	TURCHIA	19
TOTALE	234	PALESTINA	18
		IRAN	15
		IRAQ	14
		COSTA D'AVORIO	11
		ALTRO	79

richiedenti 2010		Nazionalità	
DONNE	106	TURCHIA	182
UOMINI	108	NIGERIA	42
MINORI	102	ERITREA	16
MINORI R.A.	12	LIBANO	15
TOTALE	328	COSTA D'AVORIO	12
		PALESTINA	13
		SIRIA	10
		GUINEA	7
		ALTRO	31

Si evidenzia come dopo l'assunzione, a partire dal 2008, di un ruolo di maggiore importanza dello scalo di Fiumicino rispetto a Malpensa per ciò che riguarda i voli

13 Elaborazione su dati forniti dall'Arciconfraterinita del SS. Sacramento e S. Trifone.

intercontinentali, il numero delle domande di asilo, pure in crescita, sia rimasto molto contenuto in particolare se confrontato con i dati sulle domande presentate a Malpensa nel 2006 e 2007, e in parte anche nel 2008.

4. I servizi alle frontiere marittime e l'accesso alla procedura di asilo

Servizi di accoglienza ed informazione alla frontiera risultano istituiti anche presso i valichi marittimi di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi. Nei casi di Venezia, Bari e Brindisi detti servizi operano anche presso i rispettivi valichi aeroportuali. Il ridotto ruolo di detti scali in relazione a rotte internazionali o intercontinentali tuttavia rende i servizi al valico più volti ad un'assistenza ai cd. casi Dublino piuttosto che a fornire orientamento ad un numero significativo di richiedenti asilo (ad esempio il CIR ha segnalato nel triennio 2008-2010 un solo caso di domanda di asilo presentata all'aeroporto di Venezia).
Si riportano di seguito i dati che è stato possibile raccogliere in relazione alle quattro località considerate [14].

Località	Anno	Rintracci	Accolti	Riammissioni (1)	Richiedenti asilo (1)
Venezia(2)	2008 2009 2010		138 139 253	69 88 200	39 24 16
Ancona	2009 2010	1107 600	800 (72,3%) 516 (86,0%)	949 (86%) 535 (89,1%)	65 (5,8%) 51(8,1%)
Bari (3)	01-03/08 03-12/10 01-03/11		53 131	35 (66.0%) 5	7 68
Brindisi	2008 2009 2010			143 81 63	22 11 12
Totale				2168	315

Note di lettura:
1. La somma dei dati sopraindicati in relazione alle domande di asilo e alle riammissioni, non è pari alla totalità dei rintracci in quanto non comprende altri esiti (quali cd. casi Dublino, ammissione al territorio nazionale per motivi di salute etc). Si evidenzia altresì che solo nel caso del porto di Ancona, dove è disponibile il numero complessivo dei rintracci di P.S. si è ritenuto opportuno indicare la percentuale degli esiti di riammissione e di istanze di asilo rispetto al totale dei rintracci.
2.Nel 2009 i dati sul servizio al valico, gestito dal C.I.R. (Consiglio Italiano per i Rifugiati), hanno riguardato il periodo dal 22.01 al 31.12, mentre nel 2010 il periodo dal 22.01 al 31.12
3.Nel caso di Bari il computo del 2010 non è riferibile interamente a tale annualità poiché considera anche il

14 Le tabelle sotto riportate sono frutto di una elaborazione su dati forniti dal CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) quale ente gestore dei servizi ai valichi marittimi.

periodo dal 1 gennaio 2011 al 28 febbraio 2011. Va infine tenuto conto che nei dati degli ascolti nel trimestre 2008 vanno considerati 6 cd. casi Dublino, i quali sono ben 45 nel periodo da marzo 2010 a febbraio 2011.

Di grande rilevanza risulta l'analisi sulle principali nazionalità tra gli stranieri rintracciati e riammessi ai valichi marittimi di Venezia ed Ancona giacché, come si evidenzia nella tabella che segue, la gran parte di loro provengono dall'Afghanistan, dall'Iraq, dall'Iran o da altri paesi del Medio Oriente (Turchia, Palestina, Siria). I dati sotto riportati, specie per ciò che riguarda l'Afghanistan e l'Iraq, non possono che destare viva preoccupazione qualora si consideri che si tratta di aree di conflitti o comunque soggette a grande instabilità politica ovvero caratterizzate da diffuse violazioni dei diritti umani.

Località	Anno	Afghanistan (1)	Iraq	Iran	Altri paesi Medio oriente
Venezia	2008 2009 2010	42 (11) 41 (17) 124(92)	64 (43) 58 (48) 68 (58)	8 (3) 7 (3) 5 (4)	3 (1) 2 (2) 27 (23)
Ancona	2009 2010	534 (431) 161 (131)	186 (159) 86 (82)	34 (25) 37 (36)	122 (115) 108 (98)

(1) il dato in parentesi indica il numero di riammissioni

Sempre in relazione ai porti di Venezia e Ancona, rispetto ai quali si dispone di dati più circostanziati, va infine evidenziato il significativo numero di minori stranieri non accompagnati, ovvero identificati come tali alla frontiera. Tenuto conto delle rilevanti problematiche relative all'accertamento dell'età (cfr. capitolo 6) si ritiene che si tratti di dati che vanno letti con massima prudenza, quali meri indicatori di un fenomeno certamente più esteso.

Località	Anno	MSNA	MSNA Afgani
Venezia	2008 2009 2010	30 20 33	20 16 24
Ancona	2009 2010	79 53	70 37

Nel caso del valico di Brindisi, l'ente gestore (CIR) ha segnalato la presenza di 5 minori non accompagnati, tutti afgani, per il 2010 e di 7 minori non accompagnati, anche in tal caso tutti afgani, per il 2009. Stando alle notizie di cui è in possesso l'ente gestore del servizio tutti i minori sarebbero stati riammessi in Grecia.

I dati sui servizi ai valichi evidenziati nelle tabelle sopra indicate hanno permesso di tracciare un quadro sicuramente alquanto parziale del fenomeno degli arrivi dei richiedenti asilo alle frontiere marittime nel triennio 2008-2010 giacché non è stato possibile disporre di dati completi per tutto il triennio in tutti i quattro valichi[15]. Risulta comunque importante evidenziare il numero e le nazionalità degli stranieri, in assoluta maggioranza provenienti dall'Afghanistan e da altri paesi del Medio Oriente, che sono entrati in contatto con i servizi ai valichi (dato sugli ascolti). Si tratta di un dato non sempre purtroppo disponibile e comunque sensibilmente lontano dal numero complessivo dei rintracci.

Il numero delle riammissioni nel paese di provenienza (nella quasi totalità dei casi la Grecia) tramite affidamento al vettore, in base a quanto previsto dall'art. 10 co.3 del D.Lgs 286/98, rappresenta l'esito di gran lunga maggioritario dei controlli e delle decisioni assunte dalla polizia di frontiera.[16] La domanda di asilo risulta essere stata formalizzata da una percentuale piuttosto contenuta (intorno al 7% dei casi se si assume come parametro di valutazione il numero dei rintracci, come nel caso del porto di Ancona, ovvero intorno al 17% dei casi nel caso di stranieri entrati in contatto con il servizio al valico nel porto di Venezia). Va in ogni caso sottolineato come ad avviso degli enti gestori dei servizi ai valichi molti degli intervistati non manifestino la volontà di chiedere asilo nonostante, perlomeno in taluni casi, la loro condizione di persone in fuga da situazioni di conflitto o di timore di persecuzione risulti alquanto probabile. Si tratta di una situazione che richiederebbe massima attenzione da parte delle Autorità giacché in molti casi la motivazione di detta scelta appare riconducibile alla tenace volontà degli stranieri oggetto di rintraccio di non chiedere asilo in Italia, pur nella consapevolezza dei rischi che detta scelta comporta.

15 Va evidenziato come un'analisi completa della situazione degli arrivi di potenziali richiedenti asilo alle frontiere marittime andrebbe condotta esaminando i dati (ove disponibili) su respingimenti e riammissioni in tutti i maggiori porti italiani, nonché attraverso un'analisi sul campo effettuata tramite osservazione diretta di quanto avviene per un periodo di tempo significativo, volta ad esaminare se vi sia un significativo arrivo di stranieri potenziali richiedenti asilo in altri scali marittimi e in che misura ci si trovi dinnanzi ad una situazione sconosciuta in quanto "sommersa". Ciò che va messo in rilievo è che risulta del tutto irragionevole ritenere che presso altri grandi scali portuali italiani, passeggeri o mercantili, come Genova, Trieste, Napoli, Palermo ed altri, non si verifichino mai o quasi mai arrivi di stranieri potenziali richiedenti asilo. L'assenza (o il numero irrisorio) di domande di asilo presentate presso detti scali portuali, se confermato, non può che destare preoccupazione. Anche alla luce di quanto emerso dall'analisi condotta sui servizi attivi ai valichi è infatti ragionevole ipotizzare che vi siano presso gli scali marittimi sopra indicati problematiche più o meno acute di accesso alla procedura di asilo.

16 Come chiaramente precisa il CIR in relazione al servizio al valico al porto di Brindisi (ma la situazione appare analoga quanto meno a Bari dove il servizio al valico non ha accesso alla banchina) " *per "riammissioni" intendiamo i "riaffidamenti" al comandante della nave greca. Le persone "riammesse" non necessariamente sono state ascoltate dagli operatori, ma più spesso si tratta di riammissioni avvenute senza che il CIR ne venisse a conoscenza (informazioni avute o dagli organi di stampa o da fonti informali).*

5. I Servizi ai valichi di frontiera e l'accesso alla procedura di asilo: alcune riflessioni e proposte per il superamento delle attuali principali criticità

5.1. I dati sulle domande di asilo: alcune possibili letture

Dall'analisi dei dati sulle domande di asilo presentate presso i due principali aeroporti italiani e presso i valichi marittimi adriatici, nonché da quanto emerso dai colloqui diretti avuti con i referenti degli enti che prestano servizio al valico nel corso del focus group specifico dedicato al tema, si ritiene di potere evidenziare come il numero complessivo delle domande di asilo presentate ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano e di Roma tra il 2005 e il 2010 risulti alquanto contenuto. Il fatto che non sia stato possibile reperire il dato su Roma Fiumicino relativo ad una parte dell'anno 2008 non rende possibile una esatta quantificazione; tuttavia presupponendo con ragionevolezza che tra marzo e dicembre 2008 il numero delle domande di asilo presentate non si sia discostato di molto dai dati registrati nell'anno precedente e in quello successivo, si può evidenziare che le domande di asilo presentate ai due valichi aeroportuali nel quinquennio considerato, siano state poco più di 4200 cui vanno aggiunte le 315 domande presentate ai valichi marittimi. Le domande di asilo complessivamente presentate in Italia nel quinquiennio 2005-2010 sono state 96.974.[17] Le domande di asilo presentate ai valichi di frontiera ove sono presenti dei servizi di assistenza rappresentano pertanto circa il 4,5% del totale delle domande presentate in Italia. Nell'analizzare tale dato vanno tenuti certamente presenti due aspetti: il primo è legato alla considerazione che altre domande di asilo certamente possono essere state presentate presso altri valichi di frontiera presso i quali non sono stati attivati i servizi di cui all'art. 11 co.6 del D.Lgs 286/98. Il secondo aspetto è che può facilmente accadere che il cittadino straniero preferisca chiedere asilo solo dopo avere fatto ingresso nel territorio, per timore delle autorità o per carenza di informazioni sui propri diritti. Tuttavia, nonostante dette avvertenze, e pure considerando il fatto che la maggior parte delle domande di asilo presentate in Italia nel corso dell'ultimo decennio sono avvenute a seguito di sbarchi o di ingressi irregolari, è ragionevole nutrire la preoccupazione che un dato così modesto di domande di asilo presentate ai principali valichi di frontiera evidenzi l'esistenza di serie problematiche relative a:

- a) la strutturazione dei servizi ai valichi (in termini di risorse a disposizione, orari di servizio, presenza di mediatori linguistici e personale qualificato) e la conseguente possibilità per detti servizi di entrare in contatto con potenziali richiedenti asilo e di disporre di un setting di lavoro adeguato;
- b) l'effettiva possibilità per lo straniero che intende chiedere asilo di disporre di informazioni adeguate sulla possibilità di accedere, in frontiera, alla procedura (e la relativa possibilità da parte del servizio di tutela di svolgere un ruolo attivo in detto senso);

17 Dati resi disponibili dalla Commissione Nazionale nel giugno 2011 e reperibili sul sito www.interno.it.

• c) la corretta applicazione delle norme che regolano l'accesso alla procedura di asilo alla frontiera e la disciplina dei respingimenti e, in taluni casi, delle cd. "riammissioni" di cui si tratterà in seguito.

5.2 I servizi ai valichi: eterogeneità, mancanza di programmazione nazionale e difficoltà di realizzare un servizio di ascolto efficace

Un dato che è emerso con grande evidenza dal confronto con gli enti gestori dei servizi ai valichi è costituito dall'estrema eterogeneità dei servizi per ciò che attiene:
• il numero e qualifiche del personale a disposizione;
• l'orario di apertura del servizio;
• la presenza di interpreti delle lingue principali ovvero loro reperibilità fuori dall'orario di apertura del servizio in caso di necessità;
• l'attivazione da parte del medesimo servizio di valico di misure di accoglienza in caso di bisogno, ai sensi dell'art. 24 del DPR 31 agosto 1999, n. 394;
• il costo complessivo dei servizi erogati.

Va evidenziato come non risultano individuati a livello nazionale dei parametri ovvero delle linee guida che disciplinino quali debbano essere le attività di assistenza e tutela che vanno comunque garantite dal servizio al valico, il numero e la qualifica del personale in relazione all'utenza stimata in base alla rilevanza del valico stesso ovvero rispetto ai dati degli accessi avuti nell'anno precedente, l'orario minimo di servizio e l'obbligo di presenza negli orari di arrivi di vettori, specie se da località sensibili. Le singole convenzioni per la gestione dei valichi vengono pertanto decise a seguito di gare indette dalle Prefetture territorialmente competenti in assenza di una programmazione nazionale, sia annuale che pluriennale. Il parametro del minor costo della proposta presentata, invece di costituire uno dei diversi parametri di valutazione assume in detto contesto una importanza eccessiva che può mortificare la qualità dei servizi da garantire.
Non risulta inoltre attivata alcuna funzione di coordinamento nazionale tra i servizi ai valichi da parte delle competenti autorità centrali del Ministero dell'Interno, e parimenti non risulta prevista, da parte di dette autorità, l'elaborazione e la pubblicazione di un rapporto periodico sullo stato del funzionamento dei servizi ai valichi e più in generale sull'andamento degli accessi alla procedura di asilo alle frontiere. Detta mancanza di rapporti pubblici sul tema non sorprende di certo giacché si inserisce in una più generale e stigmatizzabile mancanza di rapporti sul sistema asilo in Italia (si rinvia sul punto alle valutazioni e proposte finali contenute al capitolo 13).

La concreta possibilità da parte dello straniero che intende chiedere asilo di accedere ad un'informazione corretta ed esauriente sulla procedura in una lingua a lui nota, attraverso servizi in grado di tenere conto, nei limiti delle possibilità, delle condizioni culturali e sociali della persona interessata, della sua provenienza, della possibilità di essere sottoposto a condizionamenti esterni o a false informazioni, ovvero che sappia

riconoscere e gestire situazioni vulnerabili, costituisce senza dubbio l'aspetto più importante, ma anche più delicato di un efficace servizio di tutela alla frontiera in quanto è ben evidente come le funzioni di tutela del diritto d'asilo poste in essere dall'ente di assistenza e le funzioni di controllo di pubblica sicurezza debbono trovare un punto di equilibrio che consenta ad entrambe le funzioni di coesistere e di operare. Le questioni di maggiore rilevanza risultano pertanto essere:

a) la possibilità da parte dello straniero di potere accedere al servizio e la conseguente possibilità di potere realizzare un servizio di ascolto effettivo (in termini di setting, di mezzi e tempi a disposizione) distinto dall'operato della Pubblica Sicurezza (e che sia percepito come distinto dallo straniero);
b) la possibilità per il servizio di tutela di informare lo straniero della possibilità di chiedere asilo e di informarlo altresì sugli altri diritti che comunque lo riguardano.

Dal confronto con gli enti che svolgono i servizi ai valichi sono emerse le seguenti tre criticità:

1. la collocazione del servizio dopo l'area transiti e l'autonoma accessibilità al servizio stesso da parte del richiedente asilo;
2. la possibilità di accesso, nel caso dei porti, alla banchina e al controllo di polizia, sottonave e sulle imbarcazioni all'ormeggio;
3. la effettiva possibilità di potere informare lo straniero della possibilità di chiedere asilo e il timore che detta attività possa porsi in contrasto con le disposizioni contro le immigrazioni irregolari di cui all'art. 12 del D.Lgs 286/98.

Sulle questioni relative alla possibilità di accesso effettivo alle aree di controllo e transito la preoccupazione degli enti di tutela, specie di quelli operanti nelle aree portuali, è risultata assai forte. Solo nell'aeroporto di Fiumicino dove il servizio è posto nell'area transiti, nonché nel porto di Venezia dove pare attivata una positiva buona prassi in base alla quale il servizio opera anche sulla banchina di attracco delle navi, la questione risulta parzialmente superata, mentre è assai acuta nelle altre località[18]. Si tratta di una preoccupazione pienamente condivisibile; un servizio di tutela che deve limitarsi a ricevere i casi che gli vengono segnalati dalle autorità di polizia, nulla

18 Si deve registrare l'esistenza di costanti preoccupazioni manifestate da molte associazioni di tutela e da esperti e studiosi in relazione alla tutela del diritto d'asilo ai porti adriatici, e ad Ancona e Venezia in particolare. Tra i molti articoli apparsi sul tema si rinvia a quanto pubblicato sul sito www.meltingpot.org. Nel caso della città lagunare si segnala altresì la dura ma circostanziata presa di posizione dell'Amministrazione comunale, che nel 2008, dopo un anno di servizio, ha ritirato la propria disponibilità a continuare a operare al Porto portando le seguenti motivazioni: *"a parte le grandissime difficoltà iniziali a superare il solo fatto di essere presenti all'interno del porto – per mesi abbiamo dovuto, anche con l'ausilio della Prefettura, pattuire il nostro ingresso fisico al porto – alla fine di quell'anno ci siamo resi conto che anche la nostra presenza era poco incisiva e questo per una serie di ragioni: perché la polizia di frontiera tendeva a considerare, quando andava bene, l'ufficio come un self service di interpreti a loro disposizione"*.

potendo monitorare su cosa accada nella generalità degli altri casi, è un servizio che viene mortificato e svuotato di gran parte della sua stessa ragion d'essere.
Nella recente proposta di rifusione della Direttiva procedure[19], la Commissione Europea propone di prevedere che *"Gli Stati membri garantiscono che le organizzazioni che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale abbiano accesso ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne. Gli Stati membri possono adottare norme relative alla presenza di tali organizzazioni nelle suddette aree e subordinare tale accesso a un accordo con le autorità competenti dello Stato membro"* (nuovo art. 8 co. 1).
Va evidenziato come la previsione, contenuta nella seconda parte dell'articolo proposto dalla Commissione, relativa alla facoltà degli Stati di subordinare detto accesso ad accordi con le autorità competenti non inficia affatto il principio generale volto garantire l'accesso alle organizzazioni che prestano assistenza ai richiedenti asilo né gli accordi vanno confusi o limitati alla stipula di convenzioni per l'erogazione a titolo oneroso dei servizi di assistenza.

Rispetto alla tematica dell'accesso all'informazione ed alla procedura da parte dei potenziali richiedenti asilo, ed al ruolo attivo che può essere svolto dagli enti di tutela, appare necessario sgombrare il campo da pericolosissimi equivoci: in nessun caso l'esercizio di un'attività informativa rivolta allo straniero, anche intercettato nel tentativo di eludere i controlli di frontiera, ovvero irregolarmente presente nel territorio, sull'esercizio dei propri diritti fondamentali, può essere indebitamente confusa con le fattispecie criminose configurate dall'art. 12 del D.Lgs 286/98. E' infatti appena il caso di ricordare che *"allo straniero comunque presente alla frontiera sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalla norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di dritto internazionale generalmente riconosciuti"* (D.Lgs 286 art. 2 co.1).
Tanto premesso, va sottolineato che l'accesso all'informazione sulla possibilità stessa di chiedere asilo e sulle modalità con cui farlo costituisce un principio fondamentale della Direttiva 2005/85/CE che all'art. 6 co.5 sancisce che *"gli Stati membri provvedono affinché le autorità cui potrebbe rivolgersi chi intende presentare domanda di asilo siano in grado di fornire indicazioni sulle modalità e sulle sedi per la presentazione della domanda e/o per chiedere che le autorità in questione trasmettano la domanda all'autorità competente".*
La Commissione Europea appare pienamente consapevole dell'opportunità che il diritto di accesso all'informazione sulla procedura di asilo e il connesso obbligo di rendere tali informazioni disponibili, sia maggiormente tutelato negli Stati membri.
Nella citata proposta di rifusione della Direttiva procedure la Commissione propone di prevedere che [...] *"al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esame.. i pubblici ufficiali che per primi vengono a contatto con i richiedenti protezione internazionale dovrebbero essere in grado di dare ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi presenti sul*

19 Commissione Europea, Proposta modificata di direttiva del parlamento europeo e del consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (com (2011) 0319), Bruxelles, 1/06/2011.

territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, che intendano chiedere la protezione internazionale, tutte le pertinenti informazioni sulle modalità e sulle sedi per presentare l'istanza" e che [...] "*per agevolare l'accesso alla procedura di esame ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento, è necessario che siano rese disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. Occorre poi che sia garantita, con appositi servizi di interpretazione, la comunicazione di base necessaria per consentire alle autorità competenti di comprendere se le persone interessate dichiarino l'intenzione di chiedere protezione internazionale*" (considerando 22 e 23). La Commissione propone quindi l'introduzione del seguente nuovo articolo relativo proprio all'accesso all'informazione ai richiedenti asilo alla frontiera: " *Gli Stati membri garantiscono che nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne, siano disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. Gli Stati membri prevedono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura in tali luoghi* (nuovo art. 8 co.1).

6. La problematica delle "riammissioni" dai porti adriatici verso la Grecia

6.1 Gli accordi bilaterali di riammissione nel diritto europeo

Come è stato evidenziato, il numero delle cd "riammissioni" di cittadini stranieri che vengono rintracciati alle frontiere marittime adriatiche è assai elevato e riguarda in gran parte soggetti di nazionalità afgana o mediorientale che giungono dalla Grecia.
Tale fenomeno ha destato massimo allarme tra le organizzazioni di tutela dei diritti dei migranti[20]. Da parte del Governo italiano detta prassi è stata giustificata con il richiamo all'Accordo tra il governo greco e il governo italiano "sulla riammissione delle persone in situazione irregolare", sottoscritto a Roma il 30 marzo 1999. Alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo è necessario verificare quali possano essere gli ambiti e le modalità con i quali detti accordi di riammissione possano eventualmente continuare a trovare applicazione senza sollevare profili di contrasto con il Codice attraversamento frontiere Schengen n. 562/2006, con il Regolamento (CE) n. 343/2003 (cd. Regolamento Dublino II) e con la Direttiva 2005/085/CE recepita con D.Lgs 25/08.
Non v'è alcun dubbio sul fatto che il citato accordo bilaterale Italia-Grecia, come altri accordi assunti dall'Italia con paesi terzi, possano trovare attuazione solo nella misura in

20 F. Vassallo Paleologo, "Controlli alle frontiere marittime e diritti fondamentali dei migranti" in S. Gambino, & G. D'Ignazio (a cura di), Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e Diritto internazionale (pp. 23-86) Milano ,Giuffrè Editore, 2010. Cfr anche UNHCR-Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES), Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale, Ginevra, settembre 2009 dove in sede di raccomandazioni finali si evidenzia come "[...] *Nonostante la presenza di servizi di informazione svolti dal CIR e da altre ONG, il loro accesso alle persone imbarcate clandestinamente individuate in questi porti è ineguale e la questione dei rinvii in Grecia, anche di minori stranieri non accompagnati, e al di fuori del quadro Dublino II, continua a costituire una seria fonte di preoccupazione*" pagg. 60-61.

cui soggiacciano a norme sovra ordinate di diritto europeo e non violino altresì, anche nelle prassi applicative, le disposizioni in materia di diritto di accesso alla procedura di asilo disciplinate dal diritto europeo e dalle fonti di diritto internazionale.
Come già evidenziato, in base al Codice delle frontiere Schengen adottato con Regolamento comunitario n. 562 del 2006, dunque direttamente vincolante nel nostro Paese, tanto alle frontiere esterne che alle frontiere interne s'impone il rispetto dei diritti fondamentali della persona e si richiede alle autorità di polizia di osservare i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalle normative comunitarie e interne in materia di procedure di asilo e dalle Convenzioni internazionali. Si richiama in particolare il "*considerando*" n. 20 del Codice delle frontiere Schengen secondo il quale "*il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dovrebbe essere attuato nel rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale e di non respingimento".*
Va altresì ricordato che in base all'art. 3 (Campo di applicazione)", *il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio:a) dei diritti dei beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione;b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento.*
Si ritiene priva di adeguato fondamento giuridico la tesi in base alla quale il Regolamento (CE) n. 562/2006 non troverebbe applicazione alle frontiere interne dell'Adriatico. Nei casi in cui le autorità di frontiera ritengano sussistere i presupposti per l'adozione di un provvedimento di respingimento, esso dovrà sottostare senza alcun dubbio alle disposizioni del citato art. 13 del Regolamento (CE) n. 562/2006 e il provvedimento motivato dovrà essere consegnato al cittadino del paese terzo (e non solo registrato dalle autorità di polizia nei propri archivi, o consegnato al vettore che ha ripreso in carico lo straniero respinto)
Quanto evidenziato dagli enti d tutela, e altresì dalle diverse testimonianze di cui anche la stampa ha dato rilievo in più occasioni, concordano nel rilevare che di detti provvedimenti di respingimento non v'è traccia alcuna nelle operazioni di riammissione alle frontiere adriatiche.
Si ipotizza pertanto che nelle concrete modalità di esecuzione delle misure di "riammissione" in Grecia eseguite "senza formalità" si possa riscontrare sia una violazione del Regolamento (CE) n. 562/2006, che una violazione del divieto di espulsioni collettive (nelle quali vanno compresi anche i casi di respingimento e di riammissione, come qualunque ipotesi di allontanamento forzato dal territorio) sancito dall'art. 4 del protocollo 4 allegato alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo ed adesso ribadito dalla Carta dei diritti fondamentali della Unione europea. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea per i diritti dell'Uomo, per espulsione collettiva si deve intendere "*toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un exam raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe". Cela ne signifie pas pour autant que là où cette dernière condition est remplie,*

les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion ne jouent plus aucun rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n 4"[21].

6.2. Le riammissioni e i minori stranieri non accompagnati

Ragionevolmente fondato risulta il timore che le cd " riammissioni" riguardino frequentemente anche minori stranieri non accompagnati; in tal senso si devono registrare diverse testimonianze e fonti giornalistiche relativamente a tutti i porti adriatici. Sul solo porto di Venezia si riportano a titolo di esempio le seguenti allarmanti notizie stampa: [...] "*Scovati dieci profughi in un tir tra le casse anche un 13enne. Il minorenne è stato affidato ad una struttura protetta, gli altri immigrati sono stati espulsi"*[22]. In particolare, l'articolo evidenziava che "*I finanzieri durante un controllo ai mezzi e alle persone sbarcate dalla motonave Pasiphae Palace-Minoan Lines hanno notato un articolato carico di merce varia: il mezzo apparentemente sembrava a posto ma a una verifica più attenta sono spuntati dal nulla 10 cittadini stranieri, 8 afghani tra cui un minore, un iraniano ed un iracheno, che tentavano di sbarcare illecitamente in Italia. I clandestini, tutti maschi e privi di documenti, sono stati accompagnati dai finanzieri e dal personale della polizia di frontiera sulla motonave e affidati al comandante per il successivo respingimento in territorio ellenico*". In un altro articolo, [...] "*Infreddoliti dalla Grecia scoperti 16 clandestini*"[23], si evidenziava che "(...) *Sono complessivamente 31 i clandestini scoperti nel mese di novembre mentre cercavano di entrare in Italia attraverso i porti di Venezia e Marghera".*

Che vi sia il rischio concreto che tra i destinatari dei provvedimenti di riammissione vi siano dei minori appare altresì plausibile qualora di consideri l'assenza, di cui si tratta ampiamente al capitolo 6, di un Protocollo nazionale unico, scientificamente attendibile, in materia di accertamento dell'età. La constatazione che i tempi ristretti a disposizione per l'esecuzione delle misure di rimpatrio tramite affidamento al vettore possono rendere difficile espletare detti accertamenti medico-sanitari nell'arco di poche ore è un fatto che non può certo condurre ad una compressione dei diritti dei minori. Va richiamato che l'interesse del minore è superiore a ogni altro aspetto, come sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20.10.1989, ratificata dall'Italia il 27.05.1991 con la legge n.176, dalla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei Diritti del Fanciullo, adottata il 25.01.1996, ratificata il 4.07.2003, e dalla Convenzione dell'Aja del 29.05.1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, ratificata con legge 31.12.1998 n. 476. In particolare l'art. 3 della Convenzione di New York stabilisce che "*in tutte le azioni relative ai fanciulli di competenza ... delle autorità amministrative ... l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente ...".* Evidenziando adeguata consapevolezza della normativa internazionale in materia

21 Corte EDU, sentenza 5 febbraio 2002, *Conka e altri c. Belgio*, § 50.

22 *Il Mestre,* 12 novembre 2008, pag. 24.

23 *Il Mestre,* 3 dicembre 2008, pag. 24.

di tutela dei minori, la stessa circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 in materia di accertamento dell'età (vedasi altresì capitolo 6) disponeva altresì che *"fintanto non siano disponibili i risultati degli accertamenti in argomento, all'immigrato dovranno essere comunque applicate le disposizioni relative alla protezione dei minori".*

6.3. Accordi di riammissione e rispetto del principio di non refoulement: il caso emblematico del rinvio dall'Italia verso la Grecia

La necessità di ricondurre ogni atto materiale di "riammissione" attuato dalla polizia di frontiera ai vincoli e alle modalità previste dal Regolamento (CE) n. 562 del 15 marzo 2006 non costituisce certo solo una mera formalità in ordine alla registrazione dei provvedimenti o alla forma della notifica degli stessi, ma assume massimo rilievo sotto il profilo sostanziale, giacché come già evidenziato, il Regolamento (CE) n. 562/2006 si applica senza pregiudizio alcuno dei diritti dei richiedenti asilo, in particolare per ciò che concerne il rispetto del principio di non-*refoulement*.
Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, l'esecuzione di provvedimenti di espulsione, estradizione o respingimento di una persona da parte di uno Stato contraente *"peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'extrade vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à cette disposition. Si, pour établir une telle responsabilité, on ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3, il ne s'agit pas pour autant de constater ou prouver la responsabilité de ce pays en droit international général, en vertu de la Convention ou autrement. Dans la mesure où une responsabilité se trouve ou peut se trouver engagée sur le terrain de la Convention, c'est celle de l'Etat contractant qui extrade, du chef d'un acte qui a pour résultat direct d'exposer quelqu'un à des mauvais traitements prohibés"*[24]. La Corte ha altresì precisato che *"pour déterminer s'il y a des motifs sérieux et avérés de croire à un risque réel de traitements incompatibles avec l'article 3, elle s'appuie sur l'ensemble des données qu'on lui fournit ou, au besoin, qu'elle se procure d'office*[25]. Inoltre, la Corte ha affermato che *"Dans une telle affaire, un Etat contractant assume une responsabilité au titre de l'article 3 pour avoir exposé quelqu'un au risque de mauvais traitements. Pour contrôler l'existence de ce risque, il faut donc se référer par priorité aux circonstances dont l'Etat en cause avait ou devait avoir connaissance au moment de l'extradition, mais cela n'empêche pas la Cour de tenir compte de renseignements ultérieurs ; ils peuvent servir à confirmer ou infirmer la manière dont la Partie contractante concernée a jugé du bien-fondé des craintes d'un requérant"*[26].

E' nota anche alle Autorità italiane la situazione concreta ed effettiva di grave e costante violazione delle norme minime in materia di tutela del diritto d'asilo che purtroppo

24 Corte EDU, sentenza 6 febbraio 2003, *Mamatkulov e Abdurasulovic c. Turchia*, §§ 66).

25 Corte EDU, sentenza 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e altri c. Regno Unito*, § 107.

26 Corte EDU, sentenza 20 marzo 1991, *Cruz Varas e altri c. Svezia*, § 76.

ancora caratterizza la Grecia, situazione che ha indotto l'UNHCR ad assumere da tempo e a più riprese posizioni molto ferme in relazione ai rinvii dei richiedenti asilo verso la Grecia proprio per il rischio che, anche in attuazione dell'accordo di riammissione di detto Paese con la Turchia, si possa concretamente determinare il meccanismo dei "respingimenti a catena" dall'Italia o da altri Paesi UE, in violazione del principio di *non refoulement.*

L'UNHCR, in un documento di raccomandazioni del 15.4.2008, esprime la propria preoccupazione per le difficoltà che i richiedenti asilo incontrano nell'accesso e nel godimento di una protezione effettiva, in linea con gli standard internazionali ed europei e raccomanda espressamente i Governi di non rinviare in Grecia i richiedenti asilo in applicazione del regolamento Dublino fino ad ulteriore avviso. Raccomanda, invece ai Governi, *"l'applicazione dell'art. 3 (2) del regolamento Dublino, che permette agli Stati di esaminare una richiesta di asilo anche quando questo esame non sarebbe di propria competenza secondo i criteri stabiliti dal regolamento stesso".*

In un successivo rapporto dell'Agenzia ONU per i rifugiati si può leggere che: *{…}Durante l'estate del 2009, l'UNHCR ha documentato degli arresti di gruppo da parte della polizia greca ("retate") nonché trasferimenti collettivi avvenuti dai centri di detenzione di varie località del Paese verso centri di detenzione situati nella regione del confine terrestre tra Grecia e Turchia. L'UNHCR ha espresso la sua preoccupazione sul fatto che i detenuti non avessero accesso a servizi di assistenza inclusa quella legale. Le Organizzazioni Non Governative non hanno potuto monitorare le condizioni dei detenuti né far fronte alle loro esigenze. I detenuti e gli ex detenuti nelle carceri della regione di Evros hanno affermato di aver assistito ad espulsioni di persone trasferite lì di recente con le stesse modalità descritte sopra per i nuovi arrivati {…} Le statistiche ufficiali indicano che i rinvii forzati verso la Turchia effettuati in base all'Accordo riguardano anche cittadini iracheni e iraniani, nazionalità queste che compongono una quota importante delle richieste d'asilo che hanno ottenuto un esito positivo negli altri Paesi europei. Tra i casi di rinvio realizzati in base all'Accordo di Riammissione che sono stati documentati dall'UNHCR, ci sarebbe anche un gruppo di persone che si dichiarano di cittadinanza turca. Questo caso evidenzia la mancata applicazione delle garanzie previste per le persone che richiedono la protezione internazionale. In questo caso, le domande individuali di asilo non sono state registrate, nonostante l'intervento di Organizzazioni Non Governative, UNHCR e avvocati. Le persone coinvolte si trovavano in Turchia dopo il loro trasferimento nel luglio 2009 dai centri di detenzione greci. Il loro rinvio, senza che fosse stata presa in considerazione la domanda di protezione internazionale, sottolinea la necessità di garanzie che assicurino il rispetto del principio di non-refoulement*[27].

Il fatto in sé che parte rilevantissima dei destinatari dei provvedimenti di riammissione attuati alle frontiere marittime adriatiche sia costituita da stranieri provenienti da paesi nei quali v'è notoriamente una situazione di conflitto ovvero di diffusa violazione dei diritti umani, quali l'Afganistan, l'Iran, l'Iraq, dovrebbe indurre pertanto le Autorità italiane ad una applicazione particolarmente attenta delle disposizioni in materia

27 UNHCR, Considerazioni sulla Grecia quale Paese di asilo, dicembre 2009.

di diritto d'asilo, che, come già evidenziato nella prima parte di questo capitolo, sanciscono senza possibilità di diversa interpretazione, che le autorità di frontiera debbono limitarsi a recepire l'istanza di asilo senza operare alcuna valutazione *prima facie* sulla sua fondatezza.
E' appena il caso in questa sede di ricordare altresì che la decisione sulla competenza all'esame dell'istanza di asilo in base al Regolamento CE n. 343/3003 (Regolamento Dublino II) non può certo avvenire alla frontiera, trattandosi di un procedimento decisionale complesso che esula dalle competenze della polizia di frontiera e che trova applicazione in ogni caso solo successivamente alla presentazione dell'istanza e alla provvisoria ammissione del richiedente nel territorio.

Proprio la grave situazione in cui versa il diritto d'asilo in Grecia e l'applicazione nei confronti di detto Paese del Regolamento Dublino II ha determinato l'evolversi di una importante giurisprudenza nei diversi Paesi, tra cui l'Italia[28], nonché a livello comunitario, che messo in rilievo come l'applicazione del Regolamento stesso non può prescindere dalla valutazione sulla effettiva capacità del paese in cui il richiedente verrebbe rinviato di rispettare gli standard minimi in materia di accoglienza, qualifiche e procedure stabilite dalle Direttive europee in materia. Va in tal senso richiamata l'attenzione al fatto che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza *M.S.S. c. Grecia e Belgio* resa il 22 gennaio 2011 dalla Grande Camera abbia condannato il Belgio e la Grecia per la violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo nei confronti di un richiedente asilo afgano. In particolare, la Grande Camera ha condannato la Grecia per aver trattenuto nel corso della procedura di asilo *M.S.S.* in condizioni degradanti, e per averlo abbandonato, successivamente al suo rilascio, in condizioni altrettanto degradanti, negandogli l'accesso a una procedura di asilo effettiva; mentre La Corte ha altresì condannato il Belgio per la violazione del principio di *non refoulement*, consistente nel trasferimento di *M.S.S.* in Grecia, in applicazione del regolamento "Dublino II", pur conoscendo il rischio che ivi avrebbe potuto subire gravi violazioni dei diritti umani.
Contestando il sistema di trasferimento dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro in applicazione del Regolamento Dublino II, la Grande Camera ha messo in discussione il principio di fiducia reciproca tra gli Stati e la presunzione che gli Stati membri dell'Unione Europea siano tutti Stati sicuri e rispettosi del principio

28 Tra la copiosa giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto che l'Amministrazione avrebbe dovuto procedere ad un'attenta valutazione delle effettive condizioni di rispetto delle procedure in materia di asilo in Grecia, anche alla luce dei rapporti dell'UNHCR, e di conseguenza applicare la cd. "clausola umanitaria" di cui all'art. 3 c.2 del Regolamento CE/342/2003 vedasi:Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sentenza del 24 giugno 2008, n. 1870 - Consiglio di Stato, ordinanze del 3 febbraio 2009, n. 666, 667 e 668/2009- Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige – Sezione di Bolzano, sentenza del 5 giugno 2009, n. 219; Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione II quarter, ordinanza del 15 luglio 2009, n. 3428; Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione seconda, sentenza del 16 febbraio 2010, n. 2249; Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione seconda quater, sentenza dell'8 giugno 2010, n. 16534.

di non *refoulement*. Ne consegue, pertanto, che gli Stati membri dell'Unione europea qualora sussistano elementi per ritenere che nello Stato di destinazione il rifugiato politico possa essere sottoposto a una violazione dei suoi diritti umani, debbano astenersi dal suo trasferimento, a meno di non incorrere in comportamenti lesivi dei diritti umani dei richiedenti stessi. Ed invero si ritiene che possa assumere rilievo la violazione dell'art. 13 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo anche in relazione alle operazioni di riammissione dei migranti nei porti adriatici perché agli stessi pare negata la possibilità di entrare in contatto con un avvocato e di avvalersi efficacemente delle procedure previste dal diritto interno per contestare la legittimità del loro respingimento e del loro rimpatrio.

Si segnala infine come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Seconda Sezione, il 18 novembre 2008, ai sensi dell'art. 39 C.E.D.U abbia ravvisato la possibile violazione dell'art. 34 C.E.D.U e abbia intimato allo Stato italiano di sospendere l'espulsione di un cittadino afghano verso la Grecia fino al 10 dicembre 2008 (CEDH-LF2.2R, EDA/cbo, *Requete* n. 55240/08, *M. c. Italie*). Nella motivazione del provvedimento di sospensiva, la Corte faceva riferimento a una sua precedente decisione nel caso *Mamatkulov et Askarov c. Turquie* (*Requete* n. 46827/99 et 46951/99) paragrafi 128 e 129 e dispositivo numero 5, nella quale si sanzionava il mancato rispetto del diritto ad un ricorso individuale ai sensi dell'art. 34 del Regolamento di procedura della stessa Corte. Sempre in relazione all'intervento delle Corti europee in materia di tutela dei diritti dei migranti respinti dall'Italia verso la Grecia il 24 giugno 2009, la CEDU ha avviato la trattazione del ricorso *SHARIFI e altri c. Italia e Grecia* (ricorso n. 16643/09), presentato in data 25 marzo 2009. Il caso riguarda trentadue persone, tra cui dieci minori, di nazionalità afgana, eritrea e sudanese, che denunciano di essere state respinte in epoche diverse al momento dell'arrivo in Italia nei porti di Venezia, Ancona e Bari e di essere state rimandate in Grecia. I ricorrenti hanno denunciato inoltre di aver subito violenze da parte della polizia, di non aver potuto richiedere alcuna protezione internazionale, di non aver avuto modo di prendere contatto con avvocati o interpreti per capire quali fossero i loro diritti a livello nazionale e internazionale. La Corte di Strasburgo ha chiesto all'Italia e alla Grecia una serie di informazioni e delucidazioni sulle presunte violazioni denunciate dai ricorrenti; la decisione della Corte è prevista entro il 2012. Intanto però si pone il grave problema che in questo ampio lasso di tempo gran parte dei ricorrenti non sono più rintracciabili essendo rimasti in una condizione di clandestinità e di mancata accoglienza, e parte di loro potrebbero persino essere stati rimpatriati nel paese di origine. L'intervento della CEDU rischia in tal modo di non essere tempestivo e ciò solleva importanti interrogativi sull'effettività dei rimedi giurisdizionali concretamente agibili nel territorio dell'Unione Europea da parte di "soggetti deboli", privi nelle more del giudizio, di una effettiva protezione. E' stata infatti diffusa la notizia di un intervento della polizia greca, avvenuto il 12 luglio 2009, che ha portato allo sgombero della baraccopoli di Patrasso, dove probabilmente

avevano trovato rifugio anche i ricorrenti[29].

7. Le frontiere "de facto": l'esperienza del progetto Praesidium

7.1. Quadro generale ed evoluzione del progetto "Praesidium"

Il progetto "Praesidium" nasce in un contesto particolare cui va fatto cenno per comprendere la natura e l'evoluzione di detto progetto. Nell'aprile 2005 il Parlamento Europeo adottò una risoluzione critica sulle espulsioni collettive eseguite allora dall'Italia direttamente da Lampedusa sulla base di un accordo informale con le autorità libiche, mentre un rapporto pubblicato lo stesso anno dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil-Robles, ribadiva la condanna della pratica delle espulsioni collettive.

Nello stesso anno il Ministero dell'Interno rivolgeva un invito all'O.I.M. (Organizzazione internazionale delle migrazioni ed all'UNHCR inteso ad assicurare una presenza di queste organizzazioni nell'isola di Lampedusa dove venivano portati abitualmente i migranti irregolari giunti via mare, generalmente per ragioni di primo soccorso ed accoglienza, dopo essere stati recuperati in alto mare da unità militari italiane.

A seguito delle intese avviate, il Ministero dell'Interno, congiuntamente alle organizzazioni individuate quali partner progettuali, OIM, UNHCR e CRI, ha presentato nel 2005 alla Commissione Europea il Progetto *"Praesidium – Potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa"* per il quale ha ricevuto un finanziamento nell'ambito del Programma ARGO. Il progetto nella sua prima annualità è stato avviato solo nell'isola di Lampedusa e si è concluso il 28 febbraio 2007.

Nel 2007 proseguiva la collaborazione del Ministero dell'Interno con il Progetto "Praesidium II – Consolidamento delle capacità di accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa e altri punti strategici di frontiera sulle coste siciliane" che riceveva un finanziamento nell'ambito del predetto programma ARGO, estendendo l'attività delle tre Organizzazioni anche in altre aree della Sicilia con possibilità di intervento sulle coste interessate dagli eventuali arrivi di migranti irregolari, per l'annualità dal 1 marzo 2007 al 28 febbraio 2008.

29 Si segnalano in merito l'intervento di Medici Senza Frontiere del 13 luglio 2009, ed altri articoli:dal sito di www.meltingpot.org: http://www.meltingpot.org/articolo14694.html; http://www.meltingpot.org/articolo14691.html; http://www.meltingpot.org/articolo14690.html. Dal sito di www.repubblica.it: http://www.repubblica.it/2009/02/sezioni/cronaca/immigrati-4/afgani-bolzoni/afganibolzoni.html.

Dal 1 marzo 2006 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR) insieme ai partner Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM/IOM) e Croce Rossa Italiana (CRI) stabiliva una presenza fissa nel Centro di Primo Soccorso e Accoglienza di Lampedusa d'intesa con il Ministero dell'Interno. Praesidium mirava al rafforzamento delle capacità di accoglienza e dei servizi per coloro che arrivavano a Lampedusa nel contesto dei cosiddetti "flussi migratori misti" secondo l'approccio multi-agenzia che caratterizza il Progetto. Le attività dell'UNHCR in particolare sono state rivolte alle persone in fuga da persecuzioni, violazioni dei diritti umani e conflitti armati, al fine di informarle sulla procedura di asilo italiana. Nella seconda edizione di questo progetto, partito nel marzo 2007, le attività del progetto sono state estese a tutta la Sicilia e, dal marzo 2008, anche alla Puglia, alla Calabria ed alla Sardegna, tramite dei team mobili.

Dal 2008, con Praesidium III, subentrava, come nuovo partner del progetto, Save the Children Italia, con il compito di occuparsi dei minori, in particolare dei minori non accompagnati. I team, normalmente formati da un operatore e un mediatore culturale, oltre ad intervenire al momento dello sbarco dei migranti e richiedenti asilo, offrono anche assistenza agli ospiti nei vari centri di accoglienza. Le principali attività del progetto sono finalizzate a fornire informazioni e consulenza legale ai nuovi arrivati, nell'individuazione delle persone vulnerabili e nella formazione degli operatori dei centri. In particolare, gli operatori di Save the Children (un operatore legale e un mediatore culturale) hanno l'obiettivo di intervenire nelle operazioni immediatamente successive agli sbarchi, in team congiunti con le Organizzazioni partner del progetto, contribuendo a garantire ai migranti informazioni immediate, verificando che i minori non accompagnati vengano identificati come tali e che sia garantito il mantenimento dell'unità familiare. Nelle comunità alloggio in cui i minori giunti via mare vengono trasferiti, Save the Children viene incaricata di svolgere attività di monitoraggio degli standard di accoglienza, producendo periodicamente Rapporti che vengono diffusi pubblicamente e che comprendono anche un aggiornamento puntuale dei dati relativi alla presenza e all'allontanamento di minori stranieri non accompagnati collocati in tali strutture.

Nei Centri per migranti (C.I.E., C.A.R.A., CPSA, CDA) gli operatori di Save the Children hanno contribuito altresì, in base al mandato di Praesidium all'individuazione di minori non accompagnati erroneamente identificati come maggiorenni ed ivi trattenuti.

L'intervento dell'OIM comprende l'informazione e l'orientamento legale in favore di migranti, l'individuazione di gruppi vulnerabili, quali le vittime della tratta e di sfruttamento lavorativo, nonché in collaborazione con le agenzie partner, l'assistenza ai minori non accompagnati.

Una specifica attenzione è rivolta all'assistenza delle vittime della tratta e, in collaborazione con le autorità giudiziarie competenti, alla definizione di nuove strategie di contrasto del fenomeno del traffico di esseri umani e dello sfruttamento, come ad esempio la stipula di protocolli di intesa ad hoc con le Procure ordinarie e le Procure Distrettuali antimafia (già finalizzati Protocolli d'intesa con la Procura Generale di Palermo e quella di Reggio Calabria).

La Croce Rossa Italiana nel corso del progetto ha svolto, prevalentemente, attività di carattere socio-sanitario, di monitoraggio del trattamento e delle procedure di accoglienza, di informazione ed orientamento in favore di persone coinvolte nel fenomeno migratorio, fornendo un particolare supporto ai minori non accompagnati (anche in relazione alle procedure mediche per l'accertamento della minore età) ed alle donne sole o con minori al seguito.

7.2 Le conclusioni del progetto "Praesidium" in relazione ad alcune fondamentali questioni legate alla gestione dei flussi misti in arrivo via mare

Come si osserva nella valutazione di Praesidium condotta dal Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche dell'UNHCR[30], "*Nel corso del 2009 il contesto all'interno del quale il progetto ha operato è mutato in maniera significativa. All'inizio dell'anno si è registrato un mutamento del modello del trasferimento rapido e, al momento della missione di valutazione, una nuova politica del Governo di rafforzata cooperazione con le autorità libiche nella prevenzione delle partenze irregolari, insieme all'intercettazione delle imbarcazioni fuori delle acque territoriali italiane e il rinvio di tali barche verso la Libia, sono risultati in un netto calo nel numero di arrivi in Sicilia e a Lampedusa. Inoltre, in relazione allo sbarco delle persone soccorse in mare in Italia, è stato adottato un approccio più restrittivo. L'UNHCR ha espresso seria preoccupazione per tale cambiamento di politica e, al momento della missione di valutazione, il centro di accoglienza di Lampedusa risultava vuoto*".
Malgrado le forti polemiche del 2009 tra l'UNHCR ed il Ministero dell'interno sui respingimenti collettivi verso la Libia e sulle pratiche restrittive nei confronti dei migranti che avevano comunque raggiunto l'isola di Lampedusa o la costa siciliana, i proficui risultati raggiunti dal progetto hanno tuttavia indotto il Ministero dell'interno a rinnovare l'attività in partnership con le quattro Agenzie nell'ambito del ProgettoPraesidium IV con decorrenza dal 1 marzo 2009 al 28 febbraio 2010. Ritenendo il modello multi-agenzia, finora sperimentato, uno strumento idoneo e rispondente alla complessità del fenomeno migratorio che interessa l'Italia, ed applicabile anche alle realtà territoriali in cui sono stanziate le comunità di migranti, il Ministero dell'interno "*ha deciso di autorizzare la quinta annualità consecutiva del rapporto di partnership con le quattro Agenzie umanitarie nell'ambito del Progetto Praesidium V : consolidamento delle capacità di accoglienza e di gestione rispetto ai flussi migratori misti che interessano determinate aree dell'Italia meridionale, in particolare, Sicilia, Calabria, Campania e Marche*". Il Progetto è stato quindi rifinanziato con i fondi nazionali derivanti dall'apposito capitolo di bilancio dell' Amministrazione dell'Interno per la durata dal 1 marzo 2010 al 28 febbraio 2011, ed ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2011.

30 UNHCR-Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES), Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale, Ginevra, settembre 2009.

Il progetto Praesidium rappresenta senza dubbio uno dei più importanti programmi che abbiano riguardato i richiedenti asilo in Italia e nell'Unione Europea negli ultimi anni. Detta particolare rilevanza, oltre che a ragioni legate ad importanti contenuti positivi del progetto, dei quali si dirà tra poco, è legata innanzitutto al fatto che il progetto ha permesso di intercettare nel corso degli anni migliaia di richiedenti protezione internazionale proprio nei momenti più delicati ossia nella fase che precede l'accesso alla procedura, nella fase dell'accesso e nella fase immediatamente successiva, di avvio alle idonee strutture di accoglienza.

Come ben evidenzia il "Manuale"[31] redatto dallo stesso progetto Praesidium […] "*dal 2006 al 2009 nel canale di Sicilia sono transitati oltre 60.000 migranti in fuga da guerre e conflitti, ma anche vittime della tratta di esseri umani o semplicemente persone in cerca di una vita migliore, i cosiddetti "gruppi migratori misti". Di questi oltre il 90% partiva dalle coste libiche. Solo nel 2008 sulla piccola isola siciliana sono giunti circa 32.000 migranti. È importante rilevare come nel 2008, il 75% delle persone che sono arrivate in Sicilia via mare abbia presentato domanda d'asilo e che al 50% di queste sia stata riconosciuta, dopo un attento esame da parte delle Commissioni Territoriali che decidono".*

Di non minore rilevanza va segnalata l'importanza di Praesidium in relazione alla tutela dei minori stranieri non accompagnati [32] e all'individuazione delle vittime di tratta.

L'aspetto di maggiore innovazione del progetto è consistito tuttavia proprio nell'approccio globale alla gestione dei "flussi misti" in arrivo a Lampedusa e in altre località dell'Italia meridionale. Ciò sia nella consapevolezza che la linea di demarcazione tra migranti economici giunti in modo irregolare e soggetti bisognosi di protezione non è affatto netta e priva di aspetti problematici, sia che tutti i migranti, qualunque sia la loro condizione giuridica rispetto alle norme sull'ingresso e il soggiorno, debbono godere, alla frontiera, della tutela dei propri diritti fondamentali, come altresì sancito dall'art. 2 co.1 del D.Lgs 286/98.

Come sopra accennato, dopo cinque anni di attuazione del progetto, i soggetti afferenti a Praesidium hanno ritenuto di elaborare e diffondere (marzo 2011) una pubblicazione contenente raccomandazioni specifiche e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo via mare. Si tratta di un lavoro pregevole che riporta sia raccomandazioni strettamente operative relative alle migliori prassi di gestione del soccorso in mare e delle fasi successive (identificazione, accoglienza, trasferimenti) sia raccomandazioni e proposte di portata più ampia, in genere attuabili a legislazione vigente, ma che in taluni casi si spingono ad indicare prospettive di riforma sui alcuni

31 Progetto Praesidium, Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo dal mare, a cura di UNHCR, Save the children, OIM, Croce Rossa Italiana, Ministero dell'Interno- Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, 2011.

32 Save the Children, *Accoglienza e tutela dei minori nel Centro di Lampedusa*, 2009, disponibile all'indirizzo: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img28_b.pdf Save the Children, *I Minori Stranieri in Italia*, 2010, parte II, capitoli 3, paragrafi 3.1 e 3.2 "Accesso al territorio" e "Identificazione", novembre 2010, disponibile all'indirizzo: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img133_b.pdf.

temi delicati. Tra le raccomandazioni contenute nel citato lavoro che si ritengono più pregnanti si evidenziano le seguenti:

- a) La disomogeneità sull'interpretazione della nozione giuridica di "porto sicuro"[33] costituisce una indiscussa grave problematica cui gli stati dell'Unione e le istituzioni comunitarie dovrebbero porre rimedio quanto prima giungendo quanto meno ad un accordo sui seguenti punti: - *adozione di criteri comuni adatti a definire una situazione di difficoltà come "emergenza" e dunque tale da richiedere l'attivazione delle operazioni SAR da parte delle Autorità competenti; - definizione comune dei criteri per individuare un*

33 […] Il riferimento normativo in materia di diritto internazionale del mare è alla Convenzione SAR (Search and Rescue) di Amburgo del 1979 si fonda sul principio della cooperazione internazionale, ripartendo le zone di ricerca e salvataggio d'intesa con gli altri Stati interessati. Va evidenziato che dette zone non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti. Esiste l'obbligo di approntare piani operativi che prevedono le varie tipologie d'emergenza e le competenze dei centri preposti. La Convenzione SAR impone un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare *"regardlerss of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found"*, senza distinguere a seconda della nazionalità o dello stato giuridico, stabilendo altresì, oltre l'obbligo della prima assistenza anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un "luogo sicuro". I poteri/doveri d'intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme più sopra elencate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda. Occorre però garantire che dopo l'espletamento delle operazioni di salvataggio i migranti siano ricondotti in un porto sicuro. Con l'entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all'annesso della Convenzione SAR 1979 (luglio 2006) e alla Convenzione SOLAS 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida – adottate in sede IMO lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli – viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento non coincide con il momento terminale delle operazioni di soccorso. Gli emendamenti approvati nel 2004 ed entrati in vigore nel 2006, approvati dall'Italia ma non da Malta, insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero responsabile della zona SAR nella quale è avvenuto l'intervento di salvataggio nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate. Secondo gli emendamenti sul trattamento delle persone soccorse in mare adottate nel maggio del 2004 dal Comitato marittimo per la sicurezza, che integrano le convenzioni SAR e SOLAS, "il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è responsabile di fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito". Secondo le stesse linee guida *"un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse e dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte; e possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale".* Sono quindi i naufraghi che possono concorrere ad indicare il luogo di sbarco sicuro, e comunicarlo al comandante della nave sulla quale si trovano, che alla fine sulla base degli elementi a sua conoscenza ha il potere finale di stabilire la rotta della nave, e non le decisioni politiche o delle autorità di polizia. Se nessuno interpella i migranti dopo il trasbordo, o peggio, se nessuno dà loro ascolto, o se mancano interpreti, come avviene molto spesso, il rischio concreto è che le persone vengano immediatamente respinte verso il paese di transito dal quale sono partiti. Anche a costo della loro vita e degli abusi più gravi, soprattutto nel caso di donne. Si sottolinea, in particolare, come *"lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare, in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate, dovrebbe essere evitato".* Si aggiunge, infine, che *"ogni operazione e procedura come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco".* […] F. Vassallo Paleologo, Controlli alle frontiere marittime e diritti fondamentali dei migranti, cit.

determinato porto di sbarco come "sicuro" per persone che potrebbero essere bisognose di protezione internazionale; - definizione di un meccanismo di ripartizione delle responsabilità per facilitare lo sbarco delle persone salvate in mare [34].

• *b)* L'informazione sull'accesso alla procedura di asilo va fornita non solo a coloro che hanno già manifestato l'intenzione di chiedere asilo, bensì ai "potenziali" richiedenti. Detta informazione va fornita dalle Autorità nell'ambito di una più generale (e non meno rilevante) attività informativa sui diritti dei migranti in generale. [...] *È importante che prima della procedura di identificazione l'Ufficio Immigrazione della Polizia, attraverso un proprio mediatore culturale, fornisca ai migranti informazioni generali in merito alla legislazione italiana in materia di immigrazione e asilo con particolare riguardo al diritto di chiedere protezione internazionale.*[35] *{...} Nel caso di migranti volontari è fondamentale spiegare le conseguenze dell'ingresso irregolare (respingimento, espulsione, trattenimento nei Centri) e fornire delle indicazioni specifiche in merito al diritto alla difesa, alla salute e alla possibilità di rivolgersi ai propri Consolati. Allo stesso tempo occorre chiarire i rischi legati ad una permanenza irregolare sul territorio (sfruttamento, lavoro irregolare, ecc.)*[36]. La proposta di Praesidium appare quindi in sintonia con la proposta della Commissione Europea (COM (2011) 0319) di rifusione della Direttiva 2005/85/CE trattata in precedenza in questo capitolo.

• *c)* Le raccomandazioni proposte da Praesidium appaiono altresì attente a sottolineare l'obbligo degli Stati (di cui, tra gli altri strumenti normativi, all'art. 3 della Convenzione ONU contro la tortura, illustrato in premessa del presente capitolo) di verificare che in ogni caso, nell'adozione e nell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o espulsione, il provvedimento che si intende adottare non esponga l'interessato al concreto rischio di subire, nel paese in cui vi viene rinviato, torture o trattamenti disumani o degradanti. *{...} È fondamentale che nessun provvedimento potenzialmente lesivo dei diritti dei migranti, con conseguenze anche gravi e irreparabili, sia adottato prima della conclusione della fase volta all'individuazione dei diverse tipologie di migranti (migranti volontari, richiedenti asilo, minori non accompagnati e casi vulnerabili. quali le vittime di tratta e le donne in difficoltà). Prima dell'adozione di eventuali provvedimenti di respingimento o espulsione è altresì necessario assicurarsi che non sussistano motivi ostativi all'adozione di tali misure in base al diritto internazionale, alla normativa comunitaria, nonché alla legislazione nazionale* [37].

34 Progetto Praesidium, Raccomandazioni e buone prassi per la gestione dei flussi migratori misti in arrivo dal mare, cit. pag. 10.

35 Cit. pag. 16.

36 Cit. pag. 21.

37 Cit. pagg. 19 e. 20.

- d) Il progetto Praesidium appare inoltre consapevole della necessità "*che sia sempre garantito l'accesso ai Centri di Agenzie/Organizzazioni non governative qualificate e altri enti con specifiche competenze in materia di assistenza, protezione e tutela dei migranti*"[38] Si richiama in tal senso quanto disposto dall'art. 14 co. 4 e 5 della Direttiva 2008/115/CE e si rinvia alle conclusioni e proposte finali del presente studio.

L'esperienza condotta da Praesidium ha condotto altresì gli enti afferenti a detto progetto a sviluppare una particolare attenzione alla condizione dei minori stranieri non accompagnati toccando direttamente sul campo le rilevanti problematiche della situazione italiana, specie per ciò che attiene l'accertamento dell'età (per ragioni di collocazione sistematica, le raccomandazioni di Praesidium sul punto sono riprese nel capitolo 6, cui si rinvia).

7.3 Il progetto Praesidium: una valutazione sulla sua storia e sulle possibili prospettive di evoluzione: potenzialità e aspetti critici

Se, come si è ampiamente sottolineato, il progetto Praesidium rappresenta senza dubbio un'esperienza di indubbio rilievo, a cinque anni dal suo inizio, è necessario anche avviare una riflessione sui suoi limiti e sulle prospettive di sviluppo.
Pochi possono essere i dubbi in relazione alla "replicabilità" di detto modello di intervento in contesti analoghi. Come evidenziato dallo stesso rapporto steso dal servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche dell'UNHCR[39]: *" Le conclusioni del presente rapporto indicano che il modello Praesidium è un modello che può effettivamente essere applicato in altre località e che si è rivelato uno strumento operativo estremamente efficace. Si raccomanda che sia dato seguito a tali sforzi al fine di esplorare la possibilità di introdurre un modello simile in altre località del Mediterraneo meridionale, basandosi sulla capacità attualmente in corso di rafforzamento*" (186).
Più complessa risulta la questione della "sostenibilità" del progetto stesso, posto che non è certo auspicabile che esso venga rinnovato, *sine die,* anno dopo anno, senz'altro obiettivo che la prosecuzione in sé delle attività. Ciò non solo in ragione della mancanza di prospettive bensì per il fatto stesso che il ruolo di alcuni enti di Praesidium, quale l'UNHCR (nonché l'OIM; ma parzialmente e sotto diversi profili) non dovrebbe essere quello di sostituirsi all'ordinario operato degli enti di tutela del diritto d'asilo, operando sul loro stesso campo (e concorrendo altresì per l'assegnazione delle pubbliche risorse) bensì quello di condurre in modo indipendente il proprio ruolo di monitoraggio e di vigilanza sull'applicazione delle norme internazionali ed europee in materia di protezione dei rifugiati, e semmai, fornire il proprio supporto in ambiti quali la formazione e la fase di avvio dei programmi innovativi. Una situazione, quella di Praesidium, che se eccessivamente prolungata nel tempo, può portare a serie distorsioni giacché può fare venire meno la necessaria terzietà dell'organizzazione internazionale rispetto ai

38 Cit, pag. 20.

39 UNHCR- Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES), cit.

modus operandi adottati dal progetto nonché rendere difficile il mantenimento di un proprio autonomo ruolo rispetto a delicate prassi amministrative e a scelte politiche controverse. Detta commistione tra un imparziale ruolo di monitoraggio e vigilanza e ruoli connessi all'operato "sul campo", nell'ambito di operazioni frutto delle più svariate scelte politiche e amministrative, rischia di estendersi e riproporsi nei più diversi contesti, già a partire dalla cd. "emergenza" del 2011, come si altresì richiamerà al capitolo 11.

Altra e diversa dalla mera ripetizione dell'intervento (ancorché con aggiustamenti progressivi) è quindi la direzione verso cui guardare in relazione alla "sostenibilità" di Presidium. Si ritiene che la norma di cui all'art. 11 co. 6 del D.Lgs 286/98 relativamente ai servizi di accoglienza ed assistenza ai valichi di frontiera nei confronti degli "*stranieri che intendono presentare domanda di asilo*" possa certamente essere attuata in modo da prevedere che servizi analoghi a quelli forniti ai valichi di frontiera possano avere luogo anche in contesti dove si verificano comunque in modo significativo afflussi di stranieri che intendono presentare istanza di asilo. Il caso di Lampedusa, quale valico *de facto* è particolarmente esemplificativo in tal senso. Anche se è auspicabile una modifica normativa del citato art. 11 che preveda con chiarezza tale possibilità, si ritiene che non vi siano seri ostacoli ad una interpretazione dell'attuale testo normativo che consenta già a legislazione vigente di predisporre detti servizi anche nelle aree di frontiera dove si verifica di fatto il maggior numero di richieste di asilo cogliendo la ratio della norma stessa, che mira ad assicurare in concreto un orientamento, un'assistenza legale e psico-sociale ed un'accoglienza agli stranieri che fanno ingresso nel nostro Paese per richiedere asilo.
Il progetto Preasidium, anche grazie alla ricchezza derivante dalla sua pluriennale esperienza (si pensi all'approccio pluri-agenzia, all'interazione stretta con gli organi istituzionali, alla formazione etc) potrebbe quindi tradursi in uno specifico stabile servizio alla frontiera (ancorché con punti mobili di accesso) coerente con la realtà effettiva dell'arrivo dei richiedenti asilo in Italia, contribuendo altresì ad accelerare quel processo di adeguamento e rinnovamento dei servizi ai valichi di cui si è trattato nel presente capitolo.

8. La crisi del "modello Lampedusa"

8.1. Gli avvenimenti

A conclusione del presente capitolo, tra i molti eventi che hanno riguardato l'isola di

Lampedusa e l'accoglienza dei richiedenti asilo, e di cui per brevità non è possibile dare conto nel presente studio, appare necessario brevemente analizzare il fatto che forse più di altri ha contribuito alla crisi del "modello Lampedusa". Contrariamente a quanto era avvenuto dal febbraio 2006, all'inizio del 2009, dopo l'arrivo di un numero di stranieri ancorché modesto, in prevalenza dalla Tunisia, il Governo italiano sospese ogni trasferimento dei cittadini stranieri dal Centro di primo soccorso e accoglienza (CSPA) di Lampedusa verso altre strutture situate nel territorio nazionale, disponendo altresì con Decreto del Ministero dell'Interno del 14 gennaio 2009, di procedere con immediatezza, in via d'emergenza, al trasferimento della Commissione territoriale per il riconoscimento del diritto d'asilo di Trapani (competente territorialmente) sull'isola, in modo che tutte le domande di asilo presentate a Lampedusa fossero esaminate con sollecitudine dalla stessa Commissione di Trapani, mantenendo nel frattempo i richiedenti nel CPSA. Pochi giorni dopo, il 24 gennaio 2009 il CPSA di Contrada Imbriacola veniva anche trasformato in un C.P.T.A. (centro di permanenza temporanea ed assistenza)[40] innescando un'autentica *escalation* di tensione, che sfociò in un devastante incendio che il giorno 18 febbraio rese il centro di fatto in gran parte inagibile costringendo le autorità ad effettuare uno smistamento degli stranieri nei C.I.E di tutta Italia. La situazione che si creò, seppure di durata limitata nel tempo, interruppe in modo evidente la storia del "modello Lampedusa" quale efficiente struttura di primo soccorso e transito. Anche se al termine dei lavori di ripristino, la struttura di Contrada Imbriacola ritornò a svolgere la sua funzione di centro di soccorso e prima accoglienza ciò avvenne in un nuovo contesto di scelte politiche da parte del Governo radicalmente nuovo, caratterizzato prevalentemente dal contrasto in mare degli arrivi dalla Libia.

8.2 Da luogo di approdo e prima accoglienza ad "impossibile" luogo di detenzione: la crisi del modello Lampedusa

La vicenda sopra tratteggiata creò grandissima e ben comprensibile preoccupazione tra tutti gli enti di tutela italiani riuniti nel "Tavolo Asilo", che in un dettagliato documento congiunto del 23 gennaio 2009 posero alla pubblica attenzione quelli che ritenevano essere le principali problematiche giuridiche connesse alla scelta del Governo[41]. Le preoccupazioni si concentravano principalmente su tre dimensioni che si ritiene di dovere brevemente accennare in considerazione della rilevanza generale dei temi posti.

40 Così denominate dalla normativa allora vigente. Si tratta delle medesime strutture in seguito denominate C.I.E.

41 Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Casa dei diritti Sociali-focus, Centro Astalli, CIR, Comunità di S.Egidio, Federazione delle chiese evangeliche in Italia, Medici senza Frontiere, Movimento migranti e rifugiati di Caserta, Save the Children italia, Associazione Senza Confine, *Appello alle istituzioni sul grave e imminente rischio di estese violazioni dei diritti fondamentali dei rifugiati e dei migranti presenti a Lampedusa,* Roma 23 febbraio 2009.

In primo luogo il trattenimento dei richiedenti asilo nel centro di primo soccorso ed accoglienza di Lampedusa successivamente alla formalizzazione della domanda di asilo e nelle more dell'esame amministrativo della stessa, oltre a configurarsi come ipotesi non prevista dalla normativa vigente, faceva si che il centro fosse utilizzato quale una sorta vasta "zona transito" dove esaminare le domande di asilo. La questione della natura giuridica dei CSPA, pur non nuova (e tuttora irrisolta), veniva ad assumere tuttavia un rilievo ben maggiore che nel passato.

In secondo luogo veniva fatto osservare dagli enti di tutela che " [...] *Le persone entrate o soggiornanti irregolarmente - tra queste anche i migranti giunti irregolarmente a Lampedusa, quale che sia la loro età - a partire dal momento del loro ingresso in Italia, devono avere possibilità adeguate di presentare un ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria avverso il provvedimento di rimpatrio. Si rammenta quanto disposto dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che garantiscono il diritto ad un rimedio efficace e ad un giusto processo, oltre naturalmente al principio del controllo giudiziario sulla detenzione, intesa come qualsiasi limitazione della libertà personale, in conformità dell'art. 5 della CEDU. Diversi fattori concorrono quindi a delineare una situazione che de facto si potrebbe determinare a Lampedusa, ovvero quella di una sorta di zona extraterritoriale, dove al fine di contrastare l'immigrazione irregolare sia possibile "sospendere" provvisoriamente l'applicazione delle più importanti garanzie derivanti dal diritto interno ed internazionale. Anche da solo il totale isolamento geografico dell'isola di Lampedusa, la ristrettezza del territorio, l'assenza di sedi giudiziarie competenti rende l'accesso alla giurisdizione da parte dei cittadini stranieri di fatto impossibile anche nell'ipotesi, più favorevole, nella quale sia loro consentita l'uscita dal centro di prima accoglienza".* Sul punto le associazioni concludevano che *"in ragione delle gravi problematiche sopra evidenziate sussista a Lampedusa, al momento, un serio rischio di adozione da parte delle Autorità di misure di rimpatrio collettivo."*

Certamente l'aspetto sul quale le problematiche giuridiche si addensavano maggiormente era tuttavia quello relativo all'effettività della tutela giurisdizionale avverso le decisioni di rigetto delle domande di asilo. L'isola di Lampedusa non consentiva di fatto nessun accesso alla giurisdizione, non essendo sede di Tribunale ed essendo non concretamente possibile garantire un efficace accesso alla giurisdizione. Osservano infatti gli enti di tutela che *"A questo proposito, appare molto grave l'impedimento de facto nell'accesso alla giurisdizione per il ricorso contro il diniego dello status di rifugiato o della protezione umanitaria. Rispetto a quanto disposto dall'art. 32 comma 4 del D.Lgs 25/08, che consente un libero accesso alla giurisdizione, appare inverosimile ipotizzare che decine o centinaia di richiedenti asilo, totalmente privi di mezzi, ma liberi di circolare per l'isola di Lampedusa, possano, nel brevissimo lasso di tempo a loro disposizione, materialmente adire alla giurisdizione contattando legali disponibili, privatamente o per il tramite di enti di tutela, a tutelare le singole posizioni individuali e depositare in tempo utile i ricorsi presso il Tribunale di Palermo, città situata a diverse centinaia di kilometri di distanza, raggiungibile solo dopo un lungo viaggio in nave ed un successivo viaggio via terra. Questa situazione di fatto si pone in chiaro contrasto con le norme citate sul diritto a un rimedio giudiziario effettivo".*

Quanto caratterizzò i primi mesi del 2009 a Lampedusa non può essere considerato un fatto increscioso ma isolato e non ripetibile, bensì appare quale chiaro indicatore della "fragilità" del sistema italiano delle garanzie in materia di asilo. Le garanzie minime a tutela del richiedente, sia in fase amministrativa che di accesso alla giurisdizione vennero infatti in quella occasione potentemente compresse e piegate da imperiose decisioni politiche. In particolare emerse con evidenza quanto la vigente normativa in materia di misure di trattenimento dei richiedenti asilo possa trovare un'applicazione alquanto estesa e largamente discrezionale (per un'analisi dei profili di detta normativa si rinvia al capitolo 3, paragrafo 4)

9. Conclusioni e raccomandazioni

La delicatezza del tema del diritto di accesso dello straniero alle informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale è un tema di rilevante profilo in ambito europeo. Si raccomanda pertanto alle Autorità italiane di appoggiare la proposta della Commissione Europea in materia di rifusione della direttiva procedure (COM (2011) 0319) richiamata al paragrafo 5 del presente capitolo.

Anche se le problematiche relative all'accesso alla procedura di asilo alle frontiere italiane sono risultate di ampie proporzioni e tali da suscitare le più profonde preoccupazioni, si ritiene che si tratta di problematiche che possono trovare soluzione a legislazione vigente adottando disposizioni amministrative ed atti di indirizzo, seppure di una certa ampiezza. In tale ottica si richiama l'attenzione sulle seguenti tre raccomandazioni.

9.1. L'urgente definizione di standard uniformi in materia di servizi di accoglienza ed assistenza ai valichi

La ricerca ha potuto evidenziare che, nonostante gli aspetti positivi contenuti nella norma primaria, in mancanza di robusti interventi che definiscano con maggiore chiarezza competenze e ruoli dei servizi di assistenza ed accoglienza rivolti agli stranieri che intendono chiedere asilo, nonché nei confronti delle persone in condizioni di vulnerabilità, la finalità di garantire allo straniero presente alla frontiera l'effettivo accesso all'esercizio di diritti fondamentali, e nel contempo evitare che possano prodursi estese situazioni di violazione del principio di *non refoulement,* rischia di venire fortemente depotenziata. Appare pertanto prioritario intervenire in sede di definizione di linee guida nazionali e di definizione di standard per l'espletamento dei servizi ai valichi; come si richiamerà altresì nelle raccomandazioni finali della presente ricerca, cui si rinvia per ulteriori considerazioni generali. In particolare appare necessario:

a) definire standard di servizi in materia di assistenza legale, assistenza psico-sociale, mediazione linguistico-culturale, presa in carico delle situazioni più vulnerabili che

consentano comunque la presenza presso ogni valico di enti di comprovata esperienza nel settore del diritto d'asilo;

b) prevedere un coordinamento nazionale degli interventi, realizzando altresì una programmazione triennale, con verifica annuale, sull'andamento dei servizi effettuati e prevedendo la pubblicazione di un rapporto periodico sulle attività svolte dai servizi ai valichi;

c) prevedere, tanto nella strutturazione dei luoghi in cui svolgere il servizio (garanzia di spazi idonei e di tempi adeguati) che nelle modalità operative, che l'ente di tutela, nell'espletamento del proprio ruolo di informazione ed orientamento verso gli stranieri, possa agire anche nell'area transiti degli aeroporti e nelle zone di attracco navale, con la dovuta autonomia e terzietà rispetto all'operato delle forze di P.S, al fine di evitare che si generino possibili timori e reticenze da parte degli stranieri nell'esprimere la propria effettiva condizione;

d) permettere in ogni caso l'accesso ai servizi al valico da parte di enti ed associazioni internazionali e nazionali che intendano operare un monitoraggio indipendente sulla situazione dei servizi stessi. L'accesso ai valichi al fine di svolgere detto ruolo di monitoraggio non può in alcun modo risultare subordinato all'esistenza da parte degli enti interessati dei rapporti convenzionali di natura onerosa con l'Amministrazione per l'espletamento di servizi ai valichi stessi.

9.2. L'attivazione dei servizi di accoglienza ed assistenza nelle aree di frontiera comunque significative

Tenuto conto della situazione di particolare congestione che si determina in occasione di arrivi collettivi via mare, e della necessità di garantire un'efficace e tempestivo orientamento alla procedura d'asilo nonché di garantire l'accesso all'informazione sui propri diritti a tutti gli stranieri comunque presenti alla frontiera o intercettati in prossimità di essa, anche sulla base della esperienza pilota del progetto Praesidium la cui importanza è chiaramente riconosciuta a livello internazionale, si raccomanda di:

- adottare una lettura estensiva dell'art. 11 del D.Lgs 286/98, in base alla quale servizi analoghi a quelli forniti ai valichi di frontiera possano essere istituiti anche in zone di frontiera non contrassegnate dall'esistenza di un valico ufficiale se in dette zone si verificano comunque in modo significativo e costante arrivi di stranieri che intendono presentare istanza di asilo o che hanno altre esigenze di protezione;
- prevedere presso i CSPA (centri di primo soccorso ed accoglienza) e presso strutture analoghe deputate al primo soccorso degli stranieri servizi adeguati di prima assistenza giuridica e psico-sociale; ciò al fine di evitare che più vulnerabili o comunque meritevoli di protezione possano subire le conseguenze di una carenza di servizi di orientamento e informazione adeguati ovvero possano facilmente essere oggetto condizionamenti esterni da parte di organizzazioni criminose.

9.3. L'applicazione degli accordi di riammissione nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritto d'asilo e tutela dei diritti umani fondamentali

In materia di accordi di riammissione tra Italia e altri Stati appartenenti all'Unione ovvero con Stati terzi, alla luce della grave situazione attuale, si ritiene di dovere richiamare con forza il Governo italiano sulla inderogabilità e urgenza di impartire opportune indicazioni operative alle autorità di frontiera sulla corretta applicazione di detti accordi, nel rispetto delle norme di diritto internazionale ed europeo in materia di asilo e di protezione dal rischio di *refoulement.*

Capitolo 2

L'ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO E ALL'ACCOGLIENZA LA CONTRADDITTORIA CONVIVENZA TRA SITUAZIONI DI GRAVE ABBANDONO E TENTATIVI DI "SISTEMA TERRITORIALE"

1. L'accesso alla procedura d'asilo: quadro normativo e ipotesi di ricerca

Il D.lgs 25/08 agli art. 3, 6, 8, 26 introduce delle rilevanti novità in materia di accesso alla procedura di asilo. Le nuove disposizioni vanno tuttavia lette in combinato disposto tra loro, anche se invero il testo normativo presenta numerose ripetizione e sovrapposizioni. La disciplina lascia inoltre ampio margine di discrezionalità alle autorità competenti per le varie fasi del procedimento nell'adozione di provvedimenti che incidono sulle garanzie del richiedente.

La domanda di asilo (art. 3 c.2 ed art. 26 c.1) può essere presentata all'ufficio di polizia di frontiera, all'atto dell'ingresso nel territorio, ovvero presso la questura del luogo di dimora. Può pertanto accedere alla procedura di asilo sia colui che sta per fare o ha appena fatto ingresso in Italia, sia colui che si trova già in Italia con o senza permesso di soggiorno senza termini di decadenza. L'istanza non può essere respinta o esclusa dall'esame per il solo fatto di non essere stata presentata tempestivamente (art. 8 c 1). Si prevede che, nell'ipotesi in cui l'istante sia donna, alle operazioni partecipi personale femminile.

La presentazione della domanda di asilo non è vincolata ad una forma precisa, e può avvenire anche in via verbale o attraverso manifestazioni comportamentali che palesino una chiara manifestazione di volontà da parte del richiedente di chiedere

protezione. Sussiste tuttavia l' obbligo per il richiedente di collaborazione con le Autorità in ogni fase del procedimento, mentre la questura ha l'obbligo di formare un verbale, negli appositi modelli predisposti dalla Commissione Nazionale, contenente le dichiarazioni dell'istante e gli allegati di legge.

Con la presentazione della domanda si determina il diritto all'ingresso e, se già effettuato, alla permanenza sul territorio del richiedente per tutto il tempo dell'espletamento della procedura e dell'eventuale impugnazione giurisdizionale, con la necessità di armonizzare il fondamentale principio da ultimo menzionato con le previsioni normative inerenti i casi in cui il richiedente è stato destinatario di provvedimenti di espulsione e/o respingimento. Incombe all'amministrazione ricevere l'approvazione da parte del richiedente del verbale e rilasciarne copia al richiedente. L'art. 10 c.4 chiaramente dispone che in fase di presentazione dell'istanza (oltre che in fase di esame della stessa) al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete nella sua lingua o in una lingua conosciuta.

Poiché ai sensi dell'art. 40 c.1. del D.Lgs 25/08 sono abrogate le previgenti disposizioni di cui all'art. 1 comma 4 del decreto legge 20 dicembre 1989 n. 416 convertito in legge con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 che non consentivano l'ingresso nel territorio dello Stato allo straniero che intendesse presentare domanda di asilo e nei cui confronti ricorresse una delle ipotesi indicate dal citato comma 4, tutte le istanze di asilo debbono essere recepite dall'autorità di P.S., senza esclusione alcuna, ivi comprese quelle che possono essere oggetto di una valutazione di inammissibilità da parte della competente Commissione territoriale, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs 25/08. Il Legislatore ha così chiaramente voluto tutelare in modo particolare lo straniero che intende accedere alla procedura di asilo, non certo per eccesso di generosità ma in virtù della fondamentale considerazione che ogni istanza di asilo, in virtù della natura stessa del procedimento, consistente nell'accertamento della sussistenza di un diritto soggettivo dell'individuo, debba essere comunque sottoposta, anche in sede di mera ammissibilità, alla valutazione dell'autorità accertante, indicata dalla legge nelle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 4 c.1)
Il legislatore comunitario con l'art. 10 della direttiva n. 2005/85/CE, e quello italiano con l'art. 10 del D.lgs. n. 25/2008, hanno previsto una serie di adempimenti e regole a garanzia del richiedente protezione internazionale, affinché sia assicurata una corretta e completa informazione sull'intera procedura, sui tempi necessari, sui diritti e gli obblighi ad essa connessi, e sugli elementi utili alla definizione della stessa.
Tra gli strumenti e le misure adottate a garanzia del richiedente asilo è ricompreso l'opuscolo informativo redatto dalla Commissione Nazionale, volto ad illustrare le fasi della procedura, i principali diritti e doveri del richiedente, i benefici in termini di assistenza sanitaria ed accoglienza di cui dispone, nonché i recapiti degli enti di tutela di riferimento.
Parimenti si dica circa la possibilità per il richiedente di contattare gli enti di tutela,

primo tra tutto l'UNHCR, nonché l'obbligo di informare e garantire l'effettiva conoscenza di ogni decisione adottata in merito alla domanda ed alla procedura che lo riguarda.

Sempre in merito all'accesso alla procedura, l'art. 26 c.1 e 2, in conformità ai principi generali di diritto amministrativo, prevede che la ricezione della domanda di asilo da parte dell'autorità di PS, con conseguente rilascio (c.3 e 4) del verbale di ricezione dell'istanza, del permesso di soggiorno o di attestato nominativo, nonché con attivazione delle misure di accoglienza, avvenga contestualmente o subito dopo la presentazione della domanda stessa, che come si è detto, si sostanzia nella chiara manifestazione di volontà del richiedente. L'emergere di esigenze organizzative da parte degli uffici competenti che producano una dilatazione significativa del tempo intercorrente tra la presentazione della domanda e la sua formalizzazione non possono andare a danno del richiedente, né sotto il profilo della regolarità della presenza nel territorio nazionale nelle more del procedimento, né sotto il profilo dell'immediatezza delle necessarie misure assistenziali. In altri termini, la condizione giuridica dello straniero che è in attesa della verbalizzazione della sua domanda di asilo è quella di richiedente la protezione internazionale, ancorché lo stesso sia stato munito solo di un invito (sotto forma di cedolini o simili) a presentarsi in una data successiva per l'espletamento della procedura, o sia addirittura sprovvisto di ogni documentazione in ragione di appuntamenti verbali. Nello stesso periodo di attesa al richiedente va garantito l'accesso alle misure assistenziali che il D.Lgs 140/05, art. 5 fa decorrere "*dal momento della presentazione della domanda*".
Si richiama il dettato normativo della Direttiva Accoglienza, ove si stabilisce infatti che "*gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda é pendente o é in esame*" (art. 6, c. 1 Dir. 2009/3/CE). Del resto, il successivo art. 13, c. 1 della Direttiva Accoglienza prevede che "*Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo*". Pertanto, alla luce delle disposizioni comunitarie è necessario che il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo sia effettivamente organizzato in modo da garantire immediata accoglienza al momento della presentazione della domanda.

Estremamente rilevante in materia di accesso alla procedura di asilo risulta quanto disposto dall'art. 26 c.1 del D. Lgs 25/08 laddove dispone che la domanda di asilo può essere presentata alla *" polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora. Nel caso di presentazione della domanda all'ufficio di frontiera è disposto l'invio del richiedente presso la questura competente per territorio" (art. 26 c.1)*
Il testo normativo si riferisce alla nozione di "dimora" (e non di residenza o domicilio) quale luogo in cui il richiedente si trova, anche temporaneamente. Si ritiene che interpretazioni difformi o comunque restrittive non siano conformi alla citata normativa e ingenerino il paradosso che i richiedenti asilo ricevano una protezione del

tutto casuale e incerta a seconda del luogo in cui presentano la loro domanda e della disponibilità di risorse economiche e organizzative a disposizione. Va richiamato come la normativa sull'ingresso ed il soggiorno dello straniero si applica ai richiedenti la protezione internazionale solamente ove espressamente richiamata o nei casi in cui tale generale disciplina non sia in contrasto con quella speciale in materia di protezione internazionale. La disciplina speciale in materia prevede un evidente "automatismo" tra la domanda di protezione ed il rilascio del permesso per richiesta di asilo (salvi i casi di trattenimento in c.i.e. o accoglienza in c.a.richiedenti asilo. ex artt.20 e 21 D.Lgs. 25/2008); non è infatti prevista alcuna condizione in presenza della quale si possa rifiutare il rilascio di detto titolo di soggiorno al richiedente la protezione. Se è vero che il richiedente deve comunicare, ex art.11, co. 2, D. Lgs. 25/2008, l'eventuale mutamento di residenza o domicilio, ciò non può certo comportare la richiesta da parte della competente questura di documentazione atta a dimostrare tali situazioni di fatto; tanto meno se tale documentazione (quale la dichiarazione di ospitalità) richiede la partecipazione al "procedimento" di soggetti (gli attestanti l'ospitalità) che possano manifestarsi inerti impedendo così al richiedente asilo l'esercizio di propri fondamentali diritti; se è vero anche, inoltre, che chi alloggi o ospiti cittadini stranieri deve darne comunicazione ex art.7, co.1, TU alla competente questura, è indubbio come tale obbligo incomba solamente su tale soggetto e non sul cittadino straniero "ospitato", che non può quindi in alcun modo essere sanzionato per l'eventuale inerte ed illegittima condotta di chi lo ospita.
In ogni caso, la mancanza in capo al richiedente asilo di mezzi di sostentamento (e quindi anche di alloggio), è prevista dall'ordinamento non certo quale condizione ostativa alla presentazione della domanda, bensì quale presupposto per l'inserimento dello stesso nella Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, ai sensi del D.Lgs. 140/2005 art.5, co. 2.
A quanto sopra, in merito alla necessità dell'indicazione di un luogo ove effettuare le notifiche al richiedente la protezione, si aggiunga come sia interesse solamente di quest'ultimo non risultare irreperibile. Ai sensi dell'art.11, co.3, D.Lgs. 25/2008, infatti, le notifiche si considerano validamente effettuate presso l'ultimo *domicilio* del richiedente.

La ricerca ha inteso verificare se e in quale misura si registrano problemi nell'accesso alla procedura di asilo nei diversi contesti territoriali, specie nelle aree metropolitane (e quindi al di fuori dell'invio, per così dire "automatico" ai C.A.R.A. attuato nei confronti dei richiedenti asilo che giungono in Italia via mare sulle cose meridionali della Sicilia o di altre regioni) per ciò che attiene:

- la tempistica complessiva dei procedimenti e il rilascio dei titoli autorizzativi alla permanenza regolare nel territorio nazionale previsti dalla normativa vigente;
- la condizione effettiva in cui si trova il richiedente asilo nelle more dell'iter amministrativo, con particolare attenzione all'accesso alle misure di accoglienza;
- l'accesso ai diversi sistemi di accoglienza previsti dalla norma, ovvero a peculiari sistemi territoriali;

- l'informazione e l'orientamento alla procedura garantito ai richiedenti

Sugli aspetti della procedura d'asilo sopra richiamati, il lavoro di ricerca ha permesso di fare emergere, un quadro completamente frammentato e in parte contraddittorio, che rende a volte quasi neppure confrontabili tra di loro le diverse situazioni riscontrate nei diversi territori. Vengono di seguito esaminate nel dettaglio le situazioni relative a quattro aree di particolare rilevanza: Torino, Roma, Bologna (con accenni alla più generale situazione regionale dell'Emilia Romagna) e Milano.

In conclusione del presente capitolo, prima delle conclusioni e delle raccomandazioni, si ritiene utile analizzare quanto è emerso da un interessante progetto nazionale di tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il numero verde gestito dall'A.R.C.I. (Associazione Ricreativo Culturale Italiana)

2. L'area metropolitana di Torino

L'accesso alla procedura e alle misure di accoglienza rappresenta uno degli aspetti più critici della realtà asilo della città di **Torino.** Per accedere alla procedura è necessario presentarsi alla Questura di Torino (via Vinzaglio). La domanda di protezione, tuttavia, non è formalizzata nel momento in cui il richiedente manifesta alla Questura la volontà di chiedere protezione internazionale essendo necessario un previo appuntamento nel quale il richiedente asilo è sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici. Solo all'esito di questi ultimi - e solo qualora non emerga che il richiedente asilo è inserito nella banca dati Eurodac e nello SDI - viene dato un appuntamento per la formalizzazione della domanda e la compilazione del modello C3. Tra i due momenti possono trascorrere dai **20 giorni** (dato fornito dalla Dott.ssa Fassone - Ufficio Immigrazione) sino a **2 mesi** (dato confermato da pressoché tutte le associazioni ed enti di tutela). In questo arco temporale il richiedente asilo - pur essendo tale avendo già effettuato accesso alla Questura ed essendo stato sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici - non ha alcuna garanzia di avere accesso ad un'effettiva accoglienza. Se da un lato, infatti, i richiedenti asilo, non vengono in generale inviati nei C.A.R.A. in base all'interpretazione fornita dalla Questura dell'art. 20 D.Lgs 25/2008, che verrà esplicata nel prosieguo della trattazione (solo 3 invii in tutto l'anno 2010) dall'altro, non hanno nemmeno accesso allo S.P.R.A.R. non avendo ancora formalizzato la domanda. Di conseguenza ed anche se il Comune di Torino si attiva da subito per l'inserimento in accoglienza considerandoli già - come del resto sono – richiedenti asilo, questi ultimi hanno accesso ad uno dei **200** posti in dormitorio della città di Torino (c.d accoglienza in "bassa soglia"). Posti che tuttavia non sono riservati ai soli richiedenti asilo ma anche ai tutti i "senza tetto" presenti in città. Va peraltro evidenziato per l'accoglienza in c.d "bassa soglia" non è previsto alcun posto per le donne le quali devono essere accolte nelle strutture di volontariato disponibili sul momento.
Molti richiedenti protezione, in questa prima fase della procedura, attivata ma

formalmente non ancora avviata sono abbandonati a se stessi e costretti spesso a vivere all'addiaccio e/o in sistemazioni di fortuna con ogni evidente conseguenza di dispersione. La verbalizzazione della domanda avviene nei locali della Questura alla presenza di un interprete; presenza garantita grazie al fatto che il sistema degli appuntamenti consente di conoscere con molto anticipo la nazionalità dei richiedenti asilo e così di reperire i traduttori necessari. Nel caso di mancata disponibilità dell'interprete nel giorno prestabilito, viene rinviato l'appuntamento con il richiedente (comunicazione telefonica). Raramente, come confermato da più parti, in questa fase vi è la presenza di un avvocato e di rappresentanti di Enti di tutela. Qualora il richiedente sia un minore se la minore età è attestata da un'associazione di riferimento (sul territorio Ass. ASAI) con allegata relazione si da per acquisita in caso contrario si procede con gli accertamenti di rito.

L'accesso alla procedura, come confermato sia dall'Ufficio Immigrazione che dagli Enti di Tutela, non risulta subordinato all'indicazione del "luogo di dimora". La domanda viene comunque recepita salvo pretendere la dichiarazione di ospitalità in fase di rilascio del permesso di soggiorno in mancanza della quale la procedura di rilascio del soggiorno rimane "sospesa" sino a consegna da parte del richiedenti asilo della citata documentazione (con ogni effetto giuridico connesso alla mancata disponibilità del titolo). Non si registrano tuttavia provvedimenti di rigetto per questo motivo ed i richiedenti asilo sono lasciati in una specie di "limbo" (si vedano dati riportati di seguito).

Numero di richieste asilo presentate alla Questura di Torino

2008	2009	2010
589	471	445

Numero di permessi di soggiorno rilasciati per attesa asilo

2008	2009	2010
398	95	119

Numero di permessi di soggiorno per attesa asilo con durata semestrale

2008	2009	2010
26	50	57

Dall'analisi dei dati sopra riportati emerge che se nell'anno 2008 la quasi totalità

dei richiedenti asilo che ha formulato istanza di protezione ha ricevuto il titolo di soggiorno (considerate anche le persone inviate nei C.A.R.A. ex art. 20 D.Lgs 25/2009 e il numero dei permessi semestrali attribuiti) al contrario, circa la metà dei richiedenti asilo che hanno presentato domanda di asilo nel 2009 ne sono rimasti privi (sempre tenendo in considerazione il numero di persone inviate nei C.A.R.A. e il numero dei permessi semestrali). Situazione che si è aggravata nel 2010 dove oltre il 60% dei richiedenti asilo che ha presentato domanda di protezione non ha ricevuto il titolo soggiorno (a fronte di soli 3 invii al C.A.R.A. e 57 permessi semestrali).

La città di Torino conta (aprile 2011) **50 posti** ordinari in accoglienza nello S.P.R.A.R. (suddivisi in un centro da 35 posti per uomini gestito dal Comune e denominato "Casa del Mondo", 2 appartamenti gestiti dalla cooperativa progetto Tenda da 5 posti ciascuno per donne con minori e 5 altri posti per donne gestiti dal SERMIG-Arsenale della Pace). A questi cui si aggiungono **6 posti** S.P.R.A.R. per categorie vulnerabili.
In Provincia, il Comune di Ivrea ha a disposizione **21 posti** (divisi in cinque alloggi) il Comune di Chiesanuova **15 posti**.

I predetti posti S.P.R.A.R. non sono tuttavia destinati per intero all'accoglienza dei richiedenti asilo in quanto alcuni di essi sono destinati a titolari di protezione (per intero nel centro di Ivrea).

Ai numeri sopra riportati devono aggiungersi ulteriori **28 posti** riservati a richiedenti asilo (26 uomini e 2 donne) che non fanno parte del progetto S.P.R.A.R. e che sono gestiti dal Comune e **5 posti** per richiedenti asilo con disagio psichico attivati con finanziamento FER.
Il Comune di Torino, inoltre, gestisce ulteriori **173 posti** extra S.P.R.A.R. destinati a titolari di protezione. Beneficiari quest'ultimi divisi in 11 privati appartamenti (uno solo dei quali è destinato all'accoglienza di 8 donne) 2 centri di 30 persone ciascuno e un centro più grande con 65 rifugiati (Casa del Mondo – stabile di proprietà del Comune di Torino).

Tutti i posti sopra citati - al di la del progetto di Chiesanuova che conta qualche nucleo familiare - sono destinati a singoli - uomini, donne, categorie vulnerabili – **e non vi è attualmente capacità di accoglienza su Torino per nuclei famigliari**. Realtà quest'ultima che, come evidente, determina enormi problematiche. Basti pensare che, a volte, si giunge anche a smembrare la famiglia per permettere l'inserimento in accoglienza nelle diverse strutture.

S.P.R.A.R.

35 posti uomini 1 centro (casa del Mondo)
15 posti donne in 3 appartamenti
6 posti categorie vulnerabili
56 posti

ACC. RIFUGIO (COMUNE TO)

per Richiedenti Asilo:
6 posti uomini 1 centro
20 posti uomini 1 centro
2 posti donne
28 posti +
5 posti per richiedenti asilo
con disagio psichico (FER)
33 posti

per titolari di protezione:
36 posti uomini in 10 appartamenti
67 posti uomini 1centro (c. del Mondo)
62 posti uomini 2 centri
8 posti donne in appartamento
173 posti

Per ciò che attiene le richieste di inserimento e l'invio in accoglienza la situazione è alquanto complessa e per certi versi non lineare. La Prefettura viene contattata per l'inserimento in accoglienza, essenzialmente, dalla Questura di Torino e dall'Ufficio Stranieri del Comune [1] – sede di via Bologna n. 51 – che sono i due uffici che per primi vengono a contatto con i richiedenti protezione. A seguito del primo contatto, spesso telefonico, l'Ufficio Territoriale del Governo provvede a fissare un appuntamento (nell'arco di circa 10-15 giorni) per la formalizzazione della richiesta di accesso alle misure di accoglienza. Per la formalizzazione dell'istanza, così come per l'accertamento dei mezzi di sussistenza, non viene richiesta dalla Prefettura alcuna particolare documentazione essendo sufficiente la dichiarazione dell'interessato, il quale ha accesso all'accoglienza senza alcuna subordinazione al termine degli 8 giorni previsto dall'art. 5 comma 4 D.Lgs 140/2005 (a conferma infatti, non si registra alcun rigetto e/o revoche dell'accoglienza per questo motivo). In ogni caso la Prefettura si assicura che il richiedente asilo sia pronto ad accettare qualunque posto in accoglienza nel territorio italiano, escludendolo in caso negativo.

Nel momento in cui il richiedente asilo si presenta alla Prefettura alla data dell'appuntamento, quest'ultima verifica se nel Comune di Torino c'è un posto in accoglienza (sia nel circuito S.P.R.A.R. che nei 28 posti gestiti direttamente dal Comune) e in caso positivo, nell'arco di 7 giorni, fa partire la richiesta al Servizio Centrale segnalando a quest'ultimo la disponibilità di un posto sul territorio. Richiesta che ovviamente è inoltrata negli stessi tempi anche nel caso in cui la Prefettura non rilevi alcuna disponibilità di posti nella Provincia.

1 i dati relativi agli stranieri che negli anni si rivolgono all'Ufficio immigrati del Comune sono pubblicati sulla pagina del sito www.comune.torino.it/statistica/osservatorio/stranieri/2009

Nell'ipotesi in cui il Servizio Centrale SPRAR dia riscontro positivo alla segnalazione della Prefettura il richiedente asilo viene trasferito nel centro. Il trasferimento effettivo dell'ospite avviene quindi **non prima di un mese** dal momento in cui la Prefettura ha ricevuto la prima segnalazione (tempi di attesa ai quali va aggiunto, si ripeta, tutto il periodo pre-richiesta di accoglienza per un **totale di circa 3/4 mesi**

Se al contrario non viene individuato un posto in accoglienza, il richiedente resta in carico al Comune di Torino che lo inserisce in una apposita lista di attesa (che conta in media 70 richiedenti in attesa di inserimento nella quale paiono confluire anche i casi Dublino in rientro in Italia - vedi punto 8). Lista di attesa che viene evasa dal Comune in base alla priorità della domanda di accoglienza e/o in base a necessità particolari del singolo richiedente (valutazione che viene effettuata per singola situazione).

In nessun caso, comunque, la Prefettura eroga il contributo ex art. 6 comma 7 D.Lgs 140/2005 se non ha una specifica comunicazione scritta del Ministero che li autorizza in questo senso, allorquando non ha alcun posto in accoglienza (né nello S.P.R.A.R. né nei C.A.R.A.).

Dall'esame dei dati forniti dalla Prefettura emerge che dal marzo del 2008 al dicembre dello stesso anno sono state presentate **254** richieste di accesso alle misure di accoglienza – e pari numero di segnalazioni allo S.P.R.A.R. ex art. 6 comma 2 D.Lgs 140/2005 – e **191** invii ai Centri S.P.R.A.R. (in tutto il territorio nazionale).
Nel 2009 **82** richieste di accesso alle misure di accoglienza – e pari numero di segnalazioni allo S.P.R.A.R. ex art. 6 comma 2 D.Lgs 140/2005 – e **61** invii ai Centri S.P.R.A.R. (in tutto il territorio nazionale)
Nel 2010 **110** richieste di accesso alle misure di accoglienza – e **85** segnalazioni allo S.P.R.A.R. ex art. 6 comma 2 D.Lgs 140/2005 – e **72** invii ai Centri S.P.R.A.R. (in tutto il territorio nazionale). Le nazionalità prevalenti di richiedenti asilo che fanno istanza di accesso alle misure di accoglienza sono Nigeria, Rep. Dem Congo, Costa d'Avorio e Pakistan.

I dati da ultimo citati [2] indicano che il totale delle richieste di accoglienza coincide con le segnalazioni effettuate dalla Prefettura al Servizio Centrale. In effetti, come chiarito dalla referente della Prefettura, i richiedenti asilo inseriti nei posti in accoglienza "extra-S.P.R.A.R. " gestiti dal Comune vengono comunque segnalati al servizio centrale.

Lo S.P.R.A.R. della città di Torino, come confermato dal referente dell'amministrazione comunale, accoglie per totalità dei posti disponibili richiedenti asilo e rifugiati provenienti dal territorio. Nessuno degli ospiti attualmente inseriti proviene infatti dai C.A.R.A. di altre regioni.

2 Alcuni dei dati indicati dalla Prefettura di Torino non corrispondono con i dati riportati nei quaderni del servizio centrale (si veda ad esempio il numero di segnalazioni per l'anno 2009)

Dall'incontro con l'Ufficio Stranieri del Comune e con i referenti degli Enti Gestori dei progetti S.P.R.A.R. è tuttavia emerso chiaramente che al di la del numero di posti attualmente disponibili sul territorio, il sistema "istituzionale" di accoglienza non riesce a rispondere alle reali necessità del territorio (conferma ne sia la nutrita lista di attesa per l'inserimento tenuta dal Comune). Gli operatori dei vari progetti hanno tenuto anche a sottolineare che in questo contesto, le situazioni più critiche - che a Torino, come detto, riguardano anche casi apparentemente non tali es. inserimento di una famiglia - spesso sono risolte grazie alla presenza e all'intervento degli Enti di Tutela, del mondo associazionistico, delle varie confessioni religiose oltre che di privati cittadini [3] senza i quali il sistema ordinario di accoglienza, non potrebbe reggere.

Probabilmente a contrario di quello che accade nel resto d'Italia, la mancanza di un C.A.R.A. nella regione Piemonte fa si che l'invio di richiedenti asilo nei Centri sia un fenomeno limitato e pressoché nullo, soprattutto negli ultimi due anni 2010-2011. Dal resoconto dei dati ufficiali forniti dalla Questura di Torino emerge infatti chiaramente che il numero di persone inviate nei C.A.R.A. ex art. 20 D.Lgs 25/2008 sia stato pari a **33** richiedenti dall'1 marzo 2008 al 31 dicembre 2008; **100** richiedenti nell'anno 2009 e solo **3** richiedenti per tutto l'anno 2010. Il privilegiare il mantenimento dei richiedenti asilo nel territorio ove è presentata la domanda di protezione è un fenomeno reso possibile grazie alla lettura offerta dell'art. 20 (di seguito).

Numero di richiedenti asilo inviati nei C.A.R.A. ex art. 20 D.Lgs 25/2008

2008	2009	2010
33	100	3

La fattispecie di cui all'art. 20 c.2 lettera a) non è applicata, finendo per "identificarsi" e sovrapporsi con le fattispecie di cui alle lettere b) e c) dello stesso articolo. La fattispecie deve pertanto applicarsi solo per il tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione (il cui limite massimo è di 20 giorni, ma che potrebbe anche essere molto inferiore e che comunque si esaurisce prima dell'esame di merito della domanda) scaduto il quale al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione sulla domanda (art. 20 c.3). L'accoglienza del richiedente può essere disposta (specie nel caso di situazioni vulnerabili) in un progetto territoriale dello S.P.R.A.R. , o, in mancanza di

3 Progetto "Rifugio Diffuso" che prevede la presa in accoglienza da parte di privati cittadini di richiedenti asilo presenti sul territorio che non hanno alcun inserimento.

posti disponibili, può proseguire nel C.A.R.A. Nella prassi ciò che si ritiene avvenga è che: 1) la lettera a) non viene mani indicata nei provvedimenti di invio ai C.A.R.A.; 2) essa è indicata assieme (e non in alternativa) alle lettere b e c; 3) in ogni caso decorso il ventesimo giorno, il richiedente rimane nel C.A.R.A. senza che gli sia rilasciato alcun titolo di soggiorno.

La Questura di Torino assume che la maggior parte dei richiedenti asilo - se non la totalità - ricada nella lett. a) dell'art. 20. Senonché, imponendo anche la lett. a) l'invio ai centri, in passato si cominciò ad inviare al Ministero le richieste per il trasferimento nei C.A.R.A. Tuttavia, a causa dell'elevato numero di domande di protezione presentate a Torino (589 tra il marzo e dicembre 2008, 471 nel 2009 e 445 nel 2010) e la mancanza di un C.A.R.A. sul territorio i trasferimenti verso i C.A.R.A. comportavano un notevole rallentamento della procedura, nonché un invio dei richiedenti a molti chilometri di distanza con un generale dispendio di energie e risorse. Cosicché la Questura di Torino, sul presupposto che molti dei richiedenti asilo ha un contatto nel territorio e riesce ad avere nella maggioranza dei casi una dichiarazione di ospitalità, ha deciso di interpretare l'art. 20 - non si capisce in che modo - nel senso che l'invio al C.A.R.A. è obbligatorio nei soli casi in cui la persona non sia in grado di indicare alcun domicilio.

Dopo l'esperienza fallimentare risalente al settembre 2009 del "centro Morcone", ovvero un centro scaturente dagli accordi Governo-città metropolitane di via Asti - una ex caserma in parte ristrutturata (vedi approfondimento sugli stabili occupati nel capitolo sulle problematiche connesse all'inclusione sociale dei titolari di protezione) - non vi è attualmente a Torino la presenza di alcuno di questi centri nei quali, in ogni caso sono stati ammessi in passato esclusivamente titolari di protezione internazionale.

La ricerca ha cercato anche di analizzare almeno parzialmente quanto avviene nel C.I.E. di Torino.
Come è noto, le ipotesi di invio ai C.I.E. di cui lettera c) dell'art. 21 ricorrono nel caso lo straniero era stato in precedenza destinatario di un provvedimento di espulsione e abbia presentato la domanda di asilo solo dopo essere stato nuovamente fermato in occasione di un successivo controllo, non potendo esservi con testualità tra l'emanazione del provvedimento espulsivo e l'accesso alla procedura di asilo, ovvero nell'ipotesi di domanda di asilo presentata da uno straniero già trattenuto in un C.I.E.. In relazione al respingimento, trattandosi di una misura tassativamente vietata nei confronti di un richiedente asilo la disposizione di legge dovrebbe trovare applicazione nei soli casi nei quali lo straniero sia stato destinatario di un provvedimento di respingimento senza che nelle circostanze connesse al suo ingresso abbia presentato istanza di asilo e che lo stesso, dopo essere rimasto sul territorio nazionale, abbia successivamente presentato un'istanza di protezione internazionale (vedasi capitolo 3, paragrafo 4.1.3).

Dai dati forniti dalla stessa questura emerge che nel periodo marzo-dicembre 2008 **nessun** richiedenti asilo ha fatto richiesta di protezione dopo essere stati fermati in condizione di soggiorno irregolare mentre 74 **persone** hanno fatto richiesta dall'interno del C.I.E.. Per l'anno 2009, 1 solo richiedente asilo ha fatto domanda dopo essere stato fermato in condizione di soggiorno irregolare mentre ben 114 **persone** hanno fatto richiesta dall'interno del C.I.E.. Per l'anno 2010, 2 soli richiedenti asilo hanno fatto domanda dopo essere stato fermato in condizione di soggiorno irregolare mentre 67 **persone** hanno fatto richiesta dall'interno del C.I.E.. Le nazionalità prevalenti che hanno presentato domanda di protezione domanda dal C.I.E. sono Marocco e Nigeria.

C.I.E. Domande di asilo

	2008	2009	2010
- dall'interno del C.I.E.	74	114	67
- a seguito di fermo in condizioni di soggiorno irregolare	0	1	2

Dai dati forniti dal C.I.E. di Corso Brunelleschi emerge altresì che nell'anno 2010 hanno fatto ingresso nel C.I.E. in totale 732 persone (588 maschi e 143 femmine) con prevalenza Marocco (221) Tunisia (103) Nigeria (94) e Algeria (60). Nel 2009 in totale 943 persone (761 maschi e 182 femmine) con prevalenza Marocco (354) Nigeria (128) Tunisia (120) Algeria (51).

Va segnalato che il C.I.E. di Corso Brunelleschi - gestito dalla Croce Rossa sin dal 1999[4] è letteralmente "blindato". Nessuno degli Enti di tutela intervistati ha accesso e/o conosce la realtà interna al Centro. Solo gli avvocati, se nominati, hanno ovviamente possibilità di entrare per incontrare gli assistiti. Il Centro non ha nessun legame con il territorio (se non un paio di convenzioni con l'ospedale per le cure odontoiatriche e con il SERT finalizzata all'analisi delle urine per l'individuazione delle tossico-dipendenze). Tutto è fornito dalla Croce rossa in "regime" di "multi-service".

3. L'area metropolitana di Roma

L'accesso alla procedura per i richiedenti asilo che presentano domanda alla questura di Roma presenta rilevanti criticità. Si segnalano 3 ordini di problemi afferenti

4 La convenzione per la gestione del centro è scaduta nel 2009, anno in cui è stata indetta una nuova gara vinta formalmente dalla croce Rossa ma impugnata innanzi al Tar Piemonte che ha respinto la sospensiva ma non ha ancora deciso il merito. Quindi attualmente la C. Rossa opera in regime di proroga della convenzione del 2009. L'ultimo bando di gara ha peraltro previsto l'estensione del Centro fino a 180 posti (attualmente è di 129 posti).

rispettivamente a:
a) la nozione del luogo di dimora;
b) ai tempi di accesso alla procedura;
c) all'accoglienza prima e dopo la verbalizzazione.

Per la presentazione della domanda di asilo, la Questura di Roma richiede obbligatoriamente un'elezione di domicilio, anche nel caso si persone prive di mezzi di sostentamento e che, come si vedrà, verranno inviate in un momento successivo presso un C.A.R.A. o presso altra struttura di accoglienza pubblica. Questa prassi viene giustificata con la necessità per la questura di contattare il richiedente per le successive comunicazioni (appuntamento per la verbalizzazione). Tale richiesta, che si ritiene non legittima in quanto non conforme alla norma[5], appare altresì incongrua con la stessa prassi della Questura che è solita comunicare al richiedente la data della verbalizzazione contestualmente alla realizzazione dei rilievi fotodattiloscopici[6]. Per ovviare a questa prassi, diverse associazioni sul territorio romano mantengono la possibilità di concedere una residenza convenzionale[7]. Tra esse il Centro Astalli ha dichiarato che nel 2009 ben 984 utenti hanno richiesto la domiciliazione specificamente per poter richiedere asilo[8], mentre la Comunità di Sant'Egidio ha domiciliato 861 persone nel corso del 2008, 620 nel 2009, 199 nel 2010 (giugno), mentre il totale delle residenze alla stessa data era di circa 1400. In questi casi non si tratta solo di domiciliazioni ai fini della richiesta di asilo ma anche, come accade per altre associazioni, di domiciliazioni legate alla difficoltà per molte persone appartenenti alle categorie più deboli (senza tetto e senza fissa dimora) di avere un domicilio. Tra il 2009 e il 2010, la concessione della residenza presso tali associazioni è stata oggetto di un ampio dibattito cittadino. Il Comune di Roma ha infatti sospeso in più momenti la possibilità per alcune di queste associazioni di rilasciare la residenza, mentre ha chiesto a tutte di controllare e ripulire le proprie liste. La residenza presso le sedi associative è stata infatti contestata dai municipi in cui agiscono le associazioni, che lamentano un eccessivo carico di

5 In merito, è stato osservato come "il decreto procedure ha opportunamente fatto riferimento alla nozione di «dimora» e non già a quelle di residenza o di domicilio dei richiedenti la protezione internazionale, con ciò intendendosi – in linea con l'art. 43, co. 2, c.c. – quel «luogo in cui la persona si trova anche temporaneamente», senza dunque alcuna esigenza di «formalizzazione» della stessa: M. Benvenuti, *La presentazione delle domande presso l'ufficio di polizia di frontiera o la Questura*, in *Id.*, (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato* cit., pp. 350 ss.

6 Similmente, A. Cascelli, *Gli obblighi dei richiedenti effettivamente imposti,* in M, Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato* cit., pp. 441 ss.

7 Fra queste possono essere ricordate il Centro Astalli, la Caritas, la Casa dei Diritti Sociali e la Comunità di Sant'Egidio. In base a una delibera del 2000 (D.G.C. 84/2002) il Comune ha istituito Via Modesta Valente quale "indirizzo anagrafico convenzionale" per le persone senza fissa dimora della città.

8 Centro Astalli " Rapporto 2010"http://www.centroastalli.it/fileadmin/immagini/File_scaricabili/Rapporto_annuale_2010.pdf

lavoro a fronte della popolazione che effettivamente vive sul territorio. A fronte delle pressioni ricevute, alcune associazioni hanno accettato che il comune emanasse una circolare che stabilisce che la residenza sia rilasciata trascorsi due mesi dal momento in cui viene richiesta.
La questione dei domicili e la *querelle* descritta, oltre a evidenziare la persistenza di una prassi impropria illumina un aspetto particolarmente critico dei percorsi di integrazione dei richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria a Roma e sul territorio nazionale. Al di là di alcuni ipotizzabili casi di mantenimento strumentale e fraudolento di tale residenza, il fatto che molti richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria mantengano il domicilio presso queste associazioni dimostra senza ombra di dubbio l'enorme difficoltà che incontrano i richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria per ottenere una stabilità abitativa in mancanza di un contratto di lavoro in regola e in mancanza di un contratto di locazione in regola. Inoltre, secondo diverse testimonianze, l'alto numero di residenze fittizie rilasciate sul territorio romano riflette la mancanza di opportunità simili in altre città della regione e dell'intero territorio nazionale.

Le difficoltà poste da alcuni municipi per procedere all'iscrizione anagrafica si riflettono negativamente sull'accesso ai diritti socio-sanitari dei richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria [9]. Molti di essi, in particolare coloro che vivono in alloggi di fortuna o nelle occupazioni sono obbligati a mantenere la residenza presso le associazioni ubicate in altri municipi e devono di conseguenza fare riferimento a servizi ubicati lontano dal proprio luogo di domicilio, venendo di fatto esclusi da servizi sociali, quali ad esempio l'asilo nido, presenti nell'area in cui vivono. A tal proposito, è stato segnalato come le ASL di alcuni municipi rifiutino di accogliere gli utenti residenti nel proprio territorio ma formalmente iscritti in altri municipi. Questa prassi, è stata riscontrata soprattutto nel X° municipio, area in cui è presente l'occupazione di via Cavaglieri (vedasi approfondimento sulle occupazioni degli stabili, nel capitolo relativo alla problematiche sull'inclusione (sociale).
Una proposta di rilievo emersa nel corso della ricerca, in sede di Focus Group, in relazione all'iscrizione anagrafica, è che gli ospiti accolti nei centri di accoglienza del circuito gestito dall'Ufficio immigrazione del Comune possano ottenere la residenza presso tali centri e iscriversi quindi nel relativo municipio, prassi ora non permessa.
Si evidenzia come, il Centro Enea[10] permetta la domiciliazione. Alcuni degli ospiti del C.A.R.A., secondo l'ente gestore, mantengono la possibilità di conservare il

9 Sul punto cfr. M.G. Fidone, L'assistenza sanitaria: la prassi applicata, in M, Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, 2011 – in corso di pubblicazione, pp. 264 ss

10 Il Centro ENEA è un centro polifunzionale istituito sulla base di un accordo tra il Ministero dell'Interno e il Comune di Roma nell'ottobre 2007 sulla base di un finanziamento quinquiennale. E' gestito (2011) dall'Arciconfraternita del SS. Sacramento e S. Trifone

domicilio presso la struttura anche una volta terminata l'accoglienza.

Il tempo che intercorre fra il momento della manifestazione della volontà di richiedere asilo e l'effettiva verbalizzazione è stimabile fra 1 e 4 mesi. I tempi ovviamente si allungano nel caso in cui la persona abbia la procedura aperta presso altre questure[11]. La prassi prevede più appuntamenti. Il fotosegnalamento e il rilascio del cedolino, valido per presentare domanda di ammissione al Circuito di Accoglienza gestito dall'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma, vengono effettuati contestualmente o a distanza di pochi giorni dalla manifestazione della volontà di richiedere asilo. La verbalizzazione avviene invece normalmente 3 o 4 mesi dopo secondo le associazioni, circa 15/20 giorni dopo secondo l'Ufficio Immigrazione, ma questi tempi si prolungano nel caso in cui la Questura ritenga necessario compiere ulteriori accertamenti. In questi casi, la verbalizzazione è rimandata e sul cedolino viene apposta la sigla "atti"[12]. La mancanza del permesso di soggiorno prima della verbalizzazione può avere effetti negativi specie in relazione al rilascio del codice fiscale, per il quale l'Agenzia delle entrate richiede il permesso di soggiorno. A Roma questo problema è stato risolto da diversi anni grazie alla pressione esercitata dal tessuto associativo. E' quindi possibile ottenere il codice fiscale con il solo cedolino. Si evidenzia come il richiedente è informato della possibilità di richiedere accoglienza solo al momento della verbalizzazione e non al momento in cui manifesta la volontà di chiedere asilo e neppure al momento del fotosegnalamento.
Al momento dei rilievi fotodattiloscopici il richiedente asilo viene munito di un cedolino. Tale documento è valido ai fini della richiesta di ingresso al circuito di accoglienza gestito dall'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma. In questa fase, il richiedente asilo, se supportato da associazioni attive sul territorio viene quindi indirizzato presso l'ufficio comunale (Via Assisi 14). L'ingresso nel circuito comunale è poi reso estremamente difficile dalla carenza dei posti in relazione alla domanda espressa dal territorio (cfr box sottostante). Questo fa si che i tempi di attesa per l'ingresso nel circuito cittadino si attestino intorno ai 4 mesi dichiarati dall'Ufficio Immigrazione. Al 31 marzo 2011 vi erano infatti 4.634 persone in lista di attesa.

11 Sul punto, Servizio Centrale S.P.R.A.R. , La procedura di asilo tra norma e prassi, disponibile in: http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/La%20procedura%20di%20asilo%20tra%20norma%20e%20prassi.pdf, 2010, p. 14; A. Cascelli, *Il rilascio del titolo di soggiorno nella pratica*; Id., *Il ruolo effettivo della Questura nella fase di accesso alla procedura*, in M, Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, 2011 – in corso di pubblicazione, pp. 345 ss e 354 ss.

12 Sebbene aneddotico è utile riportare un esempio di come questa prassi, diversa da quella di alte questure, possa Avere impatto negativo nella quotidianità dei RA. Come riporta un intervistato *"Mettiamo che tu ti sposti su un'altra città è facile che un poliziotto in questa altra città veda il documento e dica ma questo che cos'è? Chi è che fa cancellazioni su documento? E' capitato a una persona che assistevo che è stata fermata a Genova, un richiedente che era in accoglienza con questo cedolino ed è stato fermato dalla polizia – o municipale che gli aveva ritirato il documento.*

Tale dato non può tuttavia essere considerato un indicatore valido della capacità di accoglienza del circuito comunale. La lista non viene infatti "ripulita" in modo sistematico; molte persone possono aver trovato altre sistemazioni, oppure possono essersi spostate su altri territori. Tuttavia, pur in assenza di dati esatti, va rimarcato il dato per cui circa il 50% delle persone in lista di attesa non effettua poi l'ingresso nel circuito[13]. Inoltre, circa il 40% delle domande ricevute nel triennio proviene da ospiti che sono già stati in accoglienza nel circuito romano. Questo dato, che in parte è motivato da elementi congiunturali quali l'attuale crisi economica, evidenzia tuttavia come la prima accoglienza, così come strutturata, non dia la possibilità ai richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria di portare a termine con esiti favorevoli un processo di integrazione socio-lavorativa. Le difficoltà possono essere in parte ascritte non tanto e non solo ai tempi di permanenza in accoglienza, spesso prolungati oltre la scadenza (il 50% degli ospiti rimane in accoglienza più dei tempi previsti), quanto all'efficacia delle misure poste in essere per l'integrazione socio lavorativa degli accolti in questo lasso di tempo. Le dimissione per scadenza dei termini sono infatti estremamente consistenti, circa il 40%, pari a quelle per avvenuta integrazione. Il restante 20% è costituito da persone che hanno abbandonato i centri (10%) e che ne sono stati allontanati (10%)[14].
Il criterio cronologico determina l'ingresso nelle strutture del circuito comunale, sebbene si riconosca priorità per situazioni difficili e per i casi vulnerabili, in costante aumento nel corso degli ultimi anni[15].

Il Circuito di accoglienza del Comune di Roma. Scheda di approfondimento

L'ufficio speciale immigrazione del Comune di Roma (USI) gestisce localmente 21 centri di accoglienza sul territorio. Si tratta generalmente di medi o grandi centri collettivi (dai 25 ai 100 posti) destinati in maggior misura a uomini soli (circa 900 posti) a donne singole (48 posti), a madri/padri soli con minori (15 posti) e a nuclei familiari (403 posti) L'utenza è rappresentata in massima parte (circa il 90%) da

13 Intervista responsabile del Servizio, marzo 2011.

14 Idem

15 Un numero rilevante di intervistati durante la ricerca ha sottolineato l'aumento della presenza di casi vulnerabili nel territorio romano. Questo aumento, la cui consistenza in mancanza di dati affidabili rimane difficile da quantificare, è motivato da due ragioni principali: da un lato vi sarebbe una maggiore attenzione alla "emersione" dei casi vulnerabili, il che si traduce in una loro maggiore visibilità e presa in carico. La percezione di un aumento della vulnerabilità potrebbe quindi essere interpretata come l'espressione di una evoluzione positiva del sistema di asilo italiano, capace di adattarsi alle richieste espresse dall'utenza. Dall'altro, gli intervistati richiamano l'attenzione sulle difficili condizioni di viaggio e soprattutto sul deficit di accoglienza a Roma.

richiedenti asilo e titolari di protezione. Le segnalazioni avvengono attraverso presentazione diretta degli utenti, nella maggior parte dei casi sostenuti dal tessuto associativo attivo in città. Generalmente tutta la rete romana attiva nel garantire l'accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati fa riferimento all'Ufficio Immigrazione. Le segnalazioni provengono anche dai servizi di assistenza sociale attivi presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto (sebbene non esista un protocollo in grado di assicurare il passaggio dal C.A.R.A. al circuito comunale) e dal Centro ENEA in caso di mancata disponibilità del circuito S.P.R.A.R. In particolare, nel 2010 dal C.A.R.A. di Roma sono stati inviati al circuito comunale 7 ospiti (dati C.A.R.A.), mentre dal centro Enea sono stati inviati in accoglienza al circuito comunale 10 ospiti (Ente Gestore centro ENEA, febbraio 2011).

I 21 centri dispongono attualmente di circa 1.300/1400 posti. Nel circuito comunale si "diluiscono" anche i progetti S.P.R.A.R. I fondi S.P.R.A.R. sono pertanto utilizzati contestualmente alle risorse del Comune di Roma, andando ad ampliare le risorse economiche che alimentano il circuito comunale. Di fatto quindi, i fondi S.P.R.A.R. finanziano una accoglienza di bassa soglia, distante dagli standard previsti dal capitolato S.P.R.A.R. Solo una parte modesta di tali fondi finanzia progetti specifici, diretti ad esempio a categorie vulnerabili.
Nel 2009/2010, i posti S.P.R.A.R. destinati a categoria ordinaria nel comune di Roma erano 150. A questi si aggiungono altri 15 posti destinati a categorie vulnerabili ed altri 15 presenti nella provincia di Roma e destinati a categoria ordinaria[16].

Il circuito gestito direttamente dal Comune di Roma ha comunicato di aver accolto 1435 persone nel 2008, su 22 centri allora gestiti direttamente. Dei 1435 accolti nel 2008, 1267 sono stati classificati come rifugiati,o titolari di una misura di protezione internazionale o di un permesso per motivi (610 richiedenti, 470 con permesso per motivi umanitari, 195 Rifugiati); 118 sono stati inseriti come titolari di permesso per lavoro, 46 ad altro titolo, 4 per motivi di salute. La maggior parte degli accolti era di sesso maschile (1218).

Secondo i dati del 2009 Roma ha accolto 1.452 persone all'interno delle strutture cittadine. Gli uomini sono stati 1.249 (86,02%) e 203 le donne (13,98%). Il 32,02% degli accolti nel 2009 erano richiedenti asilo e il 17,98% rifugiati. Il 26,03% erano titolari di protezione sussidiaria e il 23,97% ha ottenuto la protezione umanitaria.

Rispetto al 2010 e al 2011 non disponiamo di numeri disaggregati. I dati del Comune di Roma riportano un numero totale di 3.500 nuovi ingressi per il triennio 2008-2009-2010. Di questi, 1604 erano richiedenti asilo politico[17], 573 erano

16 CAldarozzi, A; Giovannetti M; Milano R. (a cura di) "Rapporto annuale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati", pag. 249

17 Pur in assenza di dati esatti disaggregati, è stata riportata una diminuzione dei richiedenti

rifugiati, 402 titolari di Protezione Umanitaria, 501 titolari di Protezione Sussidiaria, 420 appartenevano ad altre categorie.

La presenza di un tessuto associativo forte e radicato permette ai richiedenti asilo sul territorio di usufruire in misura importante di alcuni servizi, compreso quello dell'accompagnamento in questura. Le associazioni attive sul territorio, seppure con accenti diversi, condividono una considerazione critica sui servizi offerti dalla questura in termini di capacità di front-office e di gestione delle pratiche. I funzionari incaricati di accogliere e informare i richiedenti asilo sono giudicati poco disponibili e gli uffici mal organizzati; si segnala che la Questura non distribuirebbe il materiale informativo di cui all'art. 10 del D.Lgs 25/08. Si conferma invece che, in conformità alla normativa, la presenza di un avvocato o di un ente di tutela al momento della verbalizzazione è accettata dalla questura.

L'invio al C.A.R.A. rispetto all'invio allo S.P.R.A.R. ha assunto dimensioni progressivamente assorbenti rispetto al passato, pur in permanenza della medesima normativa di settore. Sulla base delle segnalazioni raccolte anche i richiedenti per i quali non ricorrono le ipotesi di cui all'art.20 del Dlgs 25/2008 sono spesso automaticamente inviati ai C.A.R.A. oppure ai centri polifunzionali (o centri Morcone). Tuttavia numerose permangono le segnalazioni per l'accesso dei richiedenti asilo allo S.P.R.A.R. registrate dal SC (Servizio Centrale) dello S.P.R.A.R nel 2009 (1060) a fronte di poco piu di 1600 trasferimenti dai C.A.R.A. di titolari di protezione internazionale/umanitaria. In alcuni casi l'ingresso allo S.P.R.A.R. è avvenuto anche subito dopo lo sbarco. Il Dlgs 140/2005 è applicato in modo molto eterogeneo dalle diverse prefetture.

Sulla base delle informazioni raccolte durante il lavoro di campo, se si eccettua il caso dei richiedenti asilo in arrivo al valico di Roma Fiumicino, l'invio al C.A.R.A. Castelnuovo di Porto avviene sulla base di procedure e modalità variabili non sempre riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 20 del D.Lgs 25/08.

asilo nel circuito di accoglienza comunale in virtù dell'introduzione del D.lgs 25/08. La riduzione del numero dei richiedenti asilo sembra aver ridotto i tempi di permanenza dei nuovi ospiti all'interno delle strutture gestite dall'Ufficio. Come sottolinea l'Ufficio Immigrazione: "…sono diminuiti i richiedenti asilo perché nel frattempo si è sviluppato il sistema dei C.A.R.A. Prima le persone venivano direttamente da noi, entravano come richiedenti asilo e seguivano iter e questo ci metteva in difficoltà. Prima c'erano 2 problemi: i tempi dell'audizione, e l'impossibilità di lavorare fino alla decisione. Quindi rimanevano a carico nostro e questo ci creava difficoltà…. Il fatto è che ora con i C.A.R.A. queste persone attendo esito in altre strutture e arrivano con status già definito. Per noi è un vantaggio". (intervista Ufficio Immigrazione, Febbraio 2011).

Il C.A.R.A. di Roma: scheda di approfondimento

Nato come C.A.R.A. di Emergenza nel 2008, dal Maggio 2009 è ufficialmente C.A.R.A. L'ente gestore, per affidamento diretto, è la C.R.I.
Il C.A.R.A. è un enorme edificio su due piani, prossimo alla nuova uscita autostradale di Castelnuovo di Porto (A1), a 9 chilometri dal Comune di appartenenza (Castelnuovo di Porto). E' raggiungibile con mezzi privati ma prossimo alla via Flaminia, dove è possibile utilizzare il trasporto pubblico per raggiungere la stazione di Monterotondo e da qui Roma. Al piano terra della struttura sono attualmente ospitati la mensa, gli uffici dell'ente gestore, l'ambulatorio, il servizio legale e una sala televisione: un enorme stanzone vuoto con un paio di sedie e una televisione a muro. Sul retro della struttura si apre uno spiazzo in asfalto, chiuso da un muro di cinta ma collegato con l'esterno da una uscita carrabile. In questo spiazzo un prefabbricato è stato adibito a scuola di italiano. Al piano superiore si trovano le camerate, composte normalmente da sei letti, con bagno in ogni camera.
La capienza ordinaria del C.A.R.A. è di 650 posti, ma in alcuni momenti sono stati ospitate fino a 780 persone. Attuali lavori di ristrutturazione hanno recentemente ridotto la capienza di circa la metà. Gli ospiti sono stati inizialmente divisi per sesso e situazione famigliare (singoli maschi separati da donne singole e nuclei famigliari). Questa separazione, comunque aleatoria data l'assenza di divisioni architettoniche, è stata resa più difficoltosa dall'aumento nel corso degli anni dei nuclei famigliari (22 nuclei presenti a giugno 2011) e dei minori accompagnati (30 minori al momento della rilevazione, maggio 2011), oltre che, come detto dagli attuali lavori di ristrutturazione.
All'interno della struttura lavorano circa 80 operatori. Il C.A.R.A. dispone inoltre di un presidio sanitario composto da un medico e un infermiere presenti sulle 24 ore. Diversi progetti, realizzati da Associazioni religiose e laiche lavorano ciclicamente all'interno del C.A.R.A.
Quanto alla tipologia degli ospiti, secondo quanto riferito dal Capitano Ventimiglia, direttore del Centro, inizialmente l'ingresso al C.A.R.A. avveniva direttamente dai luoghi di sbarco. Gli ospiti arrivavano al C.A.R.A. muniti del modello C3 o di una copia. Da circa un anno e mezzo il C.A.R.A. riceve solo Richiedenti Asilo ai sensi dell'art.20 lettera a. D.Lgs 25/08, che entrano al C.A.R.A. con l'attestato nominativo rilasciato dalla questura ed entro venti giorni hanno appuntamento in questura per ritiro del cedolino. (Il cedolino è la parte finale del modello C3). L'ingresso al C.A.R.A. è subordinato a decisione prefettizia. Non vi sono quindi ammessi ospiti su presentazione diretta da parte degli interessati. Tuttavia, nel gennaio 2010 il C.A.R.A. ha ospitato 85 persone di etnia rom sgombrati dal campo di Via di Salone nel quadro del Piano Nomadi avviato dall'amministrazione capitolina. Si trattava di persone senza permesso di soggiorno – alcuni presenti in Italia da diversi anni quando non decenni - per i quali è stata attivata la procedura per la richiesta di asilo. Questo ha permesso che l'ingresso al C.A.R.A. fosse formalmente giustificato. Qualcosa di simile è accaduto con alcuni profughi afghani

sgombrati dal quadrante della stazione ostiense nel 2009.
I tempi medi di permanenza degli ospiti al C.A.R.A. sono di 160 giorni. I tempi si allungano molto nel caso dei ricorsi (cf.oltre).
Nel corso del 2010 sono stati effettuati tre trasferimenti verso Foggia, Crotone e Bari. Su base volontaria e non hanno apparentemente interessato persone che avevano appuntamento vicino nel tempo in CT. Tuttavia, per evitare il trasferimento diversi ospiti hanno firmato e lasciato il centro, rimanendo di fatto esclusi dall'accoglienza. Avrebbero essere dovuti trasferire circa 300 persone. Concretamente sono stati effettuati circa 230 trasferimenti, corrispondenti al 60% dei trasferimenti previsti. Con la "emergenza sbarchi" cominciata il 9 febbraio 2001, anche il C.A.R.A. di Roma ha effettuato 28 trasferimenti verso Mineo.

Dalle interviste effettuate, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 20 del D.Lgs 25/08 relative all'invio ai C.A.R.A. da parte della Questura di Roma si discosterebbe da quanto strettamente disposto dalla norma citata assumendo un profilo del tutto peculiare al sistema di accoglienza romano. D'altronde, le informazioni raccolte in sede di Prefettura di Roma e presso il Servizio Centrale S.P.R.A.R. rivelano una riduzione delle segnalazioni operate dalla Prefettura al Servizio Centrale S.P.R.A.R. nel corso del 2010 dovute, secondo la stessa Prefettura[18], a una riduzione delle segnalazioni pervenute dalla Questura di Roma Ufficio Immigrazione. Si evidenzia come le segnalazioni operate dalla Prefettura al Servizio Centrale S.P.R.A.R. sono scese da 226 nel 2009 a 124 nel 2010. Come già precedentemente sottolineato, si tratta nella maggior parte di segnalazioni riferite a casi di richiedenti asilo giunti al valico di Roma Fiumicino, accolti al centro Enea, accompagnati in Questura per la verbalizzazione e quindi segnalati dalla Prefettura al Servizio Centrale S.P.R.A.R. Rimane quindi da chiarire in che modo dopo la verbalizzazione presso la questura di Roma Ufficio Immigrazione, i richiedenti asilo che non hanno effettuato l'ingresso

18 Nel corso del 2009 la prefettura di Roma ha inoltrato al SC richieste di accoglienza ai sensi del Dlgs 140/2005 226 domande, risultando la prima prefettura in termini assoluti per segnalazioni al SC. Come già evidenziato, nel corso del 2010 queste segnalazioni si sono pressoché dimezzate (124 segnalazioni). Questa diminuzione è così motivata dalla stessa Prefettura. *"Prima ai sensi dell'art 5 e 6 della 140 la questura accoglieva domande di richiedenti asilo che si recavano direttamente in questura e si dichiaravano sprovvisti di mezzi di sussistenza e di alloggio, per cui la questura ci avvisava e noi segnalavamo al servizio centrale. Prima del decreto legislativo 25/08 erano in situazione anche irregolare. Dopo l'entrata in vigore del decreto 25 la quasi totalità, anzi la questura mi dice che è la totalità perché io ho chiesto come mai non pervenivano più, si trova nei casi previsti dall'art.20 per cui vanno al C.A.R.A. Quindi non c'è più nessuno che si presenta in questura spontaneamente con i documenti in regola. C'è qualche caso al valico di Fiumicino che viene inviato alla questura per successivi adempimenti. Ma sono mosche bianche, la maggior parte, alcuni…si, la questura, ufficio Immigrazione di via Patini, mi dicono che non hanno più casi, e infatti a noi non pervengono più domande ai sensi dell'art.5 della 140, quindi loro li inviano tutti al C.A.R.A. Diciamo quindi che dal marzo 2008 (entrata in vigore d.lgs 25) tutti rientrano nella fattispecie art.20".* (Prefettura di Roma, Gennaio 2011)

attraverso il valico di Fiumicino abbiano o meno accesso a misure di accoglienza e a quali misure nello specifico.
Come evidenziato alcuni richiedenti asilo trovano infatti una iniziale accoglienza presso il circuito comunale in attesa della verbalizzazione. Alcuni di essi, dopo aver verbalizzato, vengono invitati a presentarsi al C.A.R.A., dovendo in tal modo rinunciare all'accoglienza offerta dal Comune di Roma.
In altri casi si verifica un invio diretto al C.A.R.A. Nel primo semestre del 2010 a Roma sono state presentate 721 richieste di asilo (si tratta di persone che hanno proceduto al fotosegnalamento). Di queste 620 sono state inviate al C.A.R.A. Diverso risulta la situazione riscontrata negli anni precedenti, quando, a fronte del forte afflusso su Roma direttamente dai luoghi di sbarco, gli invii al C.A.R.A. coprivano, per mancanza di posti sull'intero territorio nazionale, circa un terzo delle domande di asilo accolte nel 2008 e un sesto nel 2009. (1645 su 3989 nel 2008, 525 su 3048). Rispetto a tali dati è tuttavia opportuno segnalare che si tratta di dati aggregati, che includono quindi anche gli invii da Roma Fiumicino.
Contestualmente alla manifestazione della volontà di richiedere asilo e alla compilazione del modello 209 viene realizzato il fotosegnalamento, viene rilasciato il "cedolino" (ossia la parte terminale del modello 209) e viene indicata la data per la verbalizzazione. La verbalizzazione come indicato avviene circa 15/20 giorni dopo il fotosegnalamento. Al momento della verbalizzazione, è normalmente presente un interprete delle lingue maggiormente in uso. In caso non sia disponibile alcun interprete, si procede comunque ad una verbalizzazione che di fatto raccoglie solo i dati anagrafici e pochi altri dati essenziali. Al momento della stessa verbalizzazione viene indicata la data per il ritiro del permesso di soggiorno di tre mesi e rilasciato l'attestato nominativo. Il richiedente asilo viene quindi invitato a presentarsi al C.A.R.A. entro 3 giorni, oppure se non ne ha titolo, viene interessata la Prefettura e al contempo il richiedente viene invitato a dirigersi presso lo sportello Polifunzionale dell'Arciconfraternita per un posto in accoglienza, oppure, nel caso in cui la persona dichiari di avere un domicilio, viene chiesto di indicare il domicilio (generalmente si tratta del Centro Astalli e delle altre associazioni, ma l'Ufficio accetta anche le domiciliazioni presso i centri di accoglienza gestiti dal comune), rilasciata copia del C3 e il richiedente asilo è riconvocato per la consegna del permesso di soggiorno di 3 mesi. Il numero maggiore di richiedenti asilo secondo l'Ufficio Immigrazione della Questura è inviato al C.A.R.A. oppure opta per una sistemazione in proprio. Fra coloro per cui si attiva la richiesta di accoglienza non essendovi titolarità per l'invito al C.A.R.A., sempre secondo l'Ufficio Immigrazione, alcuni trovano successivamente accoglienza proprio nel C.A.R.A., per invio in questo caso da parte della Prefettura.

Per quanto concerne i richiedenti asilo destinati al C.I.E. di Ponte Galeria, si evidenzia come il trasferimento coatto avvenga al momento in cui la persona si presenta per la verbalizzazione. Questa non viene quindi realizzata presso lo stesso ufficio immigrazione ma direttamente al C.I.E.

L'invito con il quale si dispone l'accoglienza al C.A.R.A. deve riportare l'indicazione di una delle fattispecie disciplinate dall'art. 20 c.2 lettere a, b o c per cui si è provveduto all'invito. Nel caso in cui dai rilievi Eurodac emerga che il richiedente ha già presentato domanda in altro paese, al momento della verbalizzazione viene compilato il modulo Dublino e rilasciata una copia del verbale C3 al richiedente asilo nel caso in cui questi entri in procedura ordinaria o venga inviato al C.A.R.A. Se il richiedente stesso è inviato al C.A.R.A., l'Ufficio Immigrazione appone sull'attestato nominativo la dizione "N.B. Caso Dublino". La Commissione Territoriale viene anch'essa contestualmente informata dei casi Dublino al momento della verbalizzazione,. Nei casi in cui il richiedente asilo nei cui confronti è pendente la cd. "procedura Dublino" sia ospitato nel C.A.R.A. e la decisione non intervenga prima del termine dei 20/35 giorni previsti, il richiedente è provvisto di un permesso di soggiorni riportante la dicitura "Dublino" Dublino della durata di un mese, rinnovabile. Infine, al momento del rilascio del permesso di soggiorno, viene notificata al richiedente la data dell'audizione presso la Commissione Territoriale.

Rispetto all'individuazione delle fattispecie previste dalla norma per l'invio al C.A.R.A., pur in assenza di dati precisi, diversi interlocutori confermano che la quasi totalità degli inviti è avvenuta (anni 2010 e prima metà 2011) in attuazione di quanto previsto dall'art.20 co.2 lettera a)[19] . Al contrario, nel primo anno e mezzo di attività del C.A.R.A. (2008 e prima metà del 2009) gli ospiti procedevano invece nella quasi totalità dai luoghi di sbarco (Sicilia) e giungevano al C.A.R.A. con la sola copia del C3 oppure sulla base di una semplice lista nominativa[20]. A fronte di

19 A. Cascelli, *L'accoglienza in un C.A.R.A. nella pratica,* in M, Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in italia: uno studio* cit., pp. 526 ss.

20 L'intervista con l'ente gestore del C.A.R.A. di Roma è stata realizzata in due momenti diversi, con il direttore del centro e il personale amministrativo. Il primo ha fatto riferimento ad arrivi "con il solo c3" i secondi hanno invece dichiarato che gli ospiti arrivavano senza nessun documento, solo sulla base di una lista nominativa. E' capitato anche che fra i migranti salvati in prossimità di Lampedusa e delle coste siciliane alcuni venissero invitati al C.A.R.A. di Roma in base all'art.20 lettera b). Parimenti è capitato di persone presentatesi in questura a Roma e invitate al C.A.R.A. sulla base della lettera b e c .Come riporta un intervistato: *"La cosa più assurda è sulla lettera B e C. Invio a lettera A non viola il diritto perché in caso di diniego avrai ricorso che è automaticamente sospensivo. Non è invece così per lettere B e C. Per cui l'effetto sospensivo non è automatico e chiederlo al giudice è una impresa, cioè significa che sei automaticamente rimpatriabile. Inoltre applicano lettera B a quelli che arrivano con sbarchi in Sicilia che in realtà non eludono i controlli. Cioè non hanno eluso la frontiera ma la hanno violata. E questa interpretazione che equipara elusione e violazione è molto grave. Inoltre a molte persone viene messa anche la lettera C. Molto spesso invece si tratta di richiedenti che si sono presentati in questura. Mi è capitato la settimana scorsa di uno che era stato inviato dal Centro Astalli, che è dovuto andare due volte in questura. Il fatto è che non riusciamo a trovare soluzione in via giudiziaria perché il TAR non prende in esame come urgente il ricorso contro un invio al C.A.R.A., che sia per lettera A) oppure B) o C).). Inoltre, trattandosi di atti amministrativi, dovrebbe esserci la Motivazione nella lettera su cui la questura mette la crocetta, ma non c'è mai. Questo problema si presenta con frequenza"*. (Servizio legale C.A.R.A. Castelnuovo di Porto Gennaio 2011)

questo miglioramento,confermato da tutti gli interlocutori intervistati, sussistono casi di applicazione erronea o disattenta della normativa[21]. Come noto, a seconda della lettera che motiva l'invito al C.A.R.A. cambiano i tempi per presentare ricorso e questo è automaticamente sospensivo o meno.

Nei paragrafi precedenti è stato evidenziato quali sono le possibilità di ingresso nei circuiti di accoglienza governativi (C.A.R.A.) e gestiti dal Comune di Roma (Circuito comunale e progetti S.P.R.A.R.). A Roma vi è però una terza realtà, il Centro Enea, che espleta un importante ruolo nella prima e nella seconda accoglienza. Come già evidenziato, il centro, gestito dall'Arciconfraternita del SS Sacramento e S.Trifone, opera sotto la responsabilità dell'Ufficio V (ufficio Immigrazione del Comune di Roma). Il centro ha una capienza di 400 posti, di cui 320 destinato a ospiti (in particolare a donne e uomini singoli[22]) provenienti dal Circuito di accoglienza comunale ed 80 ai transiti provenienti dal valico di Fiumicino. Fra gli ospiti le nazionalità prevalenti sono quella afgana, eritrea, somala, togolese. Rispetto ai transiti predominano Nigeria, Guinea, Armenia, Camerun. L'età media è fra i 20 e i 26 anni. La maggior parte degli ospiti è di sesso maschile (85%) e tutti gli ospiti godono di una forma di protezione (la maggior parte sussidiaria)[23].
Esistono due canali di ingresso separati e distinti per gli ospiti "ordinari" e per quelli di "transito". Per quanto concerne i 320 ospiti ordinariamente previsti in base al progetto di gestione del centro essi vengono segnalati direttamente dai centri di prima accoglienza del comune di Roma dopo avervi passato mediamente 6 mesi. Le persone giungono al centro Enea accompagnate da una relazione tecnica di accompagnamento che permette fin dall'inizio di facilitarne l'inserimento e disegnare un percorso personalizzato. I transiti, di cui si tratterà anche al capitolo 4 in relazione ai cd casi Dublino vengono invece segnalati dal servizio al valico di frontiera di Fiumicino gestito dalla stessa Arciconfraternita in accordo con la Prefettura e la Questura di Roma (sede distaccata Fiumicino). L'unica eccezione a detti due canali di ingresso è relativa alle persone collocate in una delle strutture della rete nazionale che pero poi devono rientrare a Roma per motivi sanitari, e che per tale ragione vengono accolti temporaneamente al Centro Enea.

Il tempo di permanenza degli ospiti ordinari è mediamente di 10 mesi, ma con una variabilità collegata all'accertamento di condizioni di vulnerabilità del richiedente. A tal proposito si segnala che nel corso del 2010 il centro ha accolto infatti molte vulnerabilità: vittime di tratta, casi psichiatrici, vittime di tortura. Per quanto

21 Va evidenziata l'insorgenza, specie negli anni 2008 e 2009 di un significativo numero di contenziosi in relazione all'applicazione, spesso errata e confusa delle fattispecie di cui al D.Lgs 28/05, art. 20 co.2 lettere a,b e c nei casi nei quali le diverse ipotesi venivano indicate come compresenti e non alternative

22 solo nel caso dei transiti possono esserci donne con minori al seguito o nuclei famigliari.

23 Dati riferiti al gennaio 2011

concerne gli ospiti di transito (casi Dublino e richiedenti asilo non inviati al C.A.R.A. ai sensi dell'art.20 del D.lgs 25/08) gli accordi intercorsi al momento della costituzione del centro ENEA prevedevano una permanenza di circa 15 giorni per quei casi di competenza della questura di Roma e di 2 o 3 giorni per i casi di competenza di altre questure.

4. Le criticità nell'accesso alla procedura di asilo e alla prima accoglienza e il tentativo di una risposta istituzionale: il caso dell'Emilia Romagna

4.1. Il quadro generale

L'analisi della risposta fornita nell'area metropolitana di Bologna e più in generale nella Regione Emilia Romagna alla problematica, al fine di essere adeguatamente compresa, va inquadrata nel percorso che detto territorio sta realizzando da diversi anni per gestire la presenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Come richiamato anche nel capitolo sugli interventi delle regioni, il 17 giugno 2004 la Regione Emilia Romagna, Anci (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), Upi (Unione delle Province di Italia) Emilia-Romagna, Forum Regionale del Terzo Settore, Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà - Ufficio Rifugiati), Ciac Parma, Caritas Bologna, Arci, Acli, Cgil, Cisl e Uil Emilia-Romagna hanno sottoscritto un "**Protocollo d'Intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati**" , espressamente "*indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti sul territorio regionale*", impegnando in particolare la Regione "*a realizzare provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti, e si attua mediante* ***azioni concertate*** *ed* ***integrate*** *indirizzate all'inserimento socio-lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso per motivi umanitari*", in particolare attraverso:

- Attuazione della legislazione nazionale
- Accoglienza ed integrazione sociale
- Osservazione del fenomeno
- Informazione, tutela legale e formazione degli operatori
- Azioni di sensibilizzazione
- cooperazione decentrata e progetti europei
- Legislazione regionale.

Dato non trascurabile è che tanto le istituzioni regionali, quanto gli enti locali, le associazioni e gli enti di tutela e le rappresentanze del terzo settore e del privato sociale hanno sentito l'esigenza di dotarsi di una normativa regionale e di un piano di azione e d'intenti comune, in un quadro normativo caratterizzato a livello nazionale dall'assenza di una normativa organica in materia di asilo e in una cornice comunitaria in evoluzione e caratterizzata al momento dell'adozione del Protocollo dalla sola direttiva 2003/9/CE in materia di accoglienza dei richiedenti asilo.

Partendo dall'esperienza del P.N.A. (Programma Nazionale Asilo) e dell'istituzione del Sistema di Protezione dei Richiedenti asilo e Rifugiati – S.P.R.A.R. , la Regione Emilia Romagna e gli Enti locali si sono posti l'obiettivo di costruire un "*sistema regionale di accoglienza ossia una rete di cui fanno parte Regione, Aziende Sanitarie Locali, Province, Comuni, organizzazioni ed associazioni*".
In assenza di una cornice comune nazionale in materia di accoglienza, con il Protocollo d'intesa i territori della Regione Emilia-Romagna sono stati i primi a formalizzare un intervento in materia di accoglienza ed integrazione sociale, individuando che "*per una migliore integrazione sociale, gli interventi di accoglienza abitativa dovranno essere diffusi nel territorio regionale non unicamente concentrati nei comuni capoluogo*", garantendo al richiedente asilo l'accesso ai servizi erogati dal territorio fin dal momento dell'accesso alla procedura di accertamento dello status di rifugiato, riservando "*uno specifico e rilevante impegno agli interventi ed alla tutela per i minori non accompagnati richiedenti asilo, per le vittime di tortura e/o altre forme di violenza, per le donne sole e gli anziani*".
A partire dal 2005 la Regione Emilia Romagna ha finanziato il progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo" che, dando vita alla rete regionale omonima – prima iniziativa di attuazione degli impegni politici fissati nel Protocollo – che ad oggi riunisce 39 partner fra Enti Locali, realtà del terzo settore ed organizzazioni sindacali, rappresenta oggi il primo esempio di rete strutturata tra tali soggetti in materia di asilo ed a livello nazionale[24]. Dal 2005 ad oggi il Progetto si è posto gli obiettivi di consolidamento e rafforzamento della rete regionale in materia di asilo, di contribuire a diffondere su tutto il territorio le attività di accoglienza ed un livello di tutela programmato e rispettoso dei diritti della popolazione, partendo dall'esistente e tentando di valorizzarlo, di diffondere una cultura dell'asilo.

La realtà regionale, dunque, e per come nel proseguo dei prossimi paragrafi sarà evidenziato, anche se con una prioritaria attenzione alla situazione dell'accoglienza nella città di Bologna, si caratterizza per una particolare attenzione delle istituzioni al fenomeno e la partecipazione sempre maggiore di tutti gli Enti locali al coordinamento regionale, seppure si evidenzi come le lacune nei servizi offerti sono tuttora colmate dalle associazioni di volontariato e dalle forme di accoglienza messe in essere dalle comunità nazionali di riferimento dei migranti.
In talune province della Regione Emilia-Romagna si è tentato di superare tale problematica stipulando dei Protocolli d'Intesa tra Questura, Prefettura, Ente Locale e/o Provinciale e soggetti del privato sociale. Tali Protocolli sono principalmente finalizzati a creare un sistema territoriale di accoglienza e di tutela delle persone che intendono presentare domanda di protezione internazionale, o l'hanno già

24 Dal 2005 al 2009 il Progetto è stato coordinato dalla Provincia di Parma. A partire dal 2010 il coordinamento è in capo alla Regione Emilia-Romagna. Per un maggiore approfondimento, e per i monitoraggi annuali del Progetto, di cui l'ultimo "*Tra politica comune europea, respingimenti, reti locali di accoglienza. Dove va il diritto d'asilo?*". Per un approfondimento sulla nascita e l'evoluzione della rete "Emilia-Romagna terra d'asilo", si veda Percorsi d'asilo, a cura di Benedetta Bergamaschi.

presentata, e che si trovino in una situazione di particolare disagio, cercando di consolidare e formalizzare le sinergie e le attività degli enti e delle istituzioni coinvolte, coerentemente con le competenze stabilite dalla normativa di riferimento, in una logica di definizione chiara in termini di azioni, tempi e attori ("chi fa cosa, e quando")[25].
Di recentissima adozione, ad esempio, è il Protocollo d'Intesa in materia di prima accoglienza e assistenza dei richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio della Provincia di Parma, sottoscritto da Prefettura di Parma, Questura di Parma, Provincia di Parma, Comune di Parma, Comune di Fidenza, CIAC Onlus, Centro Solidarietà l'Orizzonte, con l'adesione della Regione Emilia Romagna e Servizio Centrale S.P.R.A.R., che definisce ruoli e funzioni degli enti sottoscrittori, con l'obiettivo di gestire tempestivamente, ed in maniera coordinata e condivisa, l'accoglienza e l'assistenza dei richiedenti protezione internazionale, garantendo una tutela ed una presa in carico efficaci e il più possibile personalizzate[26].

Più risalente, invece, è il Protocollo d'intesa sottoscritto tra Questura, Prefettura e Comune di Modena, che definisce una procedura di accesso a misure temporanee di pre-accoglienza per richiedenti protezione in condizione di disagio, ai sensi della L. n. 29.12.95, n. 563, ed a seguito di una valutazione condivisa tra Prefettura e Progetto S.P.R.A.R. Il protocollo, inoltre, definisce la funzione di orientamento dello Sportello S.P.R.A.R. in connessione con l'Ufficio Immigrazione della Questura, per la formalizzazione della richiesta.

4.2. Il caso di Bologna

Nella Provincia di Bologna, nonostante da anni sia stato avviato un confronto tra istituzioni e soggetti del privato sociale finalizzato alla sottoscrizione di un protocollo per la creazione di un sistema integrato e funzionale di accompagnamento del richiedente protezione alla presentazione della domanda e all'espletamento della procedura, ad oggi, non si è ancora giunti ad alcuna definizione. Ne consegue, pertanto, che nonostante esista in concreto una prassi per cui l'ente locale e l'ente gestore dello S.P.R.A.R. , con il sostegno anche del privato sociale attivo sul territorio, si assumono in proprio una funzione di tutela e garanzia dei richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio, tanto nel sostegno all'espletamento della procedura, che nella gestione dell'accoglienza, non c'è un'altrettanta condivisione delle responsabilità

25 Si veda ad esempio: Protocollo d'Intesa tra Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Modena, Questura di Modena, Comune di Modena – Progetto Rifugiati; Protocollo d'Intesa in materia di Integrazione dei servizi per l'orientamento e l'assistenza dei richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio della Provincia di Ferrara, tra Prefettura di Ferrara, Questura di Ferrara, Comune d Ferrara, Provincia di Ferrara, Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione.

26 Sottoscritto a Parma il 29 marzo 2011, http://www.pariopportunita.parma.it/allegato.asp?ID=735210

e degli oneri da parte degli altri soggetti coinvolti, con un evidente squilibrio dell'intero sistema. Ed infatti, la procedura indicata dalla Questura di Bologna per la presentazione di una domanda di protezione internazionale è quella dell'invio di una richiesta scritta – tramite fax o lettera raccomandata - con l'indicazione dei motivi posti a fondamento dell'istanza.

In concreto, tuttavia, la Questura di Bologna, non avendo uno Sportello al pubblico dedicato, consente l'accesso alla procedura solo previa fissazione di un appuntamento, e pertanto, la presentazione della domanda di protezione internazionale avviene:
- per il tramite un legale di fiducia del richiedente asilo, che investe la Questura della relativa istanza ;
- attraverso lo Sportello Protezioni Internazionali, attivato dal Comune di Bologna, finanziato in parte con fondi S.P.R.A.R. e gestito dall'ASP – Poveri Vergognosi;
- tramite l'invio di istanza scritta da parte dei cittadini stranieri già trattenuti al C.I.E. di Bologna.

Al contrario, la presentazione spontanea del cittadino straniero presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Bologna non determina l'accesso alla procedura, ma di consueto l'invito a presentarsi presso lo sportello Protezioni Internazionali, all'uopo dedicato. Stessa prassi che viene adottata da qualsiasi altro Sportello dedicato presente sul territorio provinciale.
Lo sportello Protezioni Internazionali, dunque, rappresenta di fatto la principale modalità di accesso alla procedura di asilo, comportandosi alla stregua di un front-office dell'Ufficio Immigrazione della Questura. Lo Sportello Protezioni Internazionali, che è organizzato con uno Sportello al pubblico (quattro mezze giornate) ed un back-office di sostegno all'istruttoria della domanda (quattro mezze giornate), si avvale di operatori con competenze multidisciplinari, e del servizio centrale di mediazione culturale dell'Ente locale, e svolge le seguenti attività:
- informazione e sostegno alla fase istruttoria per la presentazione dell'istanza di protezione internazionale;
- accesso alle misure di accoglienza per richiedenti e beneficiari;
- informazione di base sulla rete del volontariato e dei servizi esistenti per le necessità primarie in situazione di emergenza e primo avvio;
- raccordo e collaborazione con il servizio sociale territoriale per l'attivazione di sussidi, borse lavoro, inserimento in corsi di formazione professionale e di lingua italiana e per la presa in carico di nuclei familiari con minori;
- coordinamento e gestione del progetto S.P.R.A.R. del comune di Bologna.

Nel corso del 2009 le persone che hanno avuto accesso allo Sportello sono state 243 (131 nel 2008). Dato significativo, tuttavia, è che, con l'entrata in vigore del cd pacchetto sicurezza, tra luglio e novembre 2009 è stato registrata una drastica diminuzione nel numero di accessi allo Sportello, con solo 2 domande di protezione internazionale presentate. Nel 2010, invece, per il tramite dello Sportello sono state

presentate 120 domande di protezione internazionale, con la registrazione di un aumento del numero negli ultimi mesi del 2010.

A seguito del ricevimento della dichiarazione di volontà di presentare la domanda di protezione internazionale – a mezzo fax, per il tramite dello Sportello protezioni internazionali o del legale di fiducia – l'Ufficio preposto della Questura comunica all'istante la data dell'appuntamento per il cd foto segnalamento, e solo in caso di riscontro negativo nella banca dati Eurodac, la Questura comunica la data del nuovo appuntamento per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale con la verbalizzazione del Modello C/3.
Si rileva che, già in occasione del rilevamento delle impronte digitali, la Questura di Bologna chiede al richiedente la presentazione di una dichiarazione di ospitalità nella Provincia, e se del caso, l'eventuale titolarità all'alloggio della persona ospitante.
La verbalizzazione della richiesta di protezione internazionale avviene solitamente con l'ausilio di uno dei cinque interpreti in ruolo presso l'Ufficio, e se richiesto, con l'assistenza del legale di fiducia del richiedente.
Per quanto concerne l'ipotesi in cui dal confronto delle impronte digitali nella banca dati Eurodac emerga un match positivo, ovvero una situazione di transito, presenza, soggiorno e/o presentazione della domanda di asilo in altro Stato membro dell'Unione europea, si rimanda allo specifico capitolo 4.

La fase sinora descritta, che può facilmente essere inquadrata come quella di pre-formalizzazione della domanda di protezione internazionale, è dunque caratterizzata da elementi di elevata criticità, sia in relazione ai tempi della procedura, sia con riferimento alla condizione giuridica del richiedente protezione internazionale, sia infine per quanto concerne l'accesso all'accoglienza del richiedente in situazione di disagio.

Per quanto concerne il primo profilo, infatti, tra la dichiarazione di volontà di presentare domanda di protezione internazionale e la formalizzazione della richiesta possono trascorrere da un minimo di 30 giorni ad un massimo anche di 180 giorni, a seconda delle esigenze organizzative della Questura e delle contingenze di ogni singolo caso (eventuali riscontri positivi EURODAC o pendenze SDI).

In particolare gli operatori del territorio indicano come tempo massimo per la convocazione per l'espletamento dell'EURODAC circa 120 giorni, e per la formalizzazione dell'istanza altri 60 giorni. Nel frattempo, stante che "*il periodo che intercorre dalla dichiarazione di volontà e la stesura del relativo verbale deve essere quanto più breve possibile*" (art. 4, c. 2, Reg. n. 343/2003), la condizione giuridica del richiedente protezione internazionale è sostanzialmente indefinita. Ed infatti, solo al momento della formalizzazione della richiesta della domanda di protezione internazionale, l'ormai "formalmente" richiedente asilo potrà aspirare al rilascio di un titolo di soggiorno per attesa asilo di durata inizialmente trimestrale, del quale tuttavia non è detto che entrerà mai in possesso, in ragione dei lunghi tempi di attesa per la stampa e

la consegna del titolo, talvolta superiori a quelli di convocazione per l'audizione avanti alla Commissione Territoriale[27]. La fase per così dire finale della procedura, infatti, si svolge in tempi decisamente più rapidi, e che si attestano oramai su un'attesa di 30 – 60 giorni tra la verbalizzazione C/3 della richiesta e l'audizione in Commissione, per un tempo complessivo in media di 10 mesi nell'ipotesi di definizione positiva della procedura, con il rilascio del titolo di soggiorno definitivo.

Nonostante i lodevoli sforzi fatti, di cui si è dato atto in premessa, decisamente problematica, dunque, rimane la fase della pre-formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, durante la quale l'"aspirante richiedente asilo" non ha alcun attestato nominativo che ne accerti la condizione giuridica, ma solo l'attestazione con foto rilasciata dall'ASP Poveri Vergognosi, gestore dello Sportello Protezioni Internazionali, con cui si dichiara che il soggetto ha manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, ed è in attesa della convocazione in Questura.

Rimandando ad altra sede qualsiasi valutazione circa il valore giuridico e formale della predetta attestazione preme invece sottolineare che, proprio la mancanza di un Protocollo d'intesa tra Questura, Prefettura, Ente Locale ed Ente gestore S.P.R.A.R., che riconosca formalmente l'operato dello Sportello, ha dato luogo ad episodi particolarmente emblematici, e gravemente pregiudizievoli dei diritti del richiedente protezione internazionale.
Infatti, si sono riscontrati casi in cui, il mancato riconoscimento dell'attestazione dello Sportello Internazionale ha comportato l'adozione di provvedimenti di espulsione nei confronti di richiedenti protezione internazionale, talvolta anche con successivo trattenimento al C.I.E. di Bologna.
In tali casi, solo a seguito dell'intervento dell'Ente gestore dello Sportello, o dell'ente locale, si è potuto ottenere la revoca in autotutela del provvedimento espulsivo, ovvero l'annullamento da parte del giudice di Pace in sede di convalida del trattenimento.
I comportamenti descritti, parimente riconducibili agli eccessivi tempi di attesa per la formalizzazione della richiesta, ed al mancato coordinamento e condivisione di una prassi di fatto generalizzata, costituisce invero violazione delle norme vigenti in materia, ed in particolare del diritto fondamentale del richiedente protezione internazionale a rimanere nel territorio dello Stato sino all'esaurimento dell'esame della sua domanda (art. 7, d.lgs. n. 251/2007), diritto posto a garanzia del più ampio principio di *non refoulment* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951.

27 Dai dati pubblicati con il Monitoraggio regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo", "Diritto in bilico. Tra politica comune europea, respingimenti, rete locale dia accoglienza. Dove va il diritto di asilo?", emerge che nel corso del 2009 erano attivi presso la Questura di Bologna 4 permessi di soggiorno per richiesta asilo, 1 per richiesta di asilo con la possibilità di svolgere attività lavorativa, e 0 per richiesta asilo ma con accertamenti Dublino. Tale dato appare, a chi scrive, del tutto conferente con l'analisi svolta. Tendenzialmente il richiedente asilo non viene in possesso del permesso di soggiorno per richiesta silo, ma ha il solo "cedolino" della richiesta sino alla notifica della decisione della Commissione.

Per quanto concerne, invece, il terzo profilo sopra indicato, si rileva che in questa fase di pre-formalizzazione della richiesta il richiedente non può accedere all'accoglienza S.P.R.A.R. , né ai servizi sociali del territorio.
Se da un lato, infatti, l'accesso alle misure di accoglienza nel Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati è subordinato al momento di verbalizzazione del modello C/3, con la conseguente iscrizione nella lista d'attesa tenuta dalla A.S.P. "Poveri Vergognosi", la pre-accoglienza dei richiedenti protezione internazionale conta esclusivamente su strutture dell'ente locale o del privato sociale, o di associazioni di volontariato e parrocchie.
Al contrario, alcuna forma di pronta accoglienza è predisposta dalla Prefettura del territorio che, invero, subordina l'accesso e l'attivazione delle misure di accoglienza alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale.
Il Comune di Bologna, ad esempio, riserva a proprie spese 16 posti di pronta accoglienza per soli richiedenti protezione internazionale che siano in attesa di verbalizzazione della domanda e di inserimento nello S.P.R.A.R. , per i restanti si tratta di inserimenti in strutture comunali generiche (vecchi centri di accoglienza e dormitori), strutture del privato sociale, riconducibili all'associazionismo o alle parrocchie.
Tali posti, tuttavia, garantiscano una soglia minima di accoglienza, non prevedendo l'attivazione di alcun servizio a favore del richiedente protezione internazionale, e garantendo le sole esigenze primarie di vitto ed alloggio.
Tali forme minime di accoglienza, che dovrebbero essere al massimo previste nella fase di "primissima accoglienza" del richiedente appena arrivato sul territorio, e solo al fine di reperire "un'accoglienza mirata", invece nella generalità dei casi si protrae anche per mesi, in attesa della verbalizzazione della domanda di protezione internazionale.
Né è ipotizzabile una qualche forma di presa in carico da parte dei servizi sociali comunali, posto che a seguito della decentralizzazione delle competenze, ed alla riorganizzazione dei servizi, la presa in carico è basata sul criterio della residenza, alla quale i richiedenti non possono accedere.

Ne consegue, dunque, che la fase di pre-accoglienza rappresenta ad oggi una delle problematicità più rilevanti del territorio provinciale, e particolarmente pregiudizievole per le situazioni più vulnerabili, che sono quelle che risentono maggiormente della mancata predisposizione di una forma di pronta-accoglienza specifica, a cui possa conseguire una presa in carico effettiva, con l'elaborazione di percorsi individualizzati.

Del resto, la problematica è piuttosto diffusa specialmente nelle aree metropolitane più vaste. Nella Regione Emilia-Romagna, che dal 2011 conta Progetti territoriali S.P.R.A.R. in tutte le Province, la problematica è stata affrontata anche in maniera difforme, ed in particolare, taluni territori hanno cercato di porvi rimedio stipulando appositi Protocolli d'intesa, ed elaborando forme di pronta accoglienza dei richiedenti protezione internazionale con prese in carico individualizzate e personalizzate, rivolte

principalmente a categorie vulnerabili o a richiedenti asilo in situazioni di particolare disagio.
Nel territorio bolognese, tuttavia, l'opuscolo informativo non è distribuito né al momento del rilevamento delle impronte digitali per gli accertamenti EURODAC, né al momento della verbalizzazione della domanda con formulario C/3, né in altro o successivo momento. Ciò nonostante, la Questura di Bologna riferisce che questo aspetto, peraltro dovuto al fatto che tale opuscolo non è nella disponibilità dell'Ufficio, non costituisce un pregiudizio per il richiedente protezione internazionale, che si presenta allo sportello già informato sull'intero iter procedurale, o perchè assistito da un legale di fiducia, o perché assistito da associazioni di volontariato, dallo Sportello Protezioni Internazionali o da diversi e non precisati enti di tutela.
Laddove il richiedente protezione internazionale sia assistito da un legale di fiducia, questo può assistere alla verbalizzazione della richiesta, mentre per coloro che presentano domanda tramite lo Sportello Protezioni Internazionali l'accompagnamento è subordinato ad una situazione di particolarità, o comunque valutato caso per caso.
La verbalizzazione della domanda avviene sempre alla presenza e con l'assistenza di un interprete della lingua indicata dal richiedente.

Da quanto detto, dunque, emerge con chiarezza che l'informativa e l'orientamento sull'intera procedura di accertamento della protezione internazionale, nonché sui diritti e gli obblighi del richiedente, è demandata a soggetti terzi, non istituzionali.

Per quanto concerne, invece, le modalità adottate per portare a conoscenza del richiedente protezione internazionale le decisioni adottate nell'ambito della procedura che lo riguarda, si rileva che i provvedimenti non vengono generalmente tradotti per scritto, bensì ne viene data lettura con l'assistenza di un interprete, mentre viene tradotto nella lingua indicata dal richiedente, oppure in una lingua che si presume possa conoscere, il solo verbale di notifica della decisione.

Per quanto concerne le garanzie poste a tutela del richiedente protezione internazionale all'interno del C.I.E. di Bologna, l'orientamento e l'informativa è demandata in prima battuta ai mediatori linguistico/culturali, e solo successivamente allo Sportello Sociale attivato all'interno del C.I.E. dall'ente locale, ma che ha cessato di svolgere la sua attività dal dicembre 2010, come si evidenzierà anche in seguito.

Il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale come è noto (vedasi anche capitolo 3) è oggi articolato in tre diverse tipologie e forme di accoglienza: nei C.A.R.A., nello S.P.R.A.R. e nei centri polifunzionali delle aree metropolitane.

La Regione Emilia-Romagna non ha nè strutture C.A.R.A., né Centri Polifunzionali sul territorio, ma dal 2011 è l'unica Regione con progetti territoriali attivi in tutte le Province.

Nel 2009 il numero di posti disponibili nei 9 Progetti S.P.R.A.R. del territorio regionale era di 245, per un totale di 415 beneficiari accolti[28].
Nel 2010 il numero di posti disponibili è rimasto invariato, mentre i progetti territoriali ammessi al finanziamento S.P.R.A.R. per il triennio 2011-2013, sono aumentai a 13, almeno uno per ogni provincia, per un totale di 307 posti disponibili, di cui 284 per categorie "ordinarie", 15 per categorie "vulnerabili" e 8 per situazioni di "disagio mentale".
Secondo i dati relativi all'anno 2009, il 67,46 % dei beneficiari accolti nei Progetti S.P.R.A.R. dell'Emilia-Romagna era all'epoca titolare di un titolo di soggiorno per protezione internazionale o protezione umanitaria, e solo il 32,54 % era richiedente protezione internazionale[29].
Nel 2009 il Progetto territoriale S.P.R.A.R. del Comune di Bologna aveva a disposizione 40 posti, di cui 28 per uomini singoli, 2 per nuclei familiari (4 persone) ed 8 per donne. A questi andavano ad aggiungersi altri 10 posti per donne con minori – Casa dell'Agave – inizialmente finanziati in parte con fondi 8 per mille e successivamente con fondi FER. A fronte dei 40 posti disponibili, i beneficiari accolti nell'anno 2009 sono stati 74.
Con l'adozione del sistema di programmazione triennale i numeri di posti disponibili in accoglienza S.P.R.A.R. per il triennio 2011-2013 sono stati aumentati a 66, di cui 15 per "categorie vulnerabili", di cui almeno 10 per donne (Casa dell'Agave) e 5 tra uomini e donne.

L'accoglienza S.P.R.A.R. nella città di Bologna si caratterizza per essere quasi totalmente assorbente, nel senso che coloro che hanno presentato richiesta di protezione internazionale sul territorio provinciale, e fanno richiesta di accesso alle misure di accoglienza, sono per lo più inseriti nel progetto S.P.R.A.R. di Bologna, ancorché con tempi di attesa molto variabili, a seconda della lista d'attesa tenuta dall'ente gestore del progetto, che a fronte di 40 posti disponibili solitamente ne conta almeno altri 40 in attesa. Vengono riferiti come estremamente rari gli inserimenti all'interno del progetto di Bologna su richiesta del Servizio Centrale dello S.P.R.A.R, e parimenti poche sono le segnalazioni al Servizio Centrale per la ricerca di un posto disponibile sull'intero territorio nazionale.
Quanto detto, peraltro, appare nella sostanza confermato dai dati comunicati dalla Prefettura di Bologna che, seppur parzialmente difformi da quelli in possesso della banca dati del Sevizio Centrale, consentono due ordini di valutazioni: il basso numero di segnalazioni al Servizio Centrale, e la quasi totale assenza di inserimenti di richiedenti protezione internazionale nei C.A.R.A.

28 Si veda: monitoraggio regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo", "Diritto in bilico. Tra politica comune europea, respingimenti, rete locale dia accoglienza. Dove va il diritto di asilo?"

29 V. nota 12.

	Marzo – Dicembre 2008	2009	Gennaio – giugno 2010
n. istanze accesso all'accoglienza	37	18	3
n. segnalazioni al Servizio Centrale ex. Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 140/2005	21	3	2
n. di inserimenti in S.P.R.A.R.	3	–	–
n. invii C.A.R.A.	1	-	-
n. contributi erogati ex art. 6, c. 7, d.lgs. n. 140/05	5	–	–
n. rigetti istanze di accesso alle misure di accoglienza	20	14	1

Figura 1_ *Dati trasmessi dalla Prefettura di Bologna*

Il dato relativo al numero di segnalazioni al Servizio Centrale[30], tuttavia, per la sua esiguità, non si ritiene esprima l'effettivo bisogno di accoglienza dei richiedenti asilo. I lunghi tempi di attesa per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, producono un effetto di dispersione delle domande giacchè nel momento in cui la Prefettura viene a conoscenza della richiesta di accoglienza, parte dei richiedenti che nel frattempo hanno trovato sistemazioni di fortuna riesca a fare accesso all'accoglienza dello S.P.R.A.R, oppure abbia altrimenti trovato ospitalità da amici, parenti o membri della propria comunità nazionale.

Per quanto concerne, invece, gli invii di richiedenti protezione internazionale ai C.A.R.A., si deve rilevare che il criterio di valutazione adottato (con un approccio di sostanziale buon senso) tanto dalla Questura di Bologna quanto dalla Prefettura, è quello dell'indisponibilità di un posto in accoglienza S.P.R.A.R. In sostanza, la Questura di Bologna non dispone l'accoglienza del richiedente protezione internazionale nei C.A.R.A. ai sensi dell'art. 20 D.lgs. n. 25/2008, e la Prefettura ricorre all'inserimento dei richiedenti protezione internazionale nei C.A.R.A. laddove a seguito di segnalazione al Servizio Centrale non sia disponibile un posto in accoglienza S.P.R.A.R. . In quest'ultimo caso, la Prefettura di Bologna investe il Ministero dell'Interno della richiesta di ricerca della disponibilità di un posto all'interno dei centri governativi e, se rintracciato, ne informa il richiedente protezione internazionale che potrà comunque anche rifiutare.
Come già sottolineato, seppur il dato trasmesso non risulti del tutto attendibile,

30 Secondo la Banca Dati del Servizio Centrale, le richieste di accoglienza inoltrate dalla Prefettura di Bologna al Servizio Centrale per l'anno 2009 sono state 10, v. "I numeri dell'accoglienza, compendio statistico dello S.P.R.A.R. , anno 2009".

la prassi descritta trova riscontro nella pratica, che comunque riconduce ad episodi sporadici gli invii di richiedenti protezione internazionale al C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto a Roma ed a quello di Gradisca a Gorizia.

Nell'ipotesi di invio del richiedente protezione internazionale in un progetto S.P.R.A.R. di un'altra città, oppure in un C.A.R.A., gli oneri della spesa per il trasferimento gravano esclusivamente sulla Prefettura di Bologna che, in tempi piuttosto rapidi, provvede all'acquisto del biglietto ferroviario, a darne notizia al richiedente e a darne comunicazione al progetto S.P.R.A.R. di arrivo. In particolare, nell'ipotesi di invio ad un C.A.R.A., il richiedente protezione internazionale deve altresì essere in possesso dell'attestato nominativo rilasciato dalla Questura di Bologna.

Laddove non sia possibile reperire la disponibilità di un posto in un progetto S.P.R.A.R., né in uno dei C.A.R.A. del territorio, la Prefettura provvede all'erogazione del contributo economico ex art. 6, c. 7, d.lgs. n. 140/05: per 35 giorni (20 + 15) per un totale di 976,15 (557,80 per i primi 20 giorni ed 418,35 per i restanti 15). Ne consegue, dunque, che il contributo economico garantito al richiedente protezione internazionale privo di mezzi di sussistenza adeguati per far fronte ai suoi bisogni, e per il quale non è stato possibile reperire un posto nel sistema di accoglienza, è di gran lunga inferiore al costo giornaliero di un richiedente protezione internazionale accolto in un Progetto S.P.R.A.R. o in un C.A.R.A.

Preme rilevare, inoltre, che l'accesso alle misure di accoglienza nel territorio provinciale bolognese è sempre subordinato all'applicazione da parte della Prefettura di Bologna dell'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 140/2005. La presentazione della domanda di protezione internazionale, decorsi 8 giorni dall'ingresso sul territorio nazionale, è motivo di rigetto della domanda di accesso alle misure di accoglienza.

La data di presentazione della domanda di protezione internazionale è quella registrata dall'ufficio della Questura di Bologna in sede di verbalizzazione C/3, pertanto, in passato, la Prefettura di Bologna ha negato l'accesso all'accoglienza anche a richiedenti protezione internazionale che, evidentemente per esigenze della Questura, abbiano formalizzato la richiesta della protezione internazionale solo decorsi alcuni mesi dall'ingresso sul territorio. In tali casi, gli operatori dello Sportello protezioni Internazionali hanno cercato di ottenere dei riesami in autotutela delle decisioni, non sempre però riuscendo ad ottenerne la revoca. Non risultano, invece, ricorsi giurisdizionali contro le decisioni negative della Prefettura di Bologna.

La prassi odierna, adottata dallo Sportello Protezioni Internazionali al fine di evitare tali simili comportamenti, consiste nell'inviare contestualmente alla Questura ed alla Prefettura di Bologna la dichiarazione di manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, contenente l'"avviso" di richiesta di accesso alle misure di accoglienza da parte del richiedente. Così agendo, dunque, la Prefettura di Bologna

è avvertita della presenza sul territorio del richiedente protezione internazionale, e dell'intenzione di chiedere l'accesso alle misure di accoglienza. Richiesta che, tuttavia, sarà formalizzata solo al momento della verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, con modulo prestampato della Questura, e che viene inviato alla Prefettura contestualmente al verbale C/3, al quale la Prefettura fa riferimento per l'individuazione della data di ingresso sul territorio.

L'applicazione rigida dell'art. 5, co. 4, D.lgs. n. 104/5005 appare non pienamente conforme con la direttiva europea in materia di accoglienza come altresì già evidenziato da autorevoli studi[31]; la Direttiva 2003/9/CE all'art. 16 co.2 dispone infatti che *"Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro"*. Nell'approccio adottato dal Legislatore comunitario la effettiva situazione in cui si trova il richiedente, ad esempio sotto il profilo della sua condizione psico-fisica, ovvero dei condizionamenti cui può essere esposto, ovvero del timore ragionevole di ritorsioni che famigliari o altre persone possono subire nel paese di origine costituisce parametro di valutazione della ragionevolezza del tempo trascorso tra l'arrivo del richiedente e la presentazione della domanda di asilo. Ciò non avviene nella normativa italiana che nel fissare un termine di per se congruo in astratto, quale quello degli otto giorni, non prevede l'obbligo per le autorità riceventi di valutare in concreto l'effettiva condizione del richiedente. La rigida applicazione operata dalla Prefettura di Bologna appare tanto più pregiudizievole dei diritti dei richiedenti protezione internazionale in quanto del tutto avulsa e sganciata dalle problematicità presenti sul territorio.

Per completezza, infine, si rileva che, seppur generalmente avvertita della presenza sul territorio di un richiedente protezione internazionale privo dei mezzi di sussistenza, tant'è che riceve l'avviso di richiesta di accesso alle misure di accoglienza, la Prefettura di Bologna non ritiene di poter imputare ad alcun capitolo di spesa del proprio bilancio i costi per la predisposizione di una pronta accoglienza del richiedente protezione internazionale. Solo la formale presentazione della domanda di protezione internazionale consente l'avvio da parte della Prefettura della procedura per la ricerca di un posto in accoglienza, ma non certo la predisposizione di accoglienze a proprio carico.

4.3. Le presenze e la strutturazione dei servizi per i richiedenti asilo nel C.I.E bolognese

Sul territorio della Regione Emilia-Romagna insistono due Centri di Identificazione ed Espulsione: il C.I.E. di Bologna e quello di Modena, entrambi gestiti dalla Confraternita della Misericordia.
Il C.I.E. di Bologna ha una capienza di 95 posti, mentre quello di Modena ha una capienza di 60 posti. Non sono emersi né dai colloqui svolti né dai rapporti disponibili problemi di sovraffollamento.

31 E. Codini, La disciplina generale dell'accoglienza nella direttiva e nel decreto, in M, Benvenuti (a cura di), La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio cit., pp. 67 ss.

Nel corso del 2009 le domande di protezione internazionale presentate da cittadini extracomunitari trattenuti nel C.I.E. di Bologna sono state 294, di cui 174 da parte di uomini e 120 da parte di donne, mentre quelle provenienti dal C.I.E. di Modena sono state 29. La discrepanza del dato che emerge appare senza dubbio molto significativo.
Invero, proprio la presenza dei due C.I.E., e l'elevato tasso numerico complessivo di domande di protezione internazionale provenienti dalle due strutture, è stato il motivo che ha determinato l'istituzione della sottosezione della Commissione Territoriale di Bologna. Tant'è che inizialmente la Commissione ha esaminato esclusivamente le domande provenienti da tali strutture.
Dal gennaio al maggio 2010, invece, le domande di protezione internazionale presentate all'interno del C.I.E. di Bologna sono state solo 45, di cui 34 provenienti da uomini e 11 provenienti da donne.
La forte diminuzione del numero di domande presentate potrebbe essere riconducibile all'elevato tasso di rigetto da parte della Commissione Territoriale (dall'agosto al dicembre 2010, ad esempio, solo 6 sono state le domande provenienti dal C.I.E. accolte con raccomandazione della protezione umanitaria), all'applicazione generalizzata da parte del Questore di Bologna dell'art. 21, c. 2, d.lgs. n. 25/2008, che comporta un prolungamento del trattenimento del richiedente protezione internazionale sino a 210 giorni (anziché 180) e non da ultimo alla diminuzione dell'orario di attività dello Sportello sociale.
Nel C.I.E. di Bologna ha avuto luogo un'esperienza innovativa di particolare interesse rispetto ad altre realtà . Infatti, all'interno del C.I.E. di via Mattei, sino al 31.12.2010, è stato attivo un Progetto Sociale nato da un Protocollo d'Intesa sottoscritto tra Comune di Bologna e la Cooperativa La Piccola Carovana, per la gestione di uno sportello sociale all'interno della struttura.

Il Progetto Sociale all'interno del C.I.E. prevedeva attività ricreative per le donne, in gestione dal 2006 all'Ass. Vagalumeart, attività ricreativa per gli uomini, con la collaborazione della UISP, lo sportello legale affidato all'Ass. Eureka e lo sportello per le donne vittime della tratta affidata all'associazione SOS donna. In data 31.12.2010, come già premesso, il progetto Sociale ha cessato di svolgere la sua attività, con la sola eccezione dello sportello per le donne vittime di tratta gestito tuttavia in forma volontaria, sia per l'incapacità di ridefinire i termini di un protocollo tra Prefettura ed ente locale, capace di garantire in maniera chiara il ruolo di tutela e garante del Comune, anche rispetto all'ente gestore del C.I.E., sia a causa della diminuzione dei fondi a disposizione del Comune che, solitamente, fruiva di risorse provenienti dalla Regione, ora diversamente destinati dal Comune stesso.

Va evidenziato che dall'entrata in vigore della L. n. 94/09 si sono registrati atti di autolesionismo e aumento della conflittualità, con scioperi della fame, danneggiamenti

e momenti di aperta ribellione[32].
In linea generale, si rileva che la partecipazione e l'accesso dei trattenuti ai vari sportelli e alle attività previste dal progetto è sempre mediata dai mediatori culturali (che fanno capo all'ente gestore) e dagli operatori dell'ente gestore del C.I.E. che si occupano di diffondere l'informazione circa le diverse attività.

Per quanto concerne più specificatamente l'attività dello sportello di informazione legale, si rileva che essa non è primariamente rivolta ai richiedenti protezione internazionale presenti all'interno del C.I.E., ma più in generale a tutte le persone trattenute. L'attività principale è quella d'informazione in materia della legislazione sull'immigrazione, con interventi che si concentrano per lo più nelle prime 48 del trattenimento, e finalizzati a far emergere elementi utili ai fini dell'udienza di convalida del trattenimento, oppure interventi successivi finalizzati al recupero di crediti da lavoro.

La domanda di protezione internazionale è presentata per iscritto, con missiva indirizzata alla Questura di Bologna, solitamente nella lingua madre del richiedente con l'assistenza di uno dei mediatori, e solitamente prima che lo sportello legale incontri il richiedente.
Il richiedente trattenuto nel C.I.E. verbalizza la domanda presso la struttura stessa e solitamente non alla presenza di un legale, ed è convocato avanti alla Commissione territoriale con priorità rispetto alle altre domande.

Non sono rari i casi di richiedenti protezione internazionale presenti nei C.I.E. e soggetti alla procedura di accertamento dello Stato membro competente preso l'Unità Dublino.
Si sono registrati dei casi in cui tra l'invio della missiva e il recepimento della stessa dalla Questura, il richiedente protezione internazionale è stato rimpatriato nel Paese di origine.

Come anticipato, la presentazione della domanda di protezione internazionale determina in via generale il prolungamento del trattenimento sino a 210 giorni, in applicazione dell'art. 21, c. 2, d.lgs. n. 25/2008. Come già rilevato, il tasso di accoglimento delle domande di protezione internazionale presentate da trattenuti all'interno del C.I.E. è estremamente basso, complice sicuramente la convinzione che si tratti per lo più di domande aventi caratttere strumentale al fine di evitare il rimpatri nei Paesi di origine. A sostegno di tale tesi, sembra operare l'elevato numero di rinunce alla domanda presentate in prossimità della scadenza del periodo di trattenimento.

Se il numero elevato di domande di protezione internazionale presentate all'interno del C.I.E. paiono indicare l'assenza di ostacoli nell'accesso alla procedura, si rileva tuttavia che non tutte le domande presentate vengono esaminate dalla Commissione,

32 Per maggiori approfondimenti si veda la Relazione annuale 2010 del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, in http://www.comune.bologna.it/garantedetenuti/servizi/114:6218/.

sia perché è intervenuta da parte del richiedente la rinuncia alla domanda, sia perché a seguito della dimissione dal C.I.E. per la scadenza del termine di trattenimento il richiedente è divenuto irreperibile.

La chiusura del C.I.E. verso l'esterno rende assai difficile la presa in carico dal territorio del richiedente protezione internazionale che si sia visto riconoscere una forma di protezione internazionale nelle more del trattenimento non esistendo alcun accordo o protocollo in tal senso tra il C.I.E. e la rete regionale dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Si rileva, al riguardo, che la legge regionale n. 5 del 2004 prevede all'art. 3 lett. d), che la Regione *"svolge attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza ed in raccordo con le Prefetture, del funzionamento dei centri istituiti ai sensi dell'art. 14* del D.Lgs 286/98". Si tratta di una disposizione importante e finora unica nel panorama delle leggi regionali in materia di immigrazione (sulla materia si rinvia al capitolo 12). La norma tuttavia non ha mai trovato applicazione. Successivamente all'entrata in vigore della stessa infatti la Regione Emilia-Romagna aveva proposto alla Prefettura di Bologna di concordare le modalità di svolgimento delle previste attività di osservazione e monitoraggio, ma la Prefettura, rinviando la decisione al livello centrale, non ha mai dato riscontro alla richiesta. Per vari fattori, tra i quali va forse annoverato anche una parziale caduta di interesse da parte dell'amministrazione regionale, la tematica non è mai stata oggetto di un largo coinvolgimento anche dei diversi attori sociali potenzialmente interessati ed è stata di fatto dimenticata. Si ritiene, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 16 della Direttiva 115/CE/2008, che sarebbe oltremodo opportuno che al citato articolo della legge regionale venisse data attuazione. Tutti gli interlocutori incontrati nel corso della ricerca nelle diverse associazioni hanno evidenziato come la situazione del C.I.E. di v. Mattei a Bologna sia progressivamente peggiorata nel corso degli ultimi anni risultando una realtà sempre più chiusa versa l'esterno all'interno della quale il livello di tensione è elevato. Va positivamente evidenziato come l'Ufficio del Garante per i diritti delle persone private della libertà personale, che svolge istituzionalmente compiti di promozione dei diritti delle persone private a qualunque titolo della libertà personale, ha effettuato una funzione di monitoraggio dei cittadini stranieri trattenuti nei C.I.E.. Si riportano di seguito i dati sulle presenze dei richiedenti asilo nel 2009 e nella prima parte del 2010 monitorati dal citato Ufficio del Garante.

Anno 2009		Gennaio – 31 Maggio 2010	
Paese d'origine	Numero domande	Paese d'origine	Numero domande
Albania	4	Algeria	1
Algeria	13	Ghana	1
Bangladesh	6	Marocco	13
Bosnia	2	Nigeria	9
Brasile	2	Pakistan	2

Camerun	1	Senegal	2
Cuba	2	Tunisia	16
Egito	2	Ucraina	1
Gambia	1		
Ghana	4		
Honduras	2		
Ex-Jugoslavia	4		
Kossovo	1		
Marocco	49		
Moldavia	10		
Nigeria	110		
Pakistan	10		
Palestina	4		
Perù	2		
Senegal	7		
Serbia	4		
Siria	4		
Somalia	1		
Sudan	1		
Tunisia	48		
Totale	249	Totale	45
Maschi	174	Maschi	34
Femmine	120	Femmine	11

Fonte_Relazione anno 2010
Garante per i diritti delle persone private della libertà personale

5. L'area metropolitana di Milano

L'accesso alla procedura di asilo e all'accoglienza nel territorio di Milano appare oltremodo problematico. La prassi seguita nel corso degli ultimi anni, ricostruita a seguito di accurate interviste con soggetti associativi ed istituzionali, prevede che nei riguardi dello straniero che intende chiedere asilo e che si presenta agli Uffici della questura di Milano, venga rilasciato un invito a ripresentarsi (normalmente da uno a due mesi dopo la prima manifestazione di volontà di chiedere asilo); detto invito tuttavia non rappresenta un documento autorizzativo alla permanenza regolare nel territorio ed espone il richiedente a rischio di espulsione dal territorio nazionale in caso di controlli da parte delle autorità preposte. A seguito dell'avvenuto fotosegnalamento e verbalizzazione (con compilazione del modello C3), il permesso

di soggiorno per richiesta di asilo viene rilasciato solo se il richiedente produce una dichiarazione di ospitalità o se risulta domiciliato presso un ente privato di assistenza (nello specifico la "Casa della carità). Le difficoltà connesse a tale tortuoso iter variano a seconda della disponibilità o meno della citata domiciliazione; tuttavia mediamente il periodo che intercorre tra l'inizio della procedura sopra indicata e l'effettiva sua conclusione è compresa in una forbice tra 4 e 6 mesi. Senza il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è possibile recarsi all'Ufficio Immigrazione del Comune di Milano – Sportello Rifugiati, per chiedere l'inserimento in una lista d'attesa per l'accesso alle strutture di accoglienza comunali. Considerato che il periodo di attesa è mediamente di due-tre mesi (anche maggiore nei mesi estivi, quando chiudono i centri dell'emergenza freddo), si può evidenziare come il periodo che intercorre tra la richiesta di asilo quale manifestazione di volontà ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs 25/08 e l'effettivo accesso ad una struttura di accoglienza sia complessivamente di circa 10-12 mesi. Si tratta di un tempo assolutamente abnorme che inficia alla radice il diritto all'accoglienza del richiedente asilo come configurato dalle norme comunitarie e che funge da potentissimo fattore di dissuasione alla presentazione della domanda di asilo nel territorio milanese, ovvero quale fattore di spinta all'allontanamento dallo stesso.

Si evidenziano di seguito i dati relativi al rilascio dei permessi di soggiorno per asilo e per protezione internazionale ed umanitaria rilasciati dalla Questura di Milano nel triennio 2008-2010 e nei primi quattro mesi del 2011

Tipologia di permesso di soggiorno	2008	2009	2010	2011*
Rich. asilo	428	519	382	103
Rifugiati	253	507	355	53
Prot. sussidiaria	744	1053	263	69
Mot. umanitari	11	173	322	88
Totale	*1436*	*2252*	*1322*	*313*
Mot. umanitari L.31/7/2005 NR.155	10	7	19	3
Mot. umanitari ART.18 D.L.286/98	115	148	112	60

Fonte: Questura di Milano.

*Dati aggiornati al 30 aprile 2011

Si riporta di seguito una tabella che evidenzia l'articolazione delle strutture di prima e di seconda accoglienza nel territorio di Milano

S.P.R.A.R. “ordinari”		
Milano	44	2011-2013
Centro Polifunzionale		
Milano – via Novara	90	2007-2014
Milano – via Giorgi	30	2007-2014
Milano – via Gorlini	60	2007-2014
Milano – via Testi	50	2007-2014
Milano – viale Ortles[1]	70	2007-2014
Milano – via Sammartini[2]	70	2007-2014
Burto Arsizio – Rho	20	2007-2014
Lecco	10	2007-2014
Totale Polifunzionale	*400*	
Progetti privato sociale - Milano		
Casa di Betania (Rozzano)	13	
Casa Marta Larcher	7	
Progetti FER		
Milano – Enea[3]	10	1/8/10-30/6/11
Progetti Fondazione Cariplo		
Milano – Sistema Milano	50	2011-2013
Terza accoglienza – Milano		
Progetti privato sociale		
La Grangia di Monlué	7	2011-2013
Centesimus Annus	43	2012-2013
Fondazione Progetto ARCA[5]	20	2009-
Progetti 8 per mille		
Ritrovarsi per ricostruire[6]	50	30/04/10-31/12/11
C.I.E.		
Milano – via Corelli	132	

[1] Unico centro a gestione diretta del Comune di Milano.

[2] Unico centro per donne e bambini.

[3] Comune di Milano –per vittime di violenza e di portatori di disagio mentale. Enea 2 non riapprovato.

[4] Nuclei monoparentali.

[5] Progetto rivolto ad adulti in difficoltà, stranieri e rifugiati.

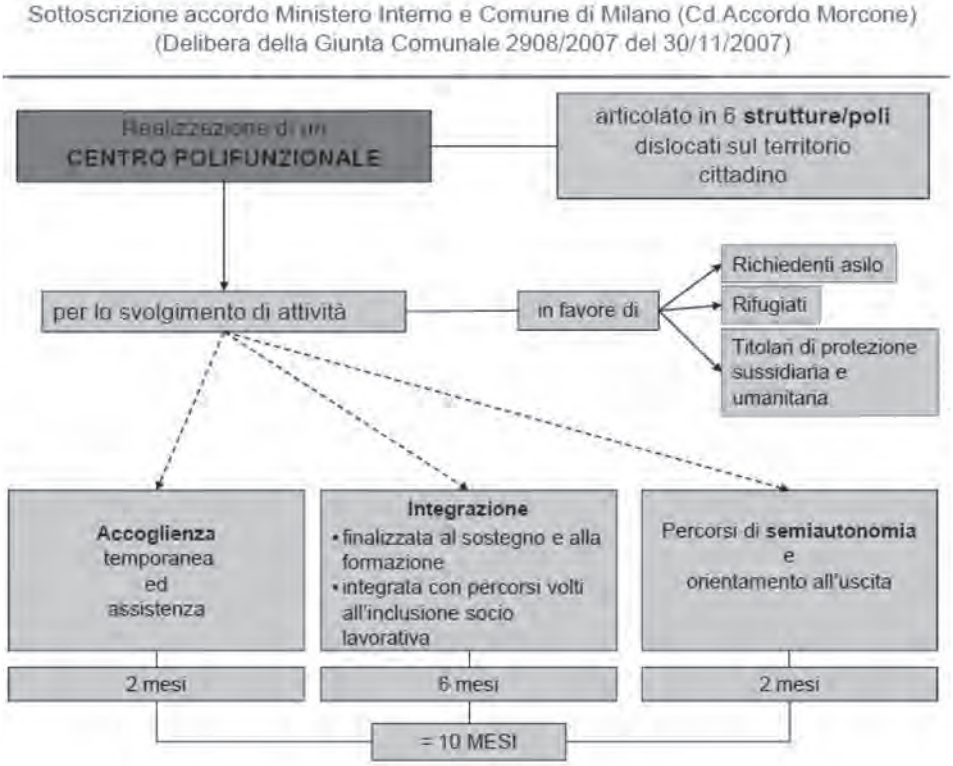
[6] Non vera e propria accoglienza ma – tra le altre cose - sostegno all'autonomia abitativa.

La rete di strutture di accoglienza facente direttamente capo al Comune di Milano è strutturata sul cd. Centro polifunzionale e, dal gennaio 2011 sul progetto S.P.R.A.R. .

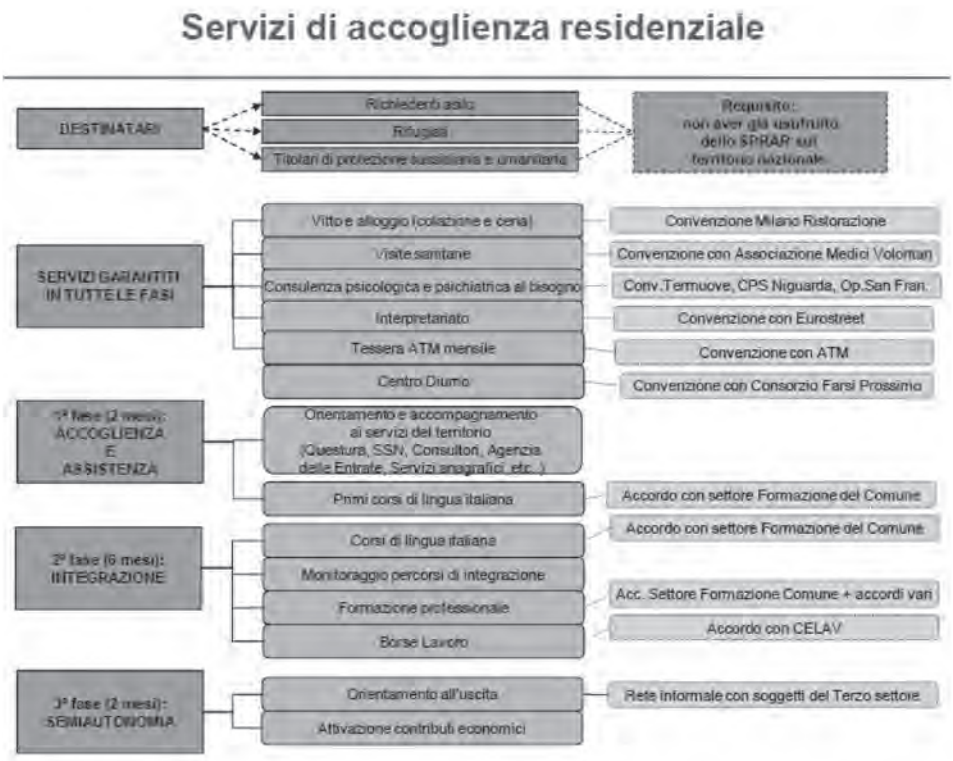
Va sottolineato che i 44 posti S.P.R.A.R. attivati per il triennio 2011-13 sono considerati "in integrazione" al centro polifunzionale-Morcone, nel senso che si tratta, in base all'accordo istitutivo del centro stesso, di posti destinati a completare il percorso di integrazione di quei beneficiari che hanno dimostrato particolare impegno nella ricerca dell'autonomia e dell'integrazione ma che hanno bisogno di un tempo aggiuntivo (e di una situazione più "protetta") per portarlo proficuamente a termine.

I centri polifunzionali del Comune di Milano operano con una impostazione del tutto peculiare sia rispetto ai C.A.R.A. che rispetto allo S.P.R.A.R., nonché per ciò che riguarda la gestione dei percorsi di accoglienza. Il capitolato di gestione di detti centri prevede servizi abbastanza articolati, con la logica prevalente dell'autonomia rispetto al territorio (originariamente per es. anche il servizio di barberia doveva essere interno). Nella maggioranza dei centri – tranne quello di via Sammartini per donne e minori – i beneficiari sono tenuti ad uscire nelle ore diurne e a recarsi eventualmente nel centro diurno "Il filo dell'aquilone". Questi centri si pongono quindi l'obiettivo di accompagnare le persone verso l'integrazione sociale, con il compito di fare progetti individualizzati. Le tabelle sottostanti mostrano la struttura dei polifunzionali e i servizi previsti, divisi per fasi di accoglienza (complessivamente 10 mesi max, suddivisi in 2 mesi di accoglienza e assistenza, 6 mesi di integrazione e 2 mesi di semiautonomia).

Fonte: Comune di Milano



Fonte: Comune di Milano



La strutturazione dei centri polifunzionali di Milano presenta alcune caratteristiche interessanti, specie per ciò che attiene la realizzazione dei programmi di supporto all'integrazione e di sostegno all'autonomia, di cui si dirà nel capitolo 9 relativo ai processi di inclusione sociale dei titolari di protezione cui si rinvia. In relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo si ritiene di evidenziare le seguenti cinque significative criticità:

1. l'accesso all'accoglienza avviene, come si è potuto evidenziare in premessa, solo a seguito del completamento dell'iter di presentazione della domanda di asilo determinando un periodo di tempo estremamente ampio nel quale il richiedente non ha di fatto accesso ad alcuna accoglienza. Detta iniqua situazione, come si è già evidenziato, opera quale potente fattore di dissuasione alla presentazione delle domande di asilo a Milano. La richiesta di fornire una domiciliazione (nel caso essa avvenga presso privati, ai sensi dell'art. 7 c.1 del D.Lgs 286/98) al fine di permettere la presentazione della domanda di asilo rischia altresì di ingenerare un grave mercato illecito di vendite di finte domiciliazioni. L'esistenza di una situazione che induce a ritenere quanto meno possibile l'esistenza di una rete di sfruttamento della debole condizione socio-giuridica dei richiedenti asilo (fatto che dovrebbe allarmare le autorità pubbliche) è ben evidenziata dal fatto che una volta

ottenuto il permesso di soggiorno per richiesta di asilo buona parte dei richiedenti asilo che pure asserivano di vivere presso terzi (presumibilmente amici o parenti) fanno richiesta di accedere al circuito di accoglienza pubblico in quanto privi di mezzi di sostentamento. Appare pertanto oltremodo opportuno rivedere il sistema di accesso dei richiedenti asilo ai centri polifunzionali in modo da permettere l'effettiva accoglienza degli stessi al momento della presentazione della domanda di asilo, in conformità con le disposizioni di cui al più volte citato art. 13 c.1 della Direttiva 2003/9/CE;

2. il tempo di accoglienza destinato ai richiedenti asilo (la cosiddetta "prima fase" limitata, almeno sul piano formale, a due mesi) può apparire idoneo rispetto ai tempi di esame delle domande previsti dalla norma vigente, ma è invero eccessivamente breve se confrontato con la realtà dei fatti che vede, anche in Lombardia, tempi di attesa per la conclusione dell'iter decisionale anche solo in sede amministrativa, significativamente superiori;

3. la separazione dei nuclei famigliari è un aspetto critico che evidenzia problemi di conformità dei centri polifunzionali milanesi (la cui fonte di finanziamento prevalente è di origine statale) alle disposizioni di cui all'art. 8 della Direttiva 2003/9/CE che prescrive che " *Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio";*

4. la scelta di chiudere le strutture di accoglienza durante l'orario diurno dei giorni feriali dedicando le stesse solo all'accoglienza serale e notturna (ancorché con l'evidente esclusione delle persone malate e dei casi vulnerabili, nonché delle donne) appare di dubbia conformità alle prescrizioni dell'art. 14 della Direttiva 2003/9/CE in materia di condizioni materiali di accoglienza. In ogni caso detta scelta, sovente "giustificata" (seppure in via informale) con l'argomentazione che essa avrebbe l'effetto di stimolare i richiedenti nel percorso di ricerca di un lavoro si pone in netto contrasto con le positive esperienze della rete S.P.R.A.R. nella quale la maggior parte delle strutture abitative è costituita da appartamenti di civile abitazione utilizzati dai richiedenti asilo. Si richiama infatti l'attenzione sul fatto che se è ben vero che va evitato un pericoloso assistenzialismo, è la "normalità" dei percorsi della vita quotidiana (e non già un artificioso disagio) ciò che può favorire i percorsi di integrazione;

5. la carenza di risposte strutturali per le categorie vulnerabili, e in particolare per le vittime di tortura nell'intera area metropolitana rende rappresenta uno dei nodi critici del sistema di accoglienza milanese. Anche se nel 2011 si è registrato l'avvio del progetto FER Enea per qualche risposta limitata per alcune situazioni vulnerabili (il progetto prevede un'accoglienza in appartamento per 10 persone vittime di tortura o violenza estrema - non destinato a persone con rilevanti problematiche di salute mentale - sfortunatamente non rinnovato nella nuova progettualità FER) la risposta istituzionale risulta evidentemente carente sia sotto il profilo del numero di posti e servizi dedicati alle situazioni vulnerabili sia per l'assenza di forme strutturate di raccordo con il servizio sanitario regionale per l'attivazione di percorsi di riabilitazione (sull'esistenza in alcune città italiane di sperimentazioni innovative in tale campo si rinvia al capitolo 5).

6. L'esperienza del "Numero Verde"

Il Numero Verde dedicato a richiedenti asilo e rifugiati., gestito dall'A.R.C.I. nasce nel 2006 all'interno del progetto comunitario Equal II fase. Successivamente alla sua creazione il servizio è stato finanziato per gli anni 2008-2009-2010 con i Fondi dell'otto per mille assegnati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'ANCI per progetti specifici nell'ambito del diritto d'asilo. È da segnalare come nel corso del 2008 si è avuta una breve periodo nel quale il servizio è stato comunque attivo grazie al solo finanziamento dell'ARCI.

A partire da gennaio 2009 il Numero Verde, che risulta ancora attivo al momento della rilevazione (maggio 2011) risponde dal lunedì al venerdì, dalle ore 9:30 alle 18 e dispone di una segreteria multilingue attiva 24 ore su 24. Il servizio è, fin dalla sua nascita, completamente gratuito L'equipe del servizio si compone di 4 operatori che svolgono il loro lavoro con continuità da molto tempo e da una supervisione psicologica dell'equipe. Il servizio si avvale altresì di una rete di 24 interpreti che vengono consultati nel caso in cui la persona al telefono ne abbia bisogno: in tal caso viene effettuata una conference call a tre con l'operatore, l'utente e l'interprete.

Il Numero Verde fornisce un'assistenza legale di cosiddetto primo livello, ovvero viene offerta dagli operatori una prima consulenza sia a richiedenti asilo che a rifugiati in ordine ai problemi che gli stessi possono incontrare nel corso della procedura d'asilo e più in generale nell'accesso ai diritti ad essi riconosciuti dalle normative vigenti. Nei casi di situazioni più complesse, il servizio si appoggia ad un gruppo di legali che fornisce una consulenza più approfondita (secondo livello).

L'unico Report ufficiale del Numero Verde disponibile a giugno 2011 è purtroppo quello relativo al funzionamento del servizio per l'anno 2009 Il numero totale di nuovi contatti ricevuti nel corso del 2009 è pari a 782 utenti[33], con una media di circa 65,16 chiamate al mese.[34] (Il servizio dispone di una banca dati che consente di conteggiare il numero di contatti ricevuti).

Al 30 giugno 2009 il numero totale di contatti era di 518 di cui l'84,4% costituito da uomini e il 15,6% donne. Il 39,6% degli utenti era già richiedente protezione internazionale, il 2,3% stava formalizzando la propria richiesta d'asilo, il 10,8%

33 Va tuttavia rilevato come a dicembre 2008 il numero di contatti ricevuti dal servizio fosse di 1080.

34 Ad avviso del servizio tuttavia, risulterebbe che ogni persona registrata nel data-base effettui un numero medio di almeno 5 chiamate. Come evidenzia lo stesso Report del servizio per il 2009 *"Spesso la stessa persona chiama più volte per porre domande diverse in base alla fase del percorso legale in cui si trova oppure semplicemente per aggiornarci sui suoi steps. A conferma di quanto detto, si può notare come la maggior parte dei casi seguiti da Numero Verde siano ancora in divenire, il 65% dei contatti ha ancora un rapporto "aperto" con il servizio."*

godeva dello status di rifugiato (a detta percentuale va aggiunto un ulteriore 5% di titolari di status di rifugiato che, nonostante il loro status risultano essere in possesso di un permesso di soggiorno di durata solo biennale), l'8,9% godeva della protezione sussidiaria, l'8,7% della protezione umanitaria, l'8,3% era rappresentato da stranieri che avevano ottenuto un diniego della domanda di protezione, il 3,7% da richiedenti asilo che avevano già presentato un ricorso in sede giurisdizionale, lo 0,8% da stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, lo 0,6% per motivi di studio, lo 0,4% la protezione umanitaria (4 mesi), lo 0,2% da stranieri soggiornanti per motivi familiari, e il 10,8% era infine rappresentato da stranieri che si trovavano in altre condizioni giuridiche relativamente al loro soggiorno sul territorio nazionale.

Nel corso del secondo semestre del 2009 il numero di contatti registrati dal Numero Verde risulta essere stato di 537 di cui per il 26% di richiedenti protezione internazionale, per il 17%di titolari dello status di rifugiato, per l'11% di titolari di protezione umanitaria, per il 18% titolari di protezione sussidiaria; il 7% era inoltre rappresentato da stranieri che avevano ottenuto un diniego della domanda di protezione, il 4% da ricorrenti in sede giurisdizionale, mentre il 18% avevano altre situazioni giuridiche relative al soggiorno.

Tra i principali paesi di provenienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale che si sono rivolti al numero verde si evidenziano la Nigeria, l'Eritrea, la Costa, D'Avorio, la Somalia, il Sudan e l'Etiopia, in linea con le principali nazionalità di richiedenti presenti in Italia.

In relazione ai quesiti/richieste più frequenti posti al "Numero Verde" si può evidenziare quanto segue:
Nel caso di richiedenti protezione internazionale: a) richiesta di informazioni sulla normativa e sulla procedura d'avvio per la richiesta d'asilo (quali documenti presentare, dove andare, informazioni sulla tempistica). b) richiesta di assistenza nella raccolta degli elementi principali a conforto della propria istanza di asilo.

Nella fase successiva alla formalizzazione della richiesta d'asilo, in pendenza dell'esame della domanda: a) richiesta di informazioni sulle date dell'audizione perché spesso trascorre molto tempo dalla presentazione della richiesta fino all'audizione presso la Commissione Territoriale. b) richiesta di informazioni sulle procedure connesse aell'esito dell'audizione, in considerazione del notevole lasso temporale (anche alcuni mesi) tra l'audizione e la notifica della decisione, c) informazioni sulla condizione di soggiorno e sulla procedura nei casi cd. "Dublino".

Nel caso di utenti titolari di una forma di protezione (status rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria) i quesiti o le richieste più frequenti indicate dal Report 2009 sono state: a) richieste di conoscere i diritti connessi agli status di protezione b) informazioni su contatti locali quali associazioni, sindacati, mense e dormitori; c)

informazioni sulle opzioni di accoglienza nel territorio da cui proviene la chiamata, dal momento che la persona interpellante il servizio si trova priva di assistenza.

Nel caso di utenti che si trovano nella situazione immediatamente successiva al rigetto dell'istanza di asilo, o hanno pendente un ricorso i quesiti o le richieste più frequenti indicate dal Report 2009 sono state: a) richiesta di orientamento collegata alla necessità di reperire entro i termini utili (15 o 30 gg) giorni un avvocato per la presentazione di un eventuale ricorso avverso la decisione negativa; b) informazioni sullo stato del ricorso e sui gradi di giudizio; c) informazioni sulle procedure per il rilascio per permesso di soggiorno per asilo in pendenza dell'iter giurisdizionale.

Successivamente al 2009 il servizio del Numero Verde è proseguito ma non dispone di alcun Report sull'andamento di detto servizio e sulla sua effettiva efficacia.
Nonostante la carenza di dati successivi al 2009 la tipologia delle prevalenti richieste inoltrate al Numero Verde per l'annualità considerata appaiono confermare la sussistenza di sensibili ostacoli nell'accesso alla procedura di asilo nonché una difficoltà diffusa nel reperire informazioni adeguate ed affidabili. Si evidenzia altresì la critica situazione di spaesamento in cui vengono spesso a trovarsi i richiedenti asilo che a seguito di un rigetto della domanda in sede amministrativa intendono proporre ricorso (per la trattazione della tematica dell'accesso alla tutela giurisdizionale si rinvia altresì al capitolo 8). Va altresì sottolineato come anche le richieste di aiuto presentate al Numero Verde confermerebbero l'esistenza (di cui si tratterà ampiamente al capitolo 9) di una vasta area di forte disagio abitativo ed assistenziale da parte dei titolari di protezione internazionale o umanitaria che, cessata l'accoglienza connessa alla procedura di riconoscimento dello status di protezione si trovano spesso improvvisamente privi di alcuna accoglienza.
In particolare stando alle informazioni fornite dall'ARCI, il 26% delle donne che si sono rivolte al Numero Verde avevano una forma di protezione e chiedevano informazioni sui nuovi diritti acquisiti nonché un aiuto per l'inserimento in progetto d'accoglienza.

7. Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi condotta nelle aree considerate ha permesso di evidenziare un quadro molto articolato fatto di numerosissimi aspetti critici e di grandi contraddizioni ma anche caratterizzato da esperienze locali alla "ricerca di modelli di gestione" innovativi appare sorretta da un approccio razionale.
Si individuano nelle due raccomandazioni che seguono le azioni che si ritengono più urgenti ed importanti al fine di produrre un effettivo cambiamento della situazione attuale. La raccomandazione di cui al punto 7.1. è attuabile a legislazione vigente, attraverso disposizioni adottabili in sede amministrativa, mentre la raccomandazione di cui al punto 7.2. richiede una modifica della normativa primaria.

7.1. Rendere effettivo e rapido l'accesso alla procedura

Come è emerso con chiara evidenza in tutte le località oggetto della ricerca, le esigenze organizzative da parte degli uffici competenti alla ricezione delle domande di asilo e le carenze di personale producono una dilatazione significativa, e talvolta macroscopica, del tempo intercorrente tra la presentazione della domanda e la sua formalizzazione. Le pur comprensibili difficoltà in cui versano gli uffici della Pubblica Amministrazione non possono tuttavia essere tollerate laddove producono una grave e permanente disfunzione nell'accesso del richiedente alla procedura di asilo e nell'attivazione delle necessarie misure di accoglienza. Si nuovamente ritiene di evidenziare come la condizione giuridica dello straniero che è in attesa della verbalizzazione della sua domanda di asilo sia quella di richiedente asilo, ancorché lo straniero medesimo sia in possesso solo di un invito (sotto forma di cedolini o simili) a presentarsi in una data successiva per l'espletamento della procedura, o sia addirittura sprovvisto di ogni documentazione in quanto arbitrariamente rinviato a successivi appuntamenti con la P.A. fissati dalla stessa solo in via verbale. Oltre alla più volte richiamata attenzione su quanto disposto dall'art. 6 comma 1 della direttiva 2003/9/CE sulle norme minime in materia di accoglienza che prevede che, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, *«ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente»*, si evidenzia quanto previsto nell'articolo 4 comma 2 del Reg. (CE) del 18 febbraio 2003 n. 343 (cosiddetto Regolamento Dublino II) che statuisce che *"Nel caso di domanda non scritta, il periodo che intercorre dalla dichiarazione di volontà alla stesura del relativo verbale deve essere quanto più breve possibile*". Il fatto che un gran numero di richiedenti asilo siano confinati per settimane o mesi in una condizione di limbo giuridico e vengano impropriamente esclusi dall'accesso alle misure di accoglienza rischia di inficiare alla radice l'effettività della tutela del richiedente protezione internazionale e di configurare una grave violazione del diritto comunitario. Si ritiene opportuno che, oltre a prevedere un rafforzamento dell'organico degli uffici in cui più elevato è il numero delle domande di asilo, si intervenga in sede di emanazione del Regolamento di attuazione del D.Lgs 25/08 con disposizioni finalizzate a garantire l'avvio immediato della procedura di protezione internazionale a seguito della manifestazione della volontà di chiedere asilo (D.lgs 25/08 art. 26 comma 2), con la conseguente titolarità dei diritti connessi alla condizione di richiedente protezione internazionale, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, specie per ciò che attiene l'accesso ai servizio socio-sanitari e all'accoglienza. Si ritiene in particolare che nulla osti sul piano normativo alla possibilità che, laddove evidenti esigenze organizzative impediscano una celere verbalizzazione delle domande di asilo, nelle more della conclusione del procedimento venga rilasciato al richiedente un "verbale nominativo" che ne attesti la condizione, al fine di garantirne l'immediato accesso alle misure assistenziali che il d.lgs. 140/05, art. 5 fa decorrere proprio «*dal momento della presentazione della domand*a». Sul punto si rinvia altresì alle raccomandazioni finali contenute al capitolo 13 (e 14 nella versione in lingua inglese).

7.2. Alcune caratteristiche positive riscontrate nei territori e le prospettive della riforma del sistema dell'accoglienza

E' di grande interesse evidenziare come tutte le aree urbane prese in esame nel corso della ricerca dispongono di circuiti di accoglienza non-S.P.R.A.R. e non-C.A.R.A. aventi regole di accesso e capacità ricettive del tutto peculiari e non confrontabili tra loro, che comunque danno vita a veri e propri "sistemi a sé" di accoglienza che interessano sia richiedenti asilo "prima istanza", che richiedenti asilo "Dublino", sia titolari di protezione internazionale ed umanitaria. In particolare si evidenzia come detti sistemi territoriali abbiano tutti in comune le seguenti due caratteristiche generali complessivamente positive che vanno riconosciute e valorizzate:

a) presentano modalità di funzionamento e percorsi decisionali a forte autonomia territoriale (tali da determinare talvolta prassi applicative difformi in relazione all'applicazione della normativa di cui al D.Lgs 140/05 e di altre disposizioni relative all'accoglienza) e le misure di accoglienza ed assistenza rivolte ai richiedenti asilo e ai rifugiati sono (parzialmente) concepite quale parte di quel sistema dei servizi socio-sanitari, formativi, scolastici del territorio;

b) considerano il percorso di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo e il percorso di supporto all'inclusione sociale e all'autonomia dei titolari di protezione internazionale e umanitaria come un *continuum* di presa in carico (si rinvia a quanto altresì evidenziato al capitolo 9).

Le due caratteristiche di cui sopra rendono detti sistemi locali, pur negli evidenti limiti di cui si è diffusamente detto, dei sistemi più complessi ed articolati (ed in ultima analisi più efficienti) rispetto al sistema, alquanto "semplificatorio", rappresentato dai C.A.R.A. che, oltre ad essere costituiti in genere (si rinvia per la trattazione specifica al capitolo 3) da strutture di grandi o grandissime dimensioni del tutto avulse dai servizi del territorio in cui si trovano collocate, hanno il fondamentale limite, di occuparsi, per espressa previsione normativa, solo della condizione dei richiedenti asilo, determinando una situazione di "vuoto" al momento dell'uscita dal centro del titolare di protezione internazionale o umanitaria, oggetto dell'analisi del capitolo 9 cui si rinvia. Come si evidenzierà anche in sede di raccomandazioni finali (capitolo 13) anche l'analisi della pur disarticolata e critica situazione delle aree metropolitane esaminata nel presente capitolo, pare indicare come la più opportuna e lungimirante scelta di riforma legislativa in materia di accoglienza non debba rivolgersi verso un potenziamento dei C.A.R.A. bensì verso la strutturazione di servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e di inclusione sociale dei titolari di protezione quale parte integrante dei servizi del territorio.

Capitolo 3

IL SISTEMA DEI CENTRI: I C.P.S.A. (CENTRI DI PRIMO SOCCORSO ED ACCOGLIENZA), I C.A.R.A. (CENTRI DI ACCOGLIENZA PER I RICHIEDENTI ASILO) E I C.I.E. (CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE)

1. Premessa

La tematica dei servizi di accoglienza e di protezione resi nei diversi "centri di accoglienza" a diretta gestione delle autorità centrali rivolti ai richiedenti asilo ovvero agli stranieri che hanno già formalizzato la propria istanza di protezione e a coloro che hanno manifestato l'intenzione di farla (e che pertanto, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs 25/08 sono da considerarsi richiedenti asilo a tutti gli effetti come si è già evidenziato al capitolo 2) è oggetto della trattazione di diversi capitoli ed in particolare dei capitoli 1, 2, 5, 8, 11.

Il presente capitolo non intende pertanto affrontare in modo esaustivo la complessa tematica dei centri che per potere essere affrontata avrebbe richiesto un percorso di ricerca a se stante, comprensivo di visite approfondite ad ogni struttura, bensì si limita ad esaminare in via generale il funzionamento dei C.P.S.A., dei C.A.R.A e dei C.I.E. nel quadro delle norme che regolano il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. Si condurrà in particolare un'analisi sui dati relativi alle presenze in detti centri negli anni 2008, 2009 e 2010 al fine di valutare l'effettiva incidenza di dette strutture sul sistema complessivo dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Tutti i dati sulla corretta denominazione dei centri, sulla loro istituzione, sulla capacità di accoglienza, sul numero di persone accolte o trattenute e altri dati connessi, riportati nel presente capitolo sono stati forniti dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, a giugno 2011. Va purtroppo rilevato come la maggior parte dei dati richiesti all'autorità centrale sopraindicata non sono pervenuti

o sono stati forniti in modo assai parziale e ciò ha costretto l'equipe di ricerca ad un lavoro di analisi ed elaborazione che è stato necessariamente assai parziale. In calce al presente capitolo, si allegano le due griglie contenenti i dati che erano stati richiesti.

2. I centri di primo soccorso ed accoglienza

I Centri di primo soccorso ed accoglienza (C.P.S.A) secondo quanto indicato dal Ministero dell'Interno, al 27.06.2011 risultano essere solo quattro su tutto il territorio nazionale, come da tabella di seguito riportata.

DENOMINAZIONE	DECRETO ISTITUTIVO
Agrigento – Lampedusa	Decreto interministeriale del 16.02.2006
Cagliari	17.09.2007
Lecce - Otranto	
Ragusa-Pozzallo	

Secondo quanto reso noto dallo stesso dicastero solo il CSPA di Lampedusa e il C.P.S.A. di Cagliari sarebbero stati istituiti con decreto ministeriale. Degli altri due presunti CSPA non è dato sapere nulla di più rispetto alla loro formale istituzione.
Ritenendo di fatto non attivo l'indicato C.P.S.A. di Otranto (che, come si vedrà in seguito, viene indicato tra i C.D.A), si riporta la seguente tabella dove si evidenzia la capienza dei C.P.S.A., il numero di persone accolte suddivise tra il 2008, il 2009 e il 2010, e l'indicazione della permanenza media nei C.P.S.A. stessi

Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	31.250	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	1.403	1/60
		601	32.653	

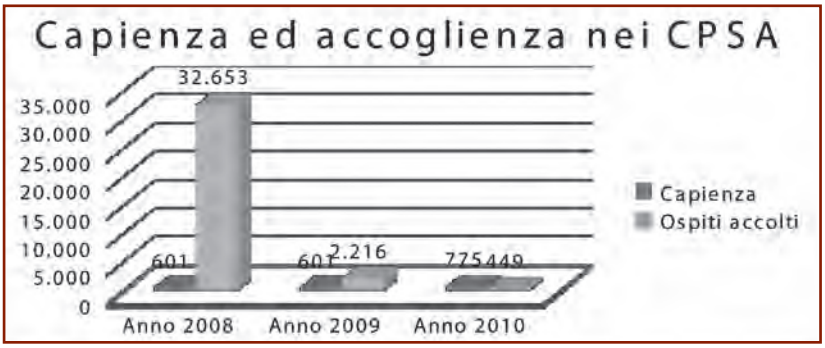
Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	1.864	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	352	1/60
		601	2.216	

Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	156	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	247	1/60
Ragusa - Pozzallo	CPSA	174	46	1/4
		775	449	

Si può evidenziare come a fronte di una capienza complessiva che rimane inalterata tra il 2008 e il 2009, e che vede anzi un incremento di posti nel 2010, il numero delle presenze effettive registra un vero e proprio crollo, prima tra il 2008 e il 2009 e successivamente tra il 2009 e il 2010, principalmente per la contrazione delle presenze nel C.P.S.A. di Lampedusa.



Detto dato, in linea con la forte contrazione del numero delle domande di asilo registrate in Italia tra il 2009 e il 2009 rispetto al 2008 e agli anni precedenti, è legato principalmente agli effetti drammatici della politica dei respingimenti in alto mare verso la Libia di potenziali richiedenti asilo attuata dal governo italiano a partire dal maggio 2009 .[1]

E' altresì possibile evidenziare come il periodo di permanenza presso i C.P.S.A. è di almeno qualche giorno[2] e si spinge, nel caso del C.P.S.A. di Cagliari fino a 60 giorni.

1 Tra i numerosi rapporti sulla tematica si segnala:
H.R.W. (Human Rights Watch), *L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo,* settembre 2009, edizione in lingua italiana
Marco Benvenuti, U*n diritto in alto mare riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in mare di potenziali richiedenti asilo verso la libia da parte dell'Italia, 21 maggio 2009,* in www.costituzionalismo.it
Rapporto inviato alla Commissione Europea, al Comitato ONU per i diritti umani , al Commissario europeo per i diritti umani presso il Consiglio d'Europa da parte di ASGI ed altri, 19 giugno 2009

2 Il dato di giorni otto in relazione al C.P.S.A. di Lampedusa per il 2008 va letto alla luce della pressione migratoria eccezionale esercitata quell'anno sul centro stesso e conferma l'efficacia del

Detti dati sono del tutto in sintonia con quanto incessantemente richiamato da tutti gli enti di tutela italiani in relazione alla situazione dei centri di prima accoglienza e soccorso. Si tratta di una tematica che solleva delicati profili giuridici in relazione alla natura e alla legittimità delle misure di accoglienza/trattenimento di fatto nei C.P.S.A. o in strutture comunque assimilabili. Come già evidenziato nel Rapporto finale della cd. Commissione De Mistura, istituita con decreto del Ministro dell'Interno del luglio 2006, che effettuò un monitoraggio su tutti i centri per stranieri " *la normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appare carente, si presta ad interpretazioni difformi e discrezionali. In particolare non risultano definiti né i tempi di trattenimento né i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nei CPA. In ragione della concentrazione degli arrivi in alcuni periodi dell'anno nonché dell'esistenza di un numero limitato di CPA si è constatato come gli stranieri vengano di fatto trattenuti presso gli attuali centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (la media di permanenza è tra i 20 e i 30 giorni), senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà personale sia sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale*" .
Si evidenzia come l'analisi condotta dalla citata Commissione trovi riscontro sia in relazione alle strutture che in questa sede vengono definite C.P.S.A. che a quelle, di cui si tratterà in seguito, denominate C.D.A.
Anche alla luce di quanto evidenziato dal rapporto della Commisione De Mistura, il Gruppo sulla detenzione arbitraria istituito in seno alla U.N. Human Rights Council ha espresso analoghe preoccupazioni affermando che" *The UN experts, however, highlighted "significant human rights concerns with regard to the centres in which migrants and asylum seekers are kept", in particular with regard to the legal basis for the detention of those deprived of their freedom. The Working Group noted that in 2006 the Ministry of Interior had established a commission to study the matter, commonly referred to as the "De Mistura Commission" after the UN official appointed to head it. Its findings and recommendations remain to a large extent to be implemented.*

A conferma di quanto evidenziato dalla citata autorevole Commissione in relazione alla natura giuridica dei cd C.P.S.A. (e dei cd C.D.A, strutture che come verrà evidenziato in seguito, l'Amministrazione Centrale in buona misura utilizza sovrapponendole funzionalmente con i C.A.R.A.) va sottolineato come più che di una carenza normativa, si dovrebbe a tutti gli effetti parlare di una autentica *vacatio legis*. I C.D.A vengono definiti quali *"strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporne l'allontanamento*"[3]. Tuttavia dette strutture non paiono sorrette da alcuna disposizione normativa. Nessuna norma disciplina infatti le fattispecie e le modalità di accoglienza,

sistema dei trasferimenti veloci dall'isola messo a punto tra il 2007 e il 2008 e noto con l'appellativo di "modello Lampedusa"

3 Definizione rinvenibile su sito ufficiale del Ministero dell'Interno www.interno.it

o di permanenza di fatto obbligata degli stranieri in detti centri e il connesso necessario vaglio giurisdizionale nel caso (del tutto ordinario e pacificamente riconosciuto) nel quale detta permanenza si protragga per un periodo di tempo superiore alle previsioni di cui all'art. 13 co. 3 della Costituzione. Tale situazione oltre a non risultare conforme alla legislazione italiana in materia di provvedimenti limitativi della libertà, può altresì configurarsi come una violazione dell'art. 5 comma 1 della Convenzione Europea dei diritti Umani (CEDU) per radicale carenza del titolo giuridico legittimante la privazione della stessa libertà personale.
Sulla materia dei CSPA e dei C.D.A viene sovente richiamata, quale scarna fonte normativa legittimante il loro funzionamento, la L. 563/1995, cd. "Legge Puglia" norma che nel 1995 per prima dispose l'istituzione di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei "*predetti gruppi di stranieri*" (art. 2 co.1). Il riferimento alla citata norma quale fonte di regolamentazione degli attuali C.P.S.A. e C.D.A appare affatto condivisibile giacchè la norma invocata si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica e in ogni caso nulla dispone in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale.

Quanto sopra evidenziato in relazione ai pochi C.P.S.A. o C.D.A formalmente istituiti come tali appare ancor più allarmante qualora si consideri l'esistenza di strutture transitorie dalla vita più o meno effimera, di fatto usate con scopi analoghi a quelli dei C.P.S.A. ma che non hanno mai avuto alcuna regolamentazione.

3. Il sistema dei C.A.R.A.

3.1. Inquadramento generale

Le norme in materia di accoglienza e richiedenti asilo sono contenute nel D.Lgs. 140/05 di attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'accoglienza dei richiedenti asilo é un obbligo giuridico per gli Stati membri dell'Unione europea: la citata Direttiva prevede infatti norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo finalizzate a "*garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri*" (par. 7 preambolo Dir. 2003/9/CE).
Il D.Lgs. 140/0 ha dispiegato pienamente i suoi effetti tra il 2005 e il 2008, in un periodo nel quale il sistema di asilo era profondamente diverso da quello attuale, modificatosi profondamente con l'entrata in vigore del D.Lgs. 251/07 e del D.Lgs. 25/08. A partire in particolare dal marzo 2008 è pertanto necessario dare attuazione alle disposizioni di cui al D.Lgs 140/05 alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta.
Il D.Lgs 140/05 risulta incardinato su una procedura di esame della domanda che è stata radicalmente modificata dal D.lgs 25/08 e su un sistema di accoglienza facente perno su una tipologia di centri, i C.I.D. (centri di identificazione) che risultano di fatto

abrogati. Ciò pone alcune importanti problematiche interpretative spesso sottovalutate, sul mancato coordinamento tra le due disposizioni e sulla stessa legittima applicabilità di alcune delle disposizioni contenute nel D.lgs 140/05 laddove sia esplicito il rinvio a disposizioni che risultano abrogate dal D.lgs 25/08. In particolare va evidenziato come proprio le disposizioni sull'accoglienza dei richiedenti asilo, contenute negli art. 20 e 21 del D.Lgs 25/08, come modificato dal D.Lgs 159/08, costituiscano uno degli aspetti più rilevanti e delicati della innovazione normativa introdotta con il decreto citato.

Le misure in materia di accoglienza introdotte dal D.Lgs 25/08 non incidono sulla disciplina che regge l'organizzazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), determinando una evidente situazione di disorganicità delle disposizioni in materia di accoglienza di soggetti che si trovano nella medesima condizione giuridica. Il citato articolo art. 20 del decreto procedure disciplina infatti casi di accoglienza presso i neo-costituiti C.A.R.A. (centro di accoglienza richiedenti asilo), mentre come si vedrà in seguito, l'art. 21 disciplina i casi di trattenimento presso i C.I.E. (centri di identificazione ed espulsione).

L'art. 20 al c.1 sancisce il principio generale (già presente nella previgente normativa) in base al quale il richiedente non può essere trattenuto per il solo fatto di esaminare la domanda. Al comma 2 dello stesso articolo la norma ha previsto l'istituzione di una nuova tipologia di centri, detti C.A.R.A in luogo dei Centri di identificazione dei richiedenti asilo che erano stati previsti dalla L. 189/02. Questi ultimi sono da considerarsi soppressi in conseguenza dell'abrogazione delle norme previgenti di cui all'art. 40 del D.lgs 25/08. Nei nuovi centri, in ogni caso non si può parlare di misure di trattenimento ma esclusivamente di ospitalità, secondo le condizioni e limitazioni previste dalla legge. La residenza nel centro C.A.R.A. (c. 4) non incide sulla sfera privata, fatte salve le regole di convivenza. La norma prevede che il richiedente asilo abbia diritto all'uscita nelle ore diurne senza che sia necessario richiedere alcuna autorizzazione; nei soli casi nei quali il richiedente debba allontanarsi per periodi di tempo superiori o diversi (es: ore notturne) è previsto l'obbligo per il richiedente di chiedere al Prefetto territorialmente competente l'autorizzazione all'allontanamento temporaneo.

Le ipotesi di accoglienza nei C.A.R.A. risultano quindi in parte diverse, in parte invece del tutto analoghe rispetto a quelle previste nella precedente normativa, ovvero alle norme introdotte dalla legge 189/02 all'art. 1 della L. 39/90. [4]

4 Tra i punti di discontinuità tra il D.Lgs 25/08 e le normative previgenti si evidenzia come viene eliminata la differenza tra avvio obbligatorio ed avvio facoltativo; l'invio ai centri diviene sempre obbligatorio, in presenza delle ipotesi previste dalla legge. Vengono altresì cassate alcune ipotesi che nella previgente normativa comportavano il trattenimento nei CID (verifica elementi su cui si basa la domanda di asilo, pendenza procedimento di essere ammessi nel territorio). Infine l'allontanamento ingiustificato dai C.A.R.A non equivale più alla rinuncia della domanda di asilo, diversamente da quanto era previsto in relazione all'allontanamento dai CID nella normativa previgente

La fattispecie di invio ai C.A.R.A. disciplinata dall'art. 20 c.2 lettera a) del D.lgs 25/08 ricorre " *quando è necessario verificare o determinare la sua identità o nazionalità {del richiedente} 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 ritenuti falsi o contraffatti"*. Detta ipotesi non ricorre pertanto in caso di possesso da parte del richiedente di documenti che permettano comunque di accertarne l'identità (un titolo di viaggio in corso di validità, ma è altresì idoneo allo scopo il possesso di qualunque altro documento identificativo). Si ritiene altresì che la fattispecie non ricorra nel caso di tempestiva dichiarazione da parte dello straniero dell'utilizzo di documenti falsi per giungere in Italia. La norma infatti trova applicazione solo nell'ipotesi in cui lo straniero che abbia legittimamente usato documenti falsi o contraffatti al fine di potere effettuare la fuga dalla situazione di persecuzione o pericolo (Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, art. 31 c.1), utilizzi detti documenti per occultare la propria identità anche una volta giunto sul territorio nazionale.
Va subito evidenziato come l'ipotesi prevista dalla citata lettera a) risulta finalizzata esclusivamente all'espletamento dell'identificazione del richiedente e non si configura quale esame prioritario della domanda. La lettura del combinato disposto con l'art. 28 dello stesso D.lgs 25/08 non lascia dubbi sul punto. L'invio ai C.A.R.A., ove ricorrano le ipotesi di cui alla citata lettera a) deve pertanto applicarsi solo per il tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione (il cui limite massimo è di 20 giorni, ma che potrebbe anche essere molto inferiore e che comunque si esaurisce prima dell'esame di merito della domanda) scaduto il quale al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione sulla domanda (art. 20 c.3). L'accoglienza del richiedente può essere disposta (specie nel caso di situazioni vulnerabili) in un progetto territoriale dello SPRAR, o, in mancanza di posti disponibili, può proseguire nel C.A.R.A.
La fattispecie di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 20 fa esplicito riferimento all' ipotesi nella quale *"lo straniero sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera".* Al fine di dare corretta applicazione all'ipotesi normativa risulta pertanto necessario che la P.S. riscontri chiaramente nello straniero la volontà di eludere i controlli. Risulta pertanto alquanto dubbia l'applicazione, ancorché spesso attuata, della fattispecie considerata, agli stranieri giunti in Italia in condizioni drammatiche, quali casi degli sbarchi sulle coste meridionali o anche l'ingresso nel territorio nazionale via terra nascosti all'interno di TIR o mezzi simili. In tali situazioni infatti i richiedenti sono costretti a soggiacere totalmente all'altrui volontà e che in alcun modo controllano le modalità e la rotta del viaggio, dettata quest'ultima dalle sole esigenze dell'organizzazione criminale organizzatrice del trasporto.

Al fine di evitare un'applicazione erronea o arbitraria della norma, la medesima necessità del riscontro oggettivo di un comportamento elusivo dei controlli di polizia sussiste in riferimento all'applicazione della fattispecie di cui alla lettera c) ovvero nel caso dello straniero *"fermato in condizioni di soggiorno irregolare"*, escludendo in modo chiaro da tale fattispecie tutte le situazioni nelle quali il richiedente, ancorché irregolarmente presente

nel territorio nazionale, si sia presentato spontaneamente alle Autorità manifestando l'intenzione di chiedere asilo.
Al comma 3 del citato art. 20 si dispone, ad eccezione dell'ipotesi di cui alla lettera a) sopra già evidenziata, una permanenza nei centri del richiedente asilo *"per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso per un periodo non superiore ai trentacinque giorni.* Nonostante la disorganicità del testo normativo, che sembra non tenere conto, sotto il profilo dell'accoglienza, del fatto che, allo scadere dei termini ordinatori di cui agli artt.. 27 e 28 del D.Lgs 25/08 la procedura di esame della domanda possa ancora essere pendente (ipotesi comunissima nella prassi) non v'è alcun dubbio sul fatto che allo scadere del termine di accoglienza in caso di pendenza di esame della domanda, il richiedente asilo deve comunque essere assistito o presso un C.A.R.A. o presso un progetto territoriale dello SPRAR o in altra forma. Ciò in conformità con quanto la Direttiva 2003/9/CE sulle norme minime in materia di accoglienza chiaramente dispone laddove ricorda che: *"gli stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa"* (art. 16 comma 5) Scaduto il termine di cui al citato art, 20 c.3 del D.Lgs 25/08 il richiedente diviene un soggetto titolare di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido fino alla conclusione dell'iter di esame della domanda di asilo in sede amministrativa e giurisdizionale. Il possesso del titolo di soggiorno consente l'accesso ad un nucelo di diritti che derivano dalla sua stessa condizione di straniero regolarmente soggiornante, e in primis il diritto/dovere di iscrizione al S.S.N ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs 296/98 (vedasi sulla materia quanto illustrato in particolare ai capitoli 5 e 12)

3.2. Il funzionamento dei C.A.R.A.: una realtà di non facile lettura

Si riporta di seguito una tabella indicante le località in cui hanno sede i C.D.A./ C.A.R.A. e i decreti del Ministero dell'Interno che li hanno istituiti.
Tre successive tabelle riportano invece i dati relativi alla capienza dei C.D.A./C.A.R.A, al numero totale di persone accolte nell'arco dell'annualità considerata (2008, 2009 e 2010) nonché il tempo medio di accoglienza secondo quanto stimato dal Ministero dell'Interno.

Centri di accoglienza per i richiedenti asilo / Centri di accoglienza

denominazione	località	decreto istitutivo
Ancona	Arcevia - Via Rocchi , 24	29/12/1995
Bari	Palese-Zona aeroportuale	31/03/2008

Brindisi	Contrada Restinco	11/01/1999
Caltanissetta	Loc. Pian del lago- contrada Niscina	04/08/1998
Crotone	Isola Capo rizzuto - Loc. S, Anna	15/02/2002
Foggia	Manfredonia- Borgo Mezzanone -Via Trinitapoli s.n.c.	20/04/2005
Gorizia	Gradisca d'Isonzo - Via Palmanova	20/04/2005
LECCE -OTRANTO centro di pr.ssima accoglienza	Comune di Otranto	
Roma - C. Di Porto	Castelnuovo di Porto	20/04/2005
Trapani Salina grande	Salina Grande - Via Salinagrande, 25	20/04/2005

Dati Centri di accoglienza anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Bari	CDA+C.A.R.A.	944	3.365	120/150
Brindisi dal 17/6/2008	CDA+C.A.R.A.	294	1.217	58
Caltanissetta	CDA	360	2.783	135
Crotone	CDA+C.A.R.A.	1.458	5.707	73,6
Foggia	CDA+C.A.R.A.	1.085	3.752	133
Ragusa	CDA+C.A.R.A.	21	1.011	151
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	650	1.653	72
Siracusa	CDA+C.A.R.A.	250	1.990	45
		5.062	21.478	

Dati Centri di accoglienza anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Bari	CDA+C.A.R.A.	944	1.758	60/150
Brindisi dal 17/6/2008	CDA+C.A.R.A.	290	572	30/60
Caltanissetta	CDA+C.A.R.A.	360	2.731	30/180
Crotone	CDA+C.A.R.A.	1.458	1.847	60/160
Foggia	CDA+C.A.R.A.	914	1.265	100/120
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	680	1.072	30/80
Siracusa	CDA+C.A.R.A.	250	1.097	45
		4.896	10.342	

Dati Centri di accoglienza anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Ancona	CDA+C.A.R.A.	68	296	120/150
Bari	CDA+C.A.R.A.	744	1.927	60/150
Brindisi	CDA+C.A.R.A.	128	453	30/60
Caltanissetta	CDA+C.A.R.A.	456	517	30/180
Crotone	CDA+C.A.R.A.	729	4.270	60/160
Foggia	CDA+C.A.R.A.	778	900	100/120
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	650	1.194	30/80
		3.553	9.557	

Nelle tre tabelle che seguono sono invece riportati dati analoghi a quelli delle tabelle precedenti, ma riferiti questa volta alle sole strutture C.A.R.A.

Centri accoglienza richiedenti asilo 2008

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Caltanissetta	C.A.R.A	96	1000	135,00
Gorizia	C.A.R.A	250	713	120,00
Milano	C.A.R.A	20	229	29,23
Trapani	C.A.R.A	310	1776	82,50
Totale		676	3718	

Centri accoglienza richiedenti asilo 2009

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Gorizia	C.A.R.A	138	1297	30/120
Trapani	C.A.R.A	260	475	80/120
Totale		398	1772	

Centri accoglienza richiedenti asilo 2010

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Gorizia	C.A.R.A	250	590	30/120
Trapani	C.A.R.A	310	1247	80/120
Totale		560	1837	

Analizzando i dati sopra indicati è possibile evidenziare quanto segue:

a) La realtà dei C.D.A. pure formalmente distinta da quella dei C.A.R.A. risulta strettamente intrecciata alla realtà di questi ultimi per ciò che attiene la gestione complessiva dell'accoglienza dei richiedenti asilo, tanto da considerarla sostanzialmente una realtà unica. Questa confusa situazione non può che destare serie preoccupazioni qualora si consideri che sotto il profilo giuridico per i cosiddetti C.D.A. non possono che valere le medesime considerazioni già messe in luce per ciò che riguarda i C.P.S.A.

b) La parziale sovrapposizione tra C.D.A e C.A.R.A, in termini di capienza posti, non consente di conoscere con chiarezza quanti siano i posti riservati all'accoglienza dei richiedenti asilo, e, cosa ancora più rilevante, quanti siano i richiedenti asilo che hanno trovato effettiva accoglienza nei centri. Se infatti ai C.D.A vengono condotti gli stranieri in attesa dell'identificazione e della adozione dei relativi provvedimenti amministrativi, non risulta possibile, almeno alla luce dei dati forniti, sapere quanti siano coloro che hanno in effetti presentato istanza di asilo ed hanno usufruito della relativa accoglienza ai sensi del D.Lgs 140/05 e quanti invece siano stati gli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento, ovvero che si siano resi irreperibili prima dell'adozione di un qualsivoglia provvedimento. Viene pertanto in rilievo una ulteriore e assai rilevante problematica: a meno di non volere considerare, in termini di capacità di sistema di accoglienza per i richiedenti asilo i soli posti disponibili nelle strutture individuate quali solo C.A.R.A (ipotesi che non terrebbe conto della ben diversa realtà fattuale), allo stato dei dati disponibili, il sistema delle "scatole cinesi" tra C.D.A. e C.A.R.A. impedisce di conoscere con chiarezza quale sia l'effettiva capacità di accoglienza del sistema dei C.A.R.A. .In conseguenza di ciò non risulta neppure possibile operare analisi più complesse quali una valutazione sull'efficacia tra il sistema di accoglienza incardinato sui C.A.R.A. e il sistema S.P.R.A.R., sulla congruità dei costi sostenuti, sull'efficienza degli interventi realizzati etc.

c) I dati relativi ai tempi di permanenza nei "centri" sono di difficile leggibilità. In primo luogo la "forbice" tra il valore minimo e quello massimo è spesso assai ampia e, nonostante l'uso dell'espressione "permanenza media" usata dall'Amministrazione, i dati riportati non sembrano indicare un valore medio del periodo di permanenza al centro, quanto piuttosto sembrano solo indicare la durata minima e quella massima tra le accoglienze registrate. Che non sia possibile attribuire ai dati in oggetto alcun valore di media statistica, è evidenziabile anche da alcune incongruenze A titolo di esempio si consideri il caso di Bari Palese nel 2008 dove risultano avere trovato accoglienza 3365 persone nel corso dell'annualità. Se si assumesse come valore medio del periodo di permanenza dei richiedenti il valore di 135 giorni, il numero delle persone presenti nel corso dell'anno dovrebbe risultare significativamente inferiore. Nel caso di Crotone nel 2009 se si considera il dato relativo alle presenze nel corso

dell'anno (1847) a fronte di una permanenza media di 110 giorni, si dovrebbe concludere che il centro, la cui capienza è di ben 1458 unità, sia rimasto spesso semivuoto nel corso dell'anno considerato.

Nonostante i limiti sopra evidenziati, i pochi dati disponibili in relazione ai tempi medi di permanenza nei C.D.A/C.A.R.A. in larga misura sembrano confermare che il periodo di permanenza nei centri dei richiedenti asilo sia significativamente superiore alla previsione di cui dall'art.20 del D.Lgs 25/08 sopra esaminato.

Ad avviso pressoché unanime degli enti di tutela ascoltati nel corso di singole interviste e nei Focus Group, il periodo di permanenza nei C.D.A-C.A.R.A. si attesterebbe su un periodo non inferiore a otto-dieci mesi, con punte superiori all'anno nel caso di richiedenti asilo nei cui confronti è pendente l'accertamento della competenza all'esame della domanda di asilo ai sensi del cd. Regolamento Dublino II. Ed è proprio la presenza nei C.A.R.A. di richiedenti asilo in procedura Dublino che rappresenta uno dei dati di maggior rilievo che risulta confermato da tutti gli interlocutori, determinando un fortissimo rallentamento del turn-over nei centri. Detta problematica situazione che determina altresì rilevanti oneri a carico dell'Erario potrebbe efficacemente essere affrontata in termini di riduzione dei tempi della procedura e contenimento dei costi dando attuazione a quanto disposto dall'art. 28 co.3 del D.Lgs 25/08. Per una specifica trattazione di questa tematica e la connessa definizione di proposte di soluzione, si rinvia al capitolo 4.

3.3. Il sistema nazionale di accoglienza imperniato sui "centri" è idoneo a rispondere agli attuali bisogni?

A conclusione della presente analisi è necessario porsi l'interrogativo di fondo se il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo sia adeguato, anche solo sotto il profilo della capienza, a rispondere alle esigenze poste dagli arrivi dei richiedenti asilo verificatesi negli ultimi anni
Il lettore attento sarà già consapevole del fatto che a tale interrogativo non è possibile dare una risposta esaustiva in ragione della frammentarietà e poca chiarezza dei dati disponibili.
Tuttavia proprio tale grave carenza non deve impedire che alcune ragionevoli ipotesi sullo stato dei fatti vengano avanzate e che le connesse profonde e legittime preoccupazioni vengano espresse con un obiettivo duplice: da un lato stimolare la prosecuzione degli studi e delle ricerche sulla materia (finora alquanto negletta) del diritto d'asilo in Italia, dall'altro di stimolare, a livello politico e sociale, una maggiore presa di coscienza dei problemi aperti.

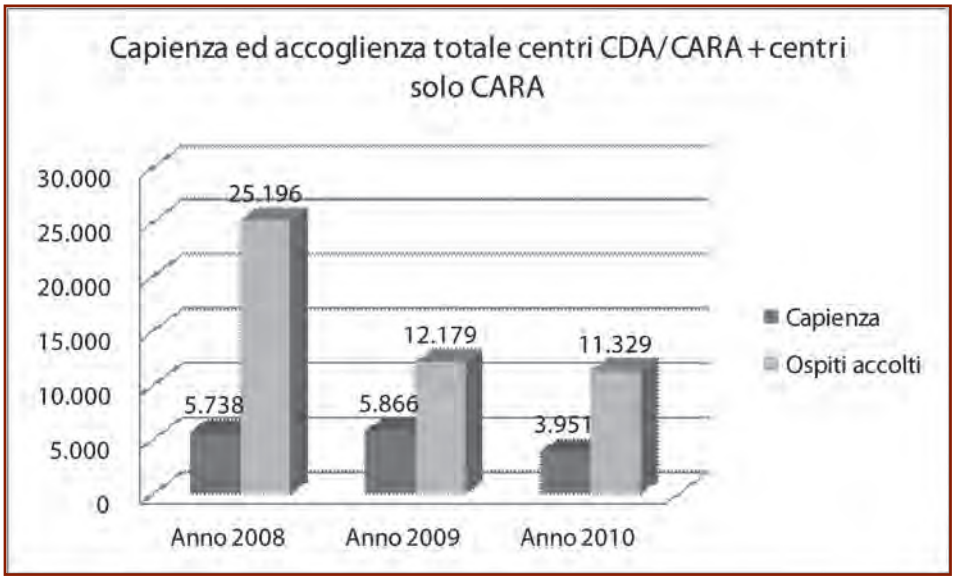
Nelle tabelle seguenti viene ipotizzata la presunta capienza complessiva dei posti disponibili per i richiedenti asilo, "unificando" la capienza dei C.D.A. e quella dei C.A.R.A. e il connesso numero totale degli ospiti accolti.

	CDA/C.A.R.A+ solo centri C.A.R.A	
	Capienza	Ospiti accolti
Anno 2008	5.738	25.196
Anno 2009	5.866	12.179
Anno 2010	3.951	11.329

Nuovamente ricordando che la capacità di accoglienza sopra indicata è rivolta anche a stranieri che non hanno avuto accesso alla protezione internazionale si può certamente evidenziare come la capienza dei C.D.A. più C.A.R.A. nel triennio considerato sia comunque inferiore ai 5.000 posti.
Ciò è confermato dai dati relativi alle disponibilità di posti di accoglienza (e relative presenze) al 31.12. 2010 presso il sistema italiano dei centri considerato nella sua globalità come evidenziabile nella seguente tabella.

DISPONIBILITA' POSTI PRESSO CDA-C.A.R.A- CPSA E CENTRI PRIMISSIMA ACCOGLIENZA - 31 DIC 2010

	Ente Gestore	Capienza teorica	Capienza effettiva	Presenze	Disponibilità
Agrigento-Lampedusa-CPSA	CNS-Lampedusa Accoglienza	381	381	0	381
Ancona-CDA-C.A.R.A.	Hotel Le Terrazze	68	68	62	6
Bari- CDA-C.A.R.A.	Coop.Auxilium	744	744	532	212



Brindisi- CDA- C.A.R.A.	Connecting People	128	128	47	81
Cagliari - CPSA	Coop. Sisifo	220	220	0	220
Caltanissetta - CDA- C.A.R.A.	Albatros	456	456	265	191
Crotone CDA - C.A.R.A. (1)	Misericordie d'Italia	729	729	771	0
Foggia - CDA - C.A.R.A. (2)	Connecting People	778	340	282	58
Gorizia - C.A.R.A.	Connecting People	138	138	129	9
Lecce - Otranto Centro di Primissima Accoglienza	Comune di Otranto	0	0	0	0
Ragusa CPSA (Pozzallo)	Comune di Pozzallo	174	174	0	174
Roma - C.A.R.A. C. di Porto (3)	CRI	650	450	380	70
Trapani - C.A.R.A. Salina Grande	Onlus Insieme	260	260	61	199
Trapani - C.A.R.A. Valderice Villa Nazareth	Coop. Badia Grande	50	50	0	50
Trapani - CDA- C.A.R.A.- Marsala	Coop. Sociale "Vivere con"	114	114	0	114
Trapani – C.A.R.A. Castelvetrano	Coop. Insieme	121	121	0	121
	TOTALE	5011	4373	2529	1886

La capienza del sistema italiano di accoglienza per i richiedenti asilo (ma invero rivolto a tutti gli stranieri), fatti salvi i posti aggiuntivi disponibili nello S.P.R.A.R (vedasi capitolo 9) e i posti destinati al trattenimento dei richiedenti nei C.I.E. (la cui incidenza rispetto ai richiedenti asilo è numericamente esigua come si vedrà nel proseguo della trattazione) si mantiene quindi non superiore a 5.000 posti nel triennio 2008-2010. Nel medesimo triennio (si rinvia sul punto all'analisi condotta al capitolo 7) le domande di asilo esaminate dalle competenti Commissioni Territoriali sono oscillate tra un massimo di 23.175 nel 2008 ad un minimo di 14.042 nel 2010. Se si considera che la permanenza media di un richiedente asilo in un "centro" di accoglienza non appare realisticamente inferiore ai quattro-cinque mesi, da quanto è possibile ricavare dagli stessi dati forniti dall'Amministrazione centrale (ma, come già evidenziato, detto periodo sarebbe di almeno sei-otto mesi almeno stando a quanto costantemente affermato dagli enti di tutela) la ricettività effettiva su base annuale del sistema nazionale di accoglienza appare veramente alquanto modesta. Allo stato dei dati disponibili è legittimo avanzare rilevanti dubbi sulla sua stessa capacità di garantire a tutti i richiedenti asilo privi di mezzi autonomi di sostentamento un'accoglienza per tutto il periodo nel quale è pendente l'esame della domanda di asilo, in ottemperanza agli obblighi di cui alla Direttiva 2003/9/CE.

In ogni caso, anche nell'ipotesi, affatto confermabile, che l'attuale sistema di accoglienza riesca realmente a fare fronte alle esigenze di protezione dei richiedenti asilo, appare indubbio che, usando una metafora, esso sia "al limite della linea di galleggiamento" e che ogni aumento, anche modesto, del numero dei richiedenti metta in crisi la tenuta del sistema stesso. Ci si deve infatti interrogare su come sia possibile che un Paese come l'Italia che è divenuto da diversi anni un paese di destinazione dei rifugiati e che ha visto incrementarne il numero in maniera significativa a partire dalla seconda metà del decennio 2000-2010, disponga di un sistema di accoglienza avente una capacità così modesta come quella registrabile a fine 2010 e non attui alcuna programmazione finalizzata a garantire un progressivo aumento a regime del sistema di accoglienza che sia in grado di rispondere alle oramai non più nuove esigenze derivanti dal nuovo ruolo dell'Italia nel sistema europeo dell'asilo. La parola "programmazione", specie se accompagnata dall'aggettivo "pluriennale" suona come un'espressione vuota nell'attuale politica italiana dell'asilo. L'obiezione, che spesso viene sollevata, che gli arrivi dei richiedenti asilo siano di per sé stessi flussi non programmabili in quanto connessi all'evolversi, su scala planetaria, delle situazioni geo-politiche, pur muovendo da un assunto generale condivisibile, si presta facilmente ad un utilizzo squisitamente demagogico che va respinto con decisione. Se infatti alcuni fenomeni, specie nella loro effettiva intensità e tempistica, non possono essere previsti, proprio il collegamento tra l'analisi geo-politica delle crisi internazionali e la politica dell'asilo rende possibile e doveroso per un Paese che voglia prendere sul serio i propri obblighi internazionali, attuare una programmazione generale che, almeno sul breve e medio periodo, permetta di prevedere con ragionevole margine di precisione il possibile andamento degli arrivi di persone bisognose di protezione internazionale.

4. Il trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E.

4.1. Quadro normativo e analisi dei dati disponibili

L'art. 21 c.1. lettere a. b e c del D.Lgs 25/08 disciplina le ipotesi in cui si da luogo ad un trattenimento del richiedente in un C.I.E.. Le ipotesi,che nell'impianto originario del D.Lgs 25/08 risultavano assai circoscritte, sono state significativamente ampliate in seguito alle modifiche introdotte dal D.Lgs 159/09. Il D.lgs 25/08 aveva previsto all'art. 20 c.2 lettera d), ora soppressa dall'art. 1 c.1. lettera d) del D.Lgs 159/08, l'invio ai C.A.R.A anche nell'ipotesi che lo straniero abbia *"presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dell'articolo 13 comma 2, lettere a e b del D.Lgs 25 luglio 1998 n. 286, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs 286/98, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo"* .
Con l'art. 1 c.1. lettera d) del D.Lgs 159/08 il Legislatore ha novellato la disposizione sopra commentata prevedendo (art. 21 comma 1 lettera c) che sia disposto il trattenimento

nei confronti dello straniero richiedente asilo "*che è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento*" ripristinando in buona sostanza la situazione precedente l'entrata in vigore del D.lgs 25/08. [5]

Ai sensi dell'art. 21 c.2 se il trattenimento è già in corso il Questore chiede la proroga del trattenimento al tribunale in composizione monocratica (e non al giudice di pace) per un periodo massimo di 30 giorni. Si applica l'esame prioritario della domanda, ai sensi dell'art. 28 c.2 e l'audizione da parte della Commissione competente va condotta entro 7 giorni dalla data di ricezione della documentazione.

Di seguito si esamineranno alcuni degli aspetti maggiormente delicati relativi alla corretta applicazione delle sopraccitate disposizioni alla luce del complesso delle norme nazionali, europee ed internazionali in materia di asilo nonché alla luce delle disposizioni contenute nella Direttiva 2008/115/CE in materia di norme e procedure applicabili negli stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

4.1.1

La Direttiva 2008/115/CE pone una particolare attenzione affinché le misure di rimpatrio degli stranieri in condizioni irregolari assunte dai singoli Stati dell'Unione rispettino le disposizioni comunitarie in materia di asilo. Fin dal consideranda n. 8 la Direttiva afferma che *"Si riconosce che è legittimo che gli Stati membri procedano al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, purché esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino pienamente il principio di non-refoulement".* Al consideranda immediatamente successivo, la Direttiva rimpatri, richiamando direttamente la Direttiva procedure, ricorda che "*In conformità della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, il soggiorno di un cittadino di un paese terzo che abbia chiesto asilo in uno Stato membro non dovrebbe essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo".*
Dopo avere ribadito (consideranda n. 23) che l'applicazione della presente direttiva non pregiudica gli obblighi derivanti dalla convenzione di Ginevra, del 28 luglio 1951,

5 Anche se non si dispone purtroppo di dati di rilevazione precisi, risulta opportuno osservare che nel periodo di vigenza di quanto disposto dal D.Lgs 25/08 (ovvero tra il 3 marzo e il 4 novembre 2008) non si sia prodotto alcun abnorme aumento del numero degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale che hanno presentato domanda di asilo allo scopo strumentale di evitare l'adozione di un provvedimento di trattenimento. Diversamente la norma ha avuto semmai il pregio di permettere l'emersione dalla clandestinità di quegli stranieri che, pur avendo ragioni per chiedere la protezione internazionale, evitavano di presentare la domanda di protezione internzionale per evidente timore di subire le misure di trattenimento nei C.I.E..

relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e che (considerando n. 24) essa rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. la Direttiva ulteriormente chiarisce all'art. 1 come il suo scopo sia quello di stabilire *"norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo".*

L'esistenza di un sistema giuridico in materia di asilo cui sia data concreta attuazione, ed in particolare di un corpus di norme che garantisca un esame equo e competente delle domande di asilo e una tutela effettiva dei diritti fondamentali del richiedente è quindi pre-condizione imprescindibile affinché possano essere legittimamente adottate e messe in esecuzione misure di rimpatrio dello straniero che chiede protezione.

Il trattenimento dei richiedenti asilo può essere attuato solo a condizione che le concrete modalità con cui viene realizzato non pregiudichino i diritti fondamentali del richiedente in relazione all'accesso alla procedura e alla giurisdizione, alle misure di tutela legale e socio-sanitaria in pendenza dell'esame della domanda. Come evidenzia infatti il considerando n. 10 della Direttiva 2008/115/*CE " l'accoglienza di richiedenti asilo che si trovano in stato di trattenimento dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione.*

La Direttiva 2008/115/CE opera altresì, come è noto, una profonda innovazione nella disciplina degli allontanamenti, privilegiando in ogni caso l'istituto del rimpatrio volontario (art. 7) rispetto a quello coatto; le eventuali misure più coercitive possono infatti essere applicate solo in ultima istanza per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza. Tali misure sono comunque sempre proporzionate e non devono eccedere un uso ragionevole della forza (art. 8 c.4).

Il trattenimento (Direttiva 2008/115/CE, artt. 15, 16,17) in una delle strutture deputate all'esecuzione dei rimpatri è sottoposto ad un rigoroso vaglio giurisdizionale di legittimità, sia in sede di adozione del provvedimento che in sede di riesame; quest'ultimo deve avvenire ad intervalli ragionevoli ed ha come primario obiettivo quello di verificare se sussistono ancora, in concreto, le ragioni che giustificano l'adozione della misura La Direttiva rimpatri esclude quindi in modo tassativo la possibilità di un automatismo tra l'adozione di misure di allontanamento, che, come richiamato, debbono essere progressive e proporzionali.

Rinviando ad altra sede l'esame dei numerosi profili di conformità alla Direttiva 2008/115/CE della vigente normativa nazionale in materia di misure di trattenimento, ciò che va posto in rilievo nella presente trattazione è che l'eventuale trattenimento del richiedente asilo non può configurarsi quale misura automatica e generalizzata conseguente alla sola sussistenza di un provvedimento di allontanamento a carico del richiedente medesimo emanato prima della presentazione della stessa domanda di asilo.

Si ritiene pertanto che l'art. 21 del D.Lgs 25/08 come novellato dal D.L.gs 159/08, alla luce dell'evoluzione del diritto europeo non possa più essere applicato nella sua dizione letterale secondo la quale il trattenimento in un C.I.E. si configurerebbe quale

misura automatica immediatamente conseguente la presentazione della domanda di asilo da parte dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione per mera violazione delle norme sul soggiorno. Per risultare conforme alla Direttiva 2008/115/CE il trattenimento del richiedente asilo va adottato solo quale extrema ratio, nel caso le altre misure meno afflittive previste dalla Direttiva rimpatri si siano in concreto rivelate non applicabili al caso concreto. Lo stesso provvedimento di allontanamento va rinviato, ai sensi dell'art. 9 c.1 lettera a) della citata Direttiva qualora esso violi il principio di non refoulement.
Si ritiene che la misura del trattenimento non dovrebbe trovare applicazione nei casi in cui non sussista con evidenza alcun rischio di fuga, come nell'ipotesi di spontanea presentazione da parte del richiedente della domanda di asilo, ovvero nelle ipotesi (Direttiva 2008/115/CE, art.. 9 c.2 e art. 14 c.1 lettera d) in cui venga in rilievo la condizione di vulnerabilità psico-fisica del soggetto (sulla difficile individuazione delle vulnerabilità nei C.I.E. si rinvia altresì all'analisi condotta al capitolo 5).

4.1.2.

In relazione alla durata della misura del trattenimento, si ritiene che, anche alla luce di quanto già richiamato in relazione all'applicazione della Direttiva 2008/155/CE, ove legittimamente adottata, la misura della limitazione della libertà personale nelle more dell'esame della domanda di asilo debba essere la più breve possibile e che incomba all'Amministrazione un obbligo tassativo di procedere con priorità all'esame della domanda. Sotto questo profilo si ritiene che la disposizione di cui all'art. 21 c.2, seconda parte sia certamente in linea con l'evoluzione del diritto comunitario europeo laddove sia interpretata nel senso di prevedere che il trattenimento del richiedente debba essere limitato al tempo strettamente necessario ad esperire la procedura sulla base dell'esame prioritario di cui all'art. 28 del D.Lgs 25/08 e nel caso in cui il trattenimento sia già in essere esso venga prorogato di ulteriori 30 giorni per consentire l'espletamento della procedura.
Nell'ipotesi in cui sia decorso il termine per l'esame prioritario senza che la domanda di asilo sia stata ancora esaminata, il richiedente dovrebbe essere dimesso in attesa della convocazione all'audizione stessa: è significativo in tal senso che la norma preveda che al termine del periodo di trattenimento di cui all'art. 21, è fatto obbligo al richiedente di comunicare alla questura e alla commissione il luogo di domicilio ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs 25/08.

4.1.3

Relativamente ad un corretto inquadramento della fattispecie individuata dall'art. 21 c.1 lettera c) con le parole *"destinatario di un provvedimento di espulsione"*, si ritiene che il richiedente debba essere un soggetto già in precedenza destinatario di un provvedimento di espulsione che decide di presentare la domanda di asilo dopo essere stato nuovamente

fermato in occasione di un successivo controllo. Infatti non può certo legittimamente sussistere l'ipotesi di una contestualità tra l'emanazione del provvedimento espulsivo e l'accesso alla procedura di asilo, non potendo l'Amministrazione emettere, nella stessa circostanza, due provvedimenti di segno opposto.
La fattispecie sopra richiamata va attentamente distinta da quella prevista da dall'art. 20 c.2 lettera c) del D.lgs 25/08. Nei confronti dello straniero irregolarmente presente, non già destinatario di un precedente provvedimento espulsivo che, fermato, presenti istanza di asilo, si provvede infatti all'invio del richiedente ad un C.A.R.A e al rilascio dell'attestato nominativo di cui all'art. 26 c.4 del D.Lgs 25/08.
Per ancor più evidenti ragioni logico-sistematiche, quanto previsto dal novellato art. 21 non può altresì applicarsi al caso dello straniero presente in condizione irregolare sul territorio dello Stato che spontaneamente si presenti alla competente Questura per presentare la domanda di asilo. Diversamente infatti si configurerebbero profili di violazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951, che all'art. 31 prevede che gli Stati non applichino delle sanzioni ai rifugiati che *" entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari".*

Al fine di una corretta interpretazione della fattispecie individuata dall'art. 21 c.1 lettera c) con le parole "*destinatario di un provvedimento di respingimento"*) va prioritariamente sottolineato come il respingimento alla frontiera disciplinato dall'art. 10 c.1 del D.Lgs 286/98 sia un provvedimento adottato con immediatezza dalla polizia di frontiera nei riguardi degli stranieri che intendono fare ingresso nel territorio italiano privi dei requisiti previsti dalla legge. Lo stesso articolo 10 al comma 4 precisa in modo assolutamente tassativo che " *le disposizioni dei commi 1,2,3 e quelle che dell'art. 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari".* Va quindi esclusa, per evidente violazione del principio di *non refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, nonchè dell'art. 19 c.1. del D.Lgs 286/98, la legittimità di un eventuale provvedimento di respingimento, ancorché non eseguito (neppure nell'ipotesi del cosiddetto respingimento differito di cui al comma 2 del citato art. 10) emanato nei confronti di uno straniero che alla frontiera intenda presentare una domanda di asilo.
Si ben comprende a questo punto come la disposizione introdotta con il D.lgs 159/08 nella sua formulazione tecnicamente poco precisa si presti con grande facilità ad un applicazione arbitraria e non conforme alle norme internazionali in materia di tutela del diritto d'asilo poiché tutti i richiedenti asilo che giungono alle frontiere italiane sprovvisti dei requisiti ordinari per l'ingresso previsto per i cittadini non comunitari potrebbero in astratto essere colpiti con immediatezza da un provvedimento di respingimento alla frontiera, salvo essere ammessi alla procedura d'asilo subito dopo.
Va sottolineato come la stessa Direttiva 2005/85/CE in materia di procedure preveda all'art. 23 c.4 lettera (j) che gli Stati possano esaminare in via prioritaria o accelerare l'esame di una domanda nel caso in cui " *il richiedente è entrato illegalmente nel territorio*

dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità e/o non ha presentato la domanda di asilo quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso". La Direttiva prevede quindi affinchè possano essere adottate procedure prioritarie (quali sarebbero quelle applicate ai richiedenti trattenuti ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 25/08 come modificato dal D.Lgs 159/98) che debba essere dato allo straniero un tempo, ancorché breve, e conforme alle circostanze concrete in cui è avvenuto il suo ingresso, per consentire l'accesso alla procedura d'asilo. Oltre a quanto verrà richiamato nelle raccomandazioni di cui al paragrafo 5.3, in conclusione della presente disamina, si richiama la massima attenzione da parte sia delle autorità amministrative che giurisdizionali sulla corretta applicazione delle esaminate disposizioni di cui all'art. 21 del D.Lgs 25/08.

4.2. I C.I.E. Analisi dei dati disponibili

La tabella che segue riporta i dati relativi alle località ove risultano istituiti dei C.I.E. e le date dei relativi decreti istitutivi.

C.I.E

denominazione	località	decreto istitutivo
Agrigento	Base LORAN- Lampedusa Capo Ponente	
Bari	Palese-Zona aeroportuale- trav. D'Annunzio	21/07/1998
Bologna	Via E. Mattei, 6	18/06/1999
Brindisi	Contrada Restinco	11/01/1999
Caltanissetta	Loc. Pian del lago- contrada Niscina	04/08/1998
Catanzaro	Lamezia terme - contrada Spanò	18/09/1998
Crotone	Isola Capo rizzuto - Loc. S, Anna	13/02/2002
Gorizia	Gradisca d'Isonzo	20/04/2005
Milano	Via Corelli, 28	30/04/1998
Modena	V.le La Marmora,215	25/10/2000
Roma	Ponte Galeria - Via Portuense, 1680	20/04/2005
Torino	Corso Brunelleschi, 132	26/07/1998
Trapani	Serraino Vulpitta- Via Tunisi, 11	30/03/1998

Nelle seguenti tabelle è invece possibile evidenziare la capienza dei C.I.E., il numero degli stranieri trattenuti, di quelli effettivamente rimpatriati e il periodo medio di permanenza nei C.I.E. stessi

Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	1.347	490	28-30
Bologna	C.I.E.	95	1.017	375	23
Caltanissetta	C.I.E.	96	889	230	30
Catanzaro	C.I.E.	75	897	165	40
Gorizia	C.I.E.	136	1.414	189	60
Milano	C.I.E.	112	1.311	790	21,27
Modena	C.I.E.	60	595	247	37
Roma	C.I.E.	364	2.886	1.255	29
Torino	C.I.E.	90	1.095	614	19,05
Trapani	C.I.E.	43	284	118	36,65
		1.267	11.735	4.473	

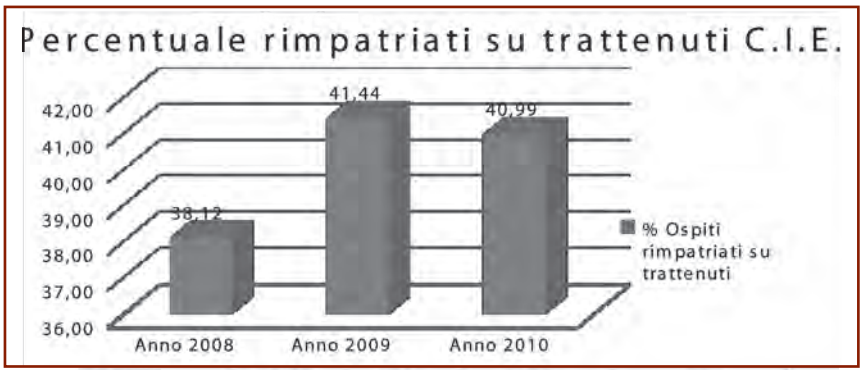
Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	1.124	344	120/150
Bologna	C.I.E.	95	1.086	350	20/60
Brindisi	C.I.E.	83	210	24	20/60
Caltanissetta	C.I.E.	96	755	160	20/60
Catanzaro	C.I.E.	80	853	308	40/60
Crotone	C.I.E.	124	338	302	60/90
Gorizia	C.I.E.	248	1.103	401	90/120
Lampedusa	C.I.E.	200	0	0	0
Milano	C.I.E.	132	1.044	652	20/30
Modena	C.I.E.	60	574	327	30/40
Roma	C.I.E.	364	3.543	1.652	25/30
Torino	C.I.E.	90	1.089	433	20/33
Trapani	C.I.E.	43	393	66	20/90
		1.811	12.112	5.019	

Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	820	291	120/150
Bologna	C.I.E.	95	645	369	20/60
Brindisi	C.I.E.	83	417	131	20/60
Caltanissetta	C.I.E.	96	0	0	20/60
Catanzaro	C.I.E.	80	568	192	40/60
Crotone	C.I.E.	124	265	59	60/90
Gorizia	C.I.E.	248	1.399	443	90/120
Lampedusa	C.I.E.	200	0	0	0
Milano	C.I.E.	132	1.213	379	20/30
Modena	C.I.E.	60	463	294	30/40
Roma	C.I.E.	364	1.739	931	25/30
Torino	C.I.E.	90	728	362	20/33
Trapani	C.I.E.	43	399	97	20/90
		1.811	8.656	3.548	

Il seguente istogramma permette di cogliere con evidenza l'andamento percentuale degli stranieri effettivamente rimpatriati sul totale dei trattenuti negli anni 2008, 2009 e 2010.



Il numero complessivo, assai contenuto, degli stranieri trattenuti nei C.I.E. negli anni 2008, 2009 e 2010 (numero che nel 2010 si è ridotto a sole 3548 unità) e altresì il tasso di successo degli allontanamenti, che nelle tre annualità considerate non supera il 40%, delinea un quadro di profonda inefficacia nel perseguimento della finalità dei centri stessi, ovvero quella di garantire una effettiva esecutività ai provvedimento di allontanamento coattivo.
Non si tratta di dati che sorprendono, bensì ancora una volta della conferma di situazioni ben note da tempo. Come evidenziava la Commissione De Mistura nel suo rapporto *"nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione. Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità. La Commissione ritiene, quindi, che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come ultima ratio, laddove tutte le altre possibilità di regolarizzare si siano rivelate in concreto non possibili. L' efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto".*

Purtoppo (vedi allegati al presente capitolo), non è stato possibile acquisire dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, pur competente a gestire l'accoglienza e i servizi da garantire ai richiedenti asilo trattenuti, alcun dato né sul numero dei richiedenti asilo trattenuti nei C.I.E nel triennio 2008-2010, né sull'esito delle istanze, né sulla distinzione delle fattispecie di cui all'art. 21 del D.Lgs 25/08. Per ciò che attiene la situazione delle persone transitate nei C.I.E. nel solo anno 2009 si rinvia ai dati forniti dall'associazione MEDU ed aventi quale fonte il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno[6]. Tali dati evidenzierebbero comunque una presenza di richiedenti asilo nei C.I.E. estremamente modesta (384 casi nel 2009 su 10193 unità, pari a poco più del 3% del numero complessivo dei trattenuti)

Non è stato quindi possibile condurre alcuna ulteriore analisi specifica ad eccezione dei parziali dati che sono emersi dai Focus territoriali di Bologna e Torino e di cui si da atto al capitolo 2. Si deve evidenziare tuttavia come in tutti i 9 Focus territoriali effettuati nel corso della ricerca (vedi introduzione metodologica) la preoccupazione sulle condizioni in cui versano gli stranieri trattenuti nei C.I.E., e tra essi in particolare i richiedenti asilo, è risultata generale e assai acuta. Tutti gli enti di tutela contattati ritengono infatti che sia

6 MEDU, Una storia sbagliata, rapporto sul C.I.E di Ponte Galeria, novembre 2010, in www.mediciperidirittiumani.org

impossibile o quanto meno sia assai arduo nelle attuali condizioni fornire ai richiedenti asilo trattenuti un'adeguata informazione ed orientamento alla procedura di asilo e potere adeguatamente assistere i richiedenti stessi nel corso di tutta la procedura di asilo.
Seppure con le limitazioni già evidenziate, il presente studio ha potuto confermare in buona sostenza quanto era stato stato evidenziato in maniera più ampia da altri autorevoli rapporti, ed in modo particolare dal rapporto di MSF (Medici Senza Frontiere)[7] in relazione alla "*limitatissima presenza di enti di tutela esterni*" nei C.I.E. e alla "*limitata presenza di servizi di orientamento, supporto e informazione in ambito legale*".
Va richiamato come persino *"l'accesso a questi centri da parte dell'UNHCR è risultato talvolta difficile*"[8].
Si ritiene che le limitazioni che l'amministrazione pubblica italiana pone spesso agli enti di tutela nell'accesso ai C.I.E. (ma considerazioni analoghe valgono per i C.P.S.A. e i C.D.A.) producano una situazione che contrasta con quanto previsto dall'art. 16 c.4 della Direttiva 2008/115/CE che dispone che *"i pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione."* *La* facoltà, data dalla Direttiva, di potere assoggettare le visite ad autorizzazioni, non può essere esercitata dall'autorità amministrativa in modo da produrre una sostanziale compressione generale e permanente del principio giuridico con il quale il Legislatore europeo ha inteso garantire che i diritti fondamentali tutti gli stranieri trattenuti e a maggior ragione quelli dei richiedenti asilo, possano concretamente essere tutelati.

5. Conclusioni e raccomandazioni

5.1. In relazione ai C.P.S.A. si propongono le seguenti linee di riforma

Le caratteristiche prevalenti degli arrivi dei richiedenti asilo in Italia, concentrati in buona parte sulle coste meridionali, con arrivi via mare in condizione di grave pericolo, inducono a ritenere che, fatta salva la scelta generale di un modello di accoglienza decentrata (vedi

7 Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro, viaggio nei centri per migranti in Italia,* 2010, F. Angeli, Milano. Tra gli altri rapporti indipendenti si segnala in particolare il citato rapporto curato redatto nel novembre 2010 dall'associazione MEDU (Medici per i Diritti Umani) sul C.I.E. di Ponte Galeria (Roma). Il rapporto del 2010, che segue visite effettuate nel 2005 e 2009, definisce il C.I.E. di Ponte Galeria come una *struttura "del tutto inadeguata – sia dal punto di vista strutturale sia nelle modalità di funzionamento - a tutelare la dignità delle persone trattenute e garantire i diritti fondamentali".* Acutamente l'organizzazione osserva come le criticità " *si rilevano tanto più di fondo e connaturate all'istituzione dei C.I.E. nella misura in cui mantengono la loro rilevanza indipendentemente dall'ente gestore presente e malgrado, al momento della visita, meno negligente e inadeguata che in passato".*

8 UNHCR - Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES), *Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale*, Ginevra, settembre 2009.

capitolo 13) sia certamente necessario mantenere un sistema di centri di primo soccorso ed accoglienza posti nelle aree geografiche più critiche, sviluppando l'esperienza decennale che il Paese ha vissuto su questi temi. Tuttavia proprio tale necessità impone di addivenire quanto prima ad una riforma normativa dei centri di primo soccorso ed accoglienza. Invero più che di riforma bisognerebbe parlare di produzione normativa ex novo, giacchè il *punctum dolens* maggiore è costituito proprio dall'assenza di norme che regolano detti centri. In particolare appare necessario disciplinare:

a) la natura giuridica di detti centri, le loro modalità di funzionamento e la previsione dei servizi da erogarsi al loro interno;
b) i diritti riconosciuti ai migranti che si trovano in detti centri e le modalità e tempi della loro permanenza, escludendo che possano verificarsi, come nella situazione attuale ordinariamente accade, situazioni di privazioni di fatto della libertà personale al di fuori di ogni controllo giurisdizionale;
c) le modalità di accesso degli enti ed organismi internazionali e nazionali di tutela dei diritti degli stranieri nei centri di primo soccorso, nonché la previsione di misure di controllo indipendenti sull'attività di detti centri;
d) la trasparenza dei dati relativi alle presenze degli stranieri e alla loro condizione, fatte salve le esigenze connesse alla tutela della privacy, nonché delle attività di gestione dei centri.

5.2. In relazione ai C.A.R.A. si propongono le seguenti linee di riforma:

L'utilizzo di centri collettivi, in genere di grandi dimensioni, quasi sempre ubicati in strutture adattate alla meglio quale luoghi di accoglienza, ma sorti con destinazioni d'uso del tutto diverse (si pensi ad esempio agli aeroporti militari dimessi) determina un livello dell'accoglienza e dei servizi di tutela rivolti ai richiedenti asilo complessivamente carente, talvolta in modo preoccupante. Quanto emerso dalla ricerca si pone pertanto in sostanziale conferma di quanto già rilevato da precedenti studi indipendenti sui centri. La valutazione negativa tradizionalmente data dalla generalità degli enti di tutela italiani verso dette strutture appare fondata su valutazioni obiettive e ragionevoli. La caratteristica fondamentale dei C.A.R.A (già ex CID) ma anche delle strutture collettive di più recente istituzione risulta quella di essere corpi del tutto estranei al contesto locale in cui i centri stessi sono collocati e alla gestione dei servizi del territorio. Tale caratteristica di fondo è ovunque presente, pur nella varietà dei contesti locali e risulta "resistente" ai pur numerosi progetti ed interventi che nel corso degli ultimi anni si sono succeduti con lo scopo di realizzare una maggiore interazione tra centri e territorio. I risultati ottenuti da tali tentativi appaiono scarsi ed effimeri nonostante l'impegno e le risorse profuse. Si ritiene pertanto necessario addivenire a una progressiva chiusura dei C.A.R.A prevedendo, come indicato al paragrafo 5.1, il solo mantenimento di alcuni C.P.S.A. (centri di primo soccorso ed accoglienza) situati in aree geografiche strategiche, al fine di permettere la gestione di afflussi massicci ed improvvisi. La progressiva chiusura dei C.A.R.A. dovrebbe avvenire nell'ambito di una riforma complessiva del sistema di accoglienza adottando un

modello decentrato con presenza di strutture di accoglienza diffuse in tutte le province, con ricorso a strutture abitative di tipo ordinario, e quanto più possibile di piccole e medie dimensioni, la cui gestione è affidata, sulla base di rigorose linee guida nazionali, e con risorse certe, al sistema dei servizi socio-sanitari del territorio. L'indicazione delle linee generali di detta riforma vengono illustrate al capitolo 13 cui si rinvia.

5.3. In relazione al trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E si propongono le seguenti linee di riforma:

1. Ferma restando l'analisi condotta al paragrafo 4.1.1 sulla necessità che la normativa sul trattenimento dei richiedenti asilo sia comunque applicata in modo conforme alle disposizioni di cui alla Direttiva 2008/115/CE, si ritiene che le fattispecie che danno luogo al trattenimento dei richiedenti asilo dovrebbero essere al più ricondotte all'originario impianto normativo del D.Lgs 25/08, abrogando pertanto quanto disposto dal vigente art. 21 co. 1 lettera c del D.Lgs 25/08, come modificato dal D.Lgs 159/08, in quanto trattasi di una previsione estremamente estesa e generale che equipara con ingiustificata durezza la condizione dello straniero che presenta istanza d'asilo nelle more del trattenimento con quella dello straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento che chiede protezione alle autorità. E' ben evidente il potente effetto dissuasivo della misura attualmente vigente che ha come effetto la prosecuzione della condizione di irregolarità giuridica (e quindi di invisibilità sociale e di assenza di canali idonei alla tutela) di molti potenziali rifugiati.

2. Come evidenziato nell'analisi condotta al paragrafo 1.3 del capitolo 1, l'applicazione delle misure di trattenimento ai richiedenti asilo destinatari di provvedimenti di respingimento alla frontiera, nella forma del cd. "respingimento differito" disciplinato dall'art. 10 c.2 del D.Lgs 286/98 suscita rilevanti dubbi in relazione alla sua legittimità costituzionale nonché alla sua conformità con la Direttiva 2008/115/CE in materia di procedure di rimpatrio di cittadini di paesi terzi. Si ritiene opportuno ed urgente una modifica normativa che sopprima l'istituto del cd. respingimento differito.

3. Come è stato evidenziato al paragrafo 4.1.3 l'art. 21 c.1 lettera c) del D.Lgs 25/08 come novellato dal D.Lgs 159/08 si presta a non poche ambiguità interpretative e a possibili conseguenti applicazioni arbitrarie. In particolare la norma vigente può agevolmente fungere quale *escamotage* per disporre un uso estensivo del trattenimento nei confronti di richiedenti asilo appena giunti in Italia che si trovino alla frontiera, o persino che siano soccorsi in mare. Si ritiene pertanto opportuno un intervento legislativo in materia che tuteli maggiormente la condizione del richiedente asilo presente alla frontiera o soccorso in mare, prevedendo che l'eventuale provvedimento di respingimento possa essere adottato solo nei casi in cui lo straniero non abbia presentato la domanda di asilo con sollecitudine rispetto alle concrete circostanze in cui è avvenuto l'ingresso e tenuto conto della effettiva possibilità che lo straniero sia informato dei propri diritti in una lingua ad egli conosciuta.

ASGI CeSPI Centro Studi di Politica Internazionale Caritas Italiana organismo pastorale della CEI "CONSORZIO COMMUNITAS – ONLUS" AICCRE

FER 2009 – Azione 2.1.A
Il diritto alla protezione
studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione

C.A.R.A. (centri di accoglienza per richiedenti asilo)

Dati distinti per l'annualità 2008, 2009,2010

1. Numero delle strutture ufficialmente istituite come C.A.R.A., loro ubicazione e capienza posti

2. Date di apertura di dette strutture, e di eventuale chiusura

3. Costo di gestione dell'accoglienza e dei servizi (orientamento sociale e legale etc) riconosciuto all'ente gestore per l'annualità interessata (indicare il criterio di calcolo e il costo *prodie, procapite*)

4. Numero di presenze di richiedenti asilo che, nell'annualità considerata hanno avuto accoglienza, suddivisi per nazionalità, tra i diversi C.A.R.A.

5. Distinzione, tra i richiedenti, tra le fattispecie di accoglienza di cui all'art. 20 (lettera a,b e c) del D.Lgs 25/08

6. Numero di richiedenti asilo in condizioni di particolare vulnerabilità (situazioni individuate ai sensi del D.Lgs 140/05 art. 8) inizialmente inviati ad un C.A.R.A. che sono stati successivamente trasferiti in strutture più idonee

7. Numero di richiedenti asilo inizialmente inviati al C.A.R.A. per i quali è stata accertata la minore età e che sono stati quindi trasferiti presso una struttura idonea

8. Numero di presenze di "casi Dublino" accolti nei C.A.R.A. suddivisi per nazionalità e per paese UE di rinvio verso l'Italia

9. Numero di presenze di "casi Dublino" accolti nei C.A.R.A. suddivisi per nazionalità e per paese UE di invio dall'Italia verso altri paesi UE

10. Numero complessivo di attestati nominativi effettivamente rilasciati ai richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A.

11. Numero complessivo di permessi di soggiorno effettivamente rilasciati (casi di accoglienza nei C.A.R.A. ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs 25/08)

12. Numero di richiedenti asilo che si sono resi irreperibili

13. Numero di stranieri che hanno lasciato i C.A.R.A. al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati

14. Numero di stranieri che hanno lasciato i C.A.R.A. al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria

15. Numero di stranieri che hanno lasciato i C.A.R.A. al termine della procedura, con diniego dell'istanza di asilo ma avendo ottenuto il riconoscimento di una protezione umanitaria

16. Numero di stranieri che hanno lasciato i C.A.R.A. al termine della procedura, con diniego dell'istanza di asilo

17. Numero di richiedenti asilo accolti nei singoli C.A.R.A. in pendenza di ricorso giurisdizionale (art. 36 del D.Lgs 25/08)

Rispetto ai centri e alle strutture comunque utilizzate per l'accoglienza, che non sono dei C.A.R.A. [1]

18. Numero delle strutture, loro ubicazione e capienza posti. Date di apertura di dette strutture, e di eventuale chiusura

19. Costo di gestione dell'accoglienza e dei relativi servizi riconosciuto all'ente gestore per l'annualità interessata (indicare il criterio di calcolo e il costo prodie, procapite)

20. Numero di presenze di richiedenti asilo che, nell'annualità considerata hanno avuto accoglienza, suddivisi per nazionalità, tra le diverse strutture

1 Si fa riferimento a strutture di accoglienza a diretta gestione dello Stato, tramite le Prefetture territorialmente competenti

21. Numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai richiedenti asilo accolti nelle strutture di accoglienza, durante l'annualità considerata

22. Numero di presenze di "casi Dublino" suddivisi per nazionalità e per paese UE di rinvio verso l'Italia

23. Numero di presenze di "casi Dublino" suddivisi per nazionalità e per paese UE di invio dall'Italia verso altri paesi UE

24. Numero di stranieri che, nel corso dell'annualità interessata, si sono rese irreperibili

25. Numero di stranieri che hanno lasciato le strutture di accoglienza al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati

26. Numero di stranieri che hanno lasciato le strutture di accoglienza al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria

27. Numero di stranieri che hanno lasciato le strutture di accoglienza al termine della procedura, con diniego dell'istanza di asilo ma avendo ottenuto il riconoscimento di una protezione umanitaria

28. Numero di stranieri che hanno lasciato le strutture di accoglienza al termine della procedura, a seguito di diniego dell'istanza di asilo

29. Numero complessivo delle segnalazioni fatte al servizio centrale dello Sprar dai singoli C.A.R.A. per l'annualità interessata

30. Numero di richiedenti asilo accolti nelle strutture di accoglienza in pendenza di ricorso giurisdizionale

ASGI CeSPI Centro Studi di Politica Internazionale Caritas Italiana "CONSORZIO COMMUNITAS – ONLUS" AICCRE

FER 2009 – Azione 2.1.A
Il diritto alla protezione
studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione

C.I.E (centri di identificazione ed espulsione)
Dati distinti per l'annualità 2008, 2009,2010

1. Indicazione dei C.I.E, loro ubicazione e capienza posti

2. Data di apertura di dette strutture, e di eventuale chiusura

3. Costo di gestione dell'accoglienza e dei relativi servizi riconosciuto all'ente gestore per l'annualità interessata (indicare il criterio di calcolo e il costo prodie, procapite)

4. Numero di presenze di richiedenti asilo che, nell'annualità considerata hanno avuto accoglienza, suddivisi per nazionalità tra i diversi C.I.E

5. Distinzione, tra i richiedenti, tra coloro che sono trattenuti in attuazione di quanto disposto dall'art. 21 del D.Lgs 25/08 comma 1, lettere a, b e c

6. Distinzione tra i richiedenti asilo che sono trattenuti, tra coloro che sono destinatari di un provvedimento di respingimento e coloro che sono destinatari di un provvedimento di espulsione

7. Numero di richiedenti asilo che hanno lasciato i C.I.E al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati

8. Numero di richiedenti asilo che hanno lasciato i C.I.E al termine della procedura, avendo ottenuto il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria

9. Numero di richiedenti asilo che hanno lasciato i C.I.E al termine della procedura, con diniego dell'istanza di asilo ma avendo ottenuto il riconoscimento di una protezione umanitaria

10. Numero complessivo di richiedenti asilo trattenuti la cui istanza è stata rigettata dalle competenti commissioni territoriali

11. Nell'ambito del numero complessivo di richiedenti di cui al punto 10 indicare il numero di coloro che, successivamente alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale, sono stati rimpatriati con accompagnamento coattivo alla frontiera

12. Nell'ambito del numero complessivo di richiedenti di cui al punto 10 indicare il numero di coloro che, successivamente alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale, sono stati rilasciati dai C.I.E con ordine di allontanamento dal territorio nazionale

13. Nell'ambito del numero complessivo di richiedenti di cui al punto 10 indicare il numero di coloro che, successivamente alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale hanno presentato ricorso in sede giurisdizionale non ottenendo dal giudice adito la concessione del provvedimento cautelare di sospensiva (D.Lgs 25/08 art. 35)

14. Nell'ambito del numero complessivo di richiedenti di cui al punto 10 indicare il numero di coloro che, successivamente alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale hanno presentato ricorso in sede giurisdizionale ottenendo un provvedimento cautelare di sospensiva (e che a seguito di ciò hanno lasciato il C.I.E) e nei cui confronti è stato quindi rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo

15. Numero di richiedenti asilo con ricorso pendente in sede giurisdizionale autorizzati alla permanenza nel territorio nazionale nei cui confronti è stata disposta l'accoglienza in un C.A.R.A. ai sensi dell'art. 36 c.3 del D.Lgs 25/08 (trasferimento dal C.I.E)

Capitolo 4

L'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) n. 343/03 CON PARTICOLARE ATTENZIONE AL RINVIO IN ITALIA DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE

1. Il quadro normativo

1.1 Premessa

Il presente capitolo non affronta tutti gli aspetti della complessa tematica legata all'applicazione del Regolamento (CE) 18 febbraio 2003 n. 343, (in seguito cd. Regolamento Dublino II) ma si concentra prevalentemente su due profili: il primo profilo riguarda alcune problematiche che vengono in rilievo nel rapporto tra la procedura di asilo nel suo complesso e la cd. procedura Dublino; il secondo profilo è relativo all'esame della situazione, per alcuni aspetti allarmante, connessa al rientro in Italia dei richiedenti asilo in applicazione del citato Regolamento. Oltre che nel presente capitolo, per approfondimenti della medesima tematica, si rinvia altresì all'analisi condotta in altre parti della ricerca, ed in particolare al capitolo 6 che tratta dei minori stranieri non accompagnati per ciò che attiene alle delicate questioni connesse all'applicazione del Regolamento Dublino II a questa categoria di soggetti, nonché al capitolo 1 sull'accesso alla procedura di asilo alle frontiere.

1.2. Il Regolamento Dublino II : i criteri di competenza

Va prioritariamente sottolineato che il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente costituisce una fase **eventuale** della procedura di asilo, e deve essere avviata **non appena** una domanda di asilo è presentata sul territorio italiano.

Il cittadino di un Paese terzo che ha presentato domanda di asilo sul territorio italiano, anche se sottoposto agli accertamenti della cd procedura Dublino acquista pertanto lo status giuridico del richiedente asilo, con i conseguenti obblighi e dritti.
Gli Stati membri sono tenuti a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale sulla base di criteri oggettivi. Un unico Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo; tuttavia (cd. clausola di sovranità) qualsiasi Stato membro può assumersi la responsabilità di procedere all'esame di merito della domanda di asilo ricevuta anche se detto esame non gli competerebbe in base all'applicazione dei criteri stabiliti dal Regolamento (art. 3 co.2 Reg.)
I criteri di competenza, individuati all'interno del Regolamento, devono essere applicati secondo l'ordine gerarchico in cui appaiono (art. 5, punto 1, Reg. (CE) n. 343/2003).
Lo Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale deve essere individuato in base alla situazione esistente al momento in cui il richiedente asilo ha presentato la domanda per la prima volta in uno Stato membro (art. 5, co. 2, Reg. citato).

Il primo gruppo di criteri ruota intorno al principio dell'unità del nucleo familiare (artt. 6-8, Reg. (CE) n. 343/2003):

- il primo criterio ha come obiettivo di riunire il minore non accompagnato, che ha presentato una domanda d'asilo, con un familiare già presente sul territorio dell'Unione: se il richiedente asilo è un minore non accompagnato è competente per l'esame della sua domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, esclusivamente se ciò corrisponda al miglior interesse del minore. In assenza di un familiare, è competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda di asilo (art. 6, Reg. citato). Si sottolinea che la competenza all'esame della domanda non viene modificata dall'eventuale ingresso e transito del minore in uno Stato membro diverso da quello in cui ha presentato la domanda, anche se tale ingresso è documentato;
- Se un familiare del richiedente asilo è stato autorizzato a soggiornare in qualità di rifugiato in uno Stato membro, allora sarà tale Stato a dover esaminare la sua domanda d'asilo. L'applicabilità di tale criterio è subordinata al consenso degli interessati (art. 7, Reg. citato);
- se un familiare del richiedente asilo ha, anteriormente, presentato una domanda di asilo sulla quale non sia stata ancora presa una decisione nel merito, lo Stato competente per la prima domanda lo sarà anche per la seconda. L'applicabilità di tale criterio è subordinata al consenso degli interessati (art. 8, Reg. citato). Questo criterio permette una valutazione più approfondita delle domande, e maggiore coerenza nelle decisioni adottate nei confronti dei membri di una stessa famiglia.

Il secondo gruppo di criteri discende dal principio secondo cui lo Stato maggiormente responsabile per la presenza sul territorio del richiedente asilo, sarà anche responsabile

per l'esame della sua domanda (artt. 9-12 del Reg. (CE) n. 343/2003):

- se il richiedente asilo è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato tale titolo (art. 9, co. 1, Reg. citato);
- se il richiedente asilo è titolare di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato il visto, a meno che tale visto sia stato rilasciato su autorizzazione o rappresentanza di altro Stato membro, nel qual caso è quest'ultimo lo Stato membro competente (art. 9, co. 2, Reg. citato);
- se il richiedente asilo è titolare di più titoli di soggiorno o visti in corso di validità rilasciati da diversi Stati membri, è competente nell'ordine: lo Stato che ha rilasciato il titolo di soggiorno che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o (nel caso di eguale durata) quello la cui scadenza è più lontana; nel caso di visti, se si tratta di visti di eguale natura, è competente lo Stato che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana, se si tratta di visti di diversa natura, è competente lo Stato che ha rilasciato il visto di validità più lunga o, nel caso di eguale durata, quello che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana (art. 9, co. 3, Reg. citato);
- se il richiedente asilo è titolare di uno o più titoli di soggiorno scaduti da meno di due anni o di uno o più visti d'ingresso scaduti da meno di sei mesi, che gli hanno effettivamente consentito l'ingresso nel territorio dell'Unione europea, è irrilevante la cessata validità del titolo di soggiorno o del visto, applicandosi i principi di cui ai punti precedenti. Qualora il titolo di soggiorno o il visto siano scaduti, rispettivamente, da oltre due anni e da oltre sei mesi, è competente lo Stato in cui è presentata la domanda di asilo (art. 9, co. 4, Reg. citato);
- se è accertato[1] che il richiedente asilo ha varcato illegalmente, nei dodici mesi antecedenti la domanda ed in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato in questione è competente per l'esame della domanda di asilo (art. 10, co. 1, Reg. citato). Qualora però lo Stato membro come sopra individuato non possa, o non possa più, ritenersi competente ai sensi della norma sopra indicata, ed il richiedente abbia soggiornato in precedenza per un periodo continuativo di

1 L'allegato II del Regolamento (CE) n. 1560/2003 prevede un elenco di elementi di prova e di prove indiziarie che ciascuno Stato membro deve tenere in considerazione nella valutazione delle richieste di presa in carico. Tra gli elementi di prova utili per l'accertamento dello Stato membro competente all'esame di una domanda di asilo devono certamente ricomprendersi tutti i documenti e/o certificati rilasciati dallo Stato membro da cui si pretende il richiedente asilo aver fatto ingresso, transitato o soggiornato. Ai fini dell'applicazione dei criteri posti a tutela dell'unità familiare o per l'applicazione della clausola umanitaria, sono elementi di prova i documenti comprovanti il rapporto di parentela, o in mancanza i risultati del test del DNA eventualmente espletato, gli estratti di registri ospedalieri o di altri registri rilevanti. Tra le prove indiziarie vanno ricomprese tutte le indicazioni fornite dal richiedente asilo, e che siano verificabili dalle Autorità, le informazioni che provengano dai familiari del richiedente asilo o dai compagni di viaggio, i rapporti informativi di organizzazioni internazionali, tra cui l'UNHCR, ma altresì costituiscono elementi di prova indiziaria anche biglietti di viaggio e ogni altra documentazione atta a comprovare la presenza del richiedente nel Paese in cui si ritiene che il richiedente abbia fatto ingresso

almeno cinque mesi in uno Stato membro, detto Stato è competente per l'esame della domanda (art. 10, co. 2, Reg. citato);

- se un cittadino di un Paese terzo entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato, tranne che nell'ipotesi in cui il soggetto presenti poi la domanda in un altro Stato membro in cui è parimenti esentato dal visto (art. 11, co. 1, Reg. citato);
- se la domanda di protezione internazionale è presentata in una zona internazionale di transito in aeroporto di uno Stato membro, detto Stato è competente per l'esame (art. 12, Reg. citato);
- il criterio residuale posto a chiusura del sistema, ed applicabile solo nei casi in cui nessuno degli Stati membri possa essere individuato come competente sulla base dei criteri di cui agli artt. 6-12, è quello secondo cui è competente il primo Stato nel quale la domanda è presentata (art. 13, Reg. citato).

Di grande rilevanza risultano l'art. 14 del Regolamento (CE) n. 343/2003 che prevede una deroga all'applicazione dei criteri sopra individuati, finalizzata a tutelare e garantire in via primaria il diritto all'unità familiare, nonché la cd clausola umanitaria che prevede che, su richiesta dell'interessato, qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente in applicazione dei criteri definiti dal Reg. (CE) n. 343/2003, procedere a ricongiungere i membri di una stessa famiglia, nonché altri parenti a carico, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali (art. 15). [2]

Nel valutare se sia necessario ed opportuno provvedere al ricongiungimento delle persone interessate, si tiene conto anche (art. 11 del Regolamento (CE) n. 1560/03) della situazione familiare preesistente nel Paese d'origine e delle circostanze all'origine della separazione degli interessati; dello stato delle diverse procedure in materia di asilo o di diritto applicabile agli stranieri negli Stati membri.

Ai fini dell'applicazione della cd. clausola umanitaria[3] debbono senza dubbio essere

2 Si noti che anche la proposta di rifusione del Regolamento "Dublino II" presentata dalla Commissione Europea nel 2008 (2008/0243 (COD)) persegue l'obiettivo di una maggiore uniformità, nonché rapidità, nell'applicazione della clausola umanitaria (o *discrezionale,* come definita nella proposta) specificando che gli Stati Membri avrebbero un obbligo, e non più una mera facoltà, di considerare l'esigenza di unità del nucleo familiare. La Commissione ha infatti proposto di includere parte della clausola umanitaria tra i criteri gerarchici e fissando un termine certo entro il quale lo Stato *ad quem* deve decidere sulla richiesta di trasferimento (art. 17 co. 2). Sulla tematica Cfr. altresì ECRE, C*omments from the european council on refugees and exiles on the european commission proposal to recast the dublin regulation, aprile 2009 in* www.ecre.org

3 Nella proposta di rifusione del Regolamento "Dublino II" presentata dalla Commissione Europea nel 2008 (2008/0243 (COD) la clausola umanitaria è stata modificata ed inserita nella più ampia *clausola discrezionale*, la quale può essere utilizzata solamente per ragioni umanitarie e compassionevoli (art. 17 co 1). Si ritiene che detta proposta risulti eccessivamente generica e non contribuisca

considerati tali le necessità connesse all'assistenza sanitaria derivanti da malattia seria o invalidante (comprese le problematiche di salute mentale), ed altri fattori legati all'età avanzata, alla gravidanza o maternità recente, ovvero la condizione del minore privo nel territorio dell'Unione di familiari ricompresi nella definizione dell'art. 2 lettera i) del Regolamento 343/03, ma con altri parenti che possano assisterlo.

Sul punto va ricordato come le Autorità centrali italiane abbiano manifestato una costante sensibilità in relazione ad una applicazione ampia della cd. clausola umanitaria, specie nei casi di malattia o handicap del richiedente. Non pare che altrettanto si possa affermare in relazione all'applicazione di detta clausola da parte di altri paesi dell'Unione, come si evidenzierà nel corso del presente capitolo esaminando la situazione all'aeroporto di Fiumicino in relazione al rientro in Italia, in applicazione del Regolamento Dublino II, di situazioni particolarmente vulnerabili, che hanno indotto le autorità nazionali ad assumere specifiche iniziative di assistenza.
Si richiama in tal senso la nota del 23 febbraio 2009 dell'Unità Dublino del Ministero dell'Interno con la quale si precisava che "*verranno prese in considerazione, al fine di un eventuale accoglimento, le istanze di revisione della decisione di trasferimento del richiedente in altro Stato europeo, ai sensi del Regolamento Dublino (CE) 343/2003, purché corredate da idonea documentazione in lingua italiana o in traduzione certificata, con particolare riferimento alla specifica attestazione di motivata impossibilità al trasferimento stesso o di effettivo inserimento lavorativo continuativo sul territorio italiano*"

L'effettiva attuazione del Regolamento (CE) n. 343/2003 ha reso necessaria l'adozione di modalità concrete con riguardo alla trasmissione e al trattamento delle richieste di presa e di ripresa in carico, nonché alle domande di informazione e alle misure di esecuzione dei trasferimenti, procedure tutte stabilite con il Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003.

Le richieste di presa in carico e di ripresa in carico avanzate da uno Stato membro sono presentate a mezzo di moduli standard, con l'allegazione di tutta la documentazione rilevante da cui si desume la competenza dello Stato membro richiesto e le disposizioni su cui è basata, ed in particolare: a) copia di tutti gli elementi di prova e delle prove indiziarie da cui si desume la competenza ad esaminare la domanda d'asilo dello Stato membro richiesto; b) copia delle dichiarazioni rilasciate dal richiedente asilo o messe a verbale; c) i dati forniti dall'Unità centrale di Eurodac; d) la natura e i motivi della richiesta di ripresa in carico, nonché le disposizioni del Regolamento (CE) n. 343/2003 su cui è basata.

a fare chiarezza su una materia che abbisognerebbe di un inquadramento normativo che dimunisca la discrezionalità affidata ai singoli Stati, prevedendo, all'opposto, di dovere obbligatoriamente valutare, nell'assunzione delle decisioni, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità psico-fisica e relazionale del richiedente. Si auspica che l'Italia, anche alla luce della propria esperienza, possa operare nelle dovute sedi per un innalzamento della consapevolezza del legislatore europeo su queste tematiche.

L'esame delle richieste deve avvenire in modo esauriente ed obiettivo, considerate tutte le informazioni di cui dispone direttamente o indirettamente lo Stato richiesto, e con riguardo all'elenco delle prove e delle prove indiziarie di cui all'allegato II del Regolamento (CE) n. 1560/2003.

2. Analisi dei dati relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di richiedenti asilo in applicazione del Regolamento CE 343/2003 – anni 2008 e 2009

Nelle tabelle seguenti sono evidenziati i dati[4] relativi alle richieste di competenza e ai trasferimenti di richiedenti asilo in applicazione del Regolamento CE 343/2003 relativi agli anni 2008 e 2009 [5]

Richieste di trasferimento

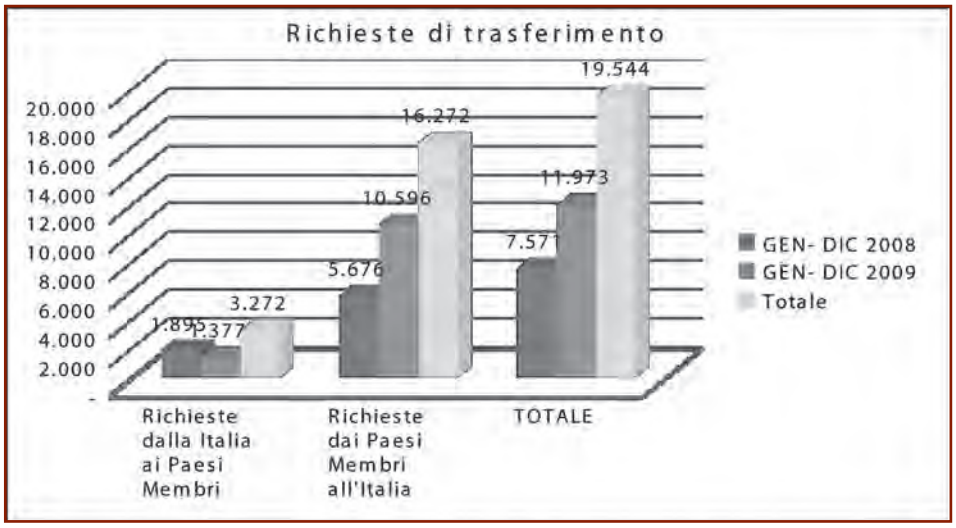
PERIODO	GEN- DIC 2008	GEN- DIC 2009	Totale
Richieste dalla Italia ai Paesi Membri	1.895	1.377	3.272
Richieste dai Paesi Membri all'Italia	5.676	10.596	16.272
TOTALE	7.571	11.973	19.544

Trasferimenti effettuati

PERIODO	GEN- DIC 2008	GEN- DIC 2009	Totale
Richieste dalla Italia ai Paesi Membri	124	47	171
Richieste dai Paesi Membri all'Italia	1.308	2.688	3996
TOTALE	1.432	2.735	4167

4 Fonte: Ministero dell'Interno – Unità Dublino

5 Al momento della chiusura della presente ricerca (giugno 2011) i dati stabilizzati relativi al 2010 non erano ancora disponibili



Tra il 2008 e il 2009 si assiste quindi ad un aumento di ben l'86,6, % rispetto all'anno precedente delle richieste di presa in carico dagli altri Paesi UE all'Italia, mentre v'è una parallela contrazione del 27,4% rispetto alle richieste di presa in carico inviate dall'Italia verso gli altri Paesi. Va richiamata l'attenzione sul fatto che al fine di condurre una corretta analisi del "tasso di successo" dei trasferimenti effettuati sulle richieste di presa in carico è necessario disporre, oltre che delle richieste formulate, anche delle richieste che hanno ricevuto una risposta positiva (ovvero quelle in relazione alle quali il Paese interpellato accetta la propria competenza). Purtroppo non è stato possibile acquisire detto dato presso le Autorità interessate. Tuttavia esso è comunque rinvenibile, per il 2008, nell'interessante studio comparativo sulla situazione dell'applicazione del Regolamento (CE) 343/03 in sei paesi dell'Unione, condotto dal C.I.R.. (Consiglio Italiano per i Rifugiati) e da altri partner europei nell'ambito di un progetto finanziato dall'Azione comunitaria FER 2007[6]. Secondo quanto riportato dal CIR su un totale di 5710 richieste di presa in carico ricevute dall'Italia nel 2008 (5676 secondo l'Unità Dublino), 2829 hanno avuto una risposta positiva da parte dell'Italia, e 1098 (1308 secondo l'Unità Dublino) sarebbero stati i trasferimenti effettuati. Il tasso di successo dei trasferimenti dall'Italia verso altri Paesi, per l'annualità presa in esame, secondo quanto evidenzia il CIR, è quindi del 38,8%[7]. Esaminando il dato relativo

6 CIR, *Progetto Dubliners, Rapporto finale,* aprile 2010, realizzato nell'ambito dell'azione comunitaria FER 2007.

7 Risulta interessante evidenziare come esaminando i dati forniti dal progetto "Dubliners" il tasso generale di successo dei trasferimenti tra i 6 Paesi UE oggetto del rapporto stesso, pur variando molto tra i singoli Paesi, sia in media non superiore al 40%

ai trasferimenti effettuati verso l'Italia nel 2009, sensibilmente in aumento, a fronte tuttavia, come si è detto, di un analogo forte aumento delle richieste di presa in carico, appare ipotizzabile che il tasso di successo non sia variato di molto tra le due annualità. In relazione alle richieste di presa in carico inoltrate dall'Italia agli altri Paesi nel 2008, sempre secondo il citato rapporto "Dubliners", le risposte positive su 1562 richieste (1895 secondo l'Unità Dublino) sarebbero state 1018, con un tasso di successo dei trasferimenti (125 casi) di solo il 12,2%. Se si prende in considerazione il nudo dato numerico dei trasferimenti effettuati dall'Italia verso tutti gli altri Paesi nel 2009 (solo 47 persone) risulta difficile non vedere come ci si trovi di fronte ad un meccanismo totalmente inefficace sul quale è doveroso interrogarsi sia in relazione ai costi che esso comporta (sia costi diretti, in relazione alla macchina amministrativa che ha coinvolto l'Italia e gli altri Paesi e alle spese dei trasferimenti, compresa l'attività di pubblica sicurezza, che costi indiretti, in termini di accoglienza o trattenimento dei richiedenti in pendenza del procedimento) che in relazione alle problematiche sociali ed umane che l'intera procedura produce.

3 L'applicazione del Regolamento Dublino II: alcune rilevanti criticità

Le prassi riscontrate in relazione all'applicazione del Regolamento Dublino II mettono in luce due forti criticità che possono porsi in contrasto con il dettato normativo.

A)

Si consideri il combinato disposto dell'art. 4, c. 1, del Reg. n. 343/2003 che stabilisce che *"il procedimento volto a determinare lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento è avviato non appena una domanda d'asilo è presentata per la prima volta in uno Stato membro"* e dell'art. 26 c. 3 del D.Lgs. n. 25/2008 che prevede la *"questura avvia le procedure per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda"* . Si consideri infine che qualora altro Stato membro sia indicato come competente, la Commissione territoriale competente dichiara "l'estinzione del procedimento" (art. 30, D.lgs. n. 25/2008).

La norma appare chiara nel prevedere che la procedura di accertamento della competenza ad esaminare la domanda di asilo da parte di uno Stato membro possa applicarsi solo a seguito dell'avvenuta presentazione della domanda di asilo, applicandosi quindi nei riguardi di soggetti che hanno inoltrato la domanda di asilo e che a tutti gli effetti godono dello status giuridico di richiedenti asilo come definito dall'art. 2 lettera c della Direttiva 2005/85/CE che precisa che si deve intendere per richiedente asilo *"qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo sulla quale non sia stata ancora presa una decisione definitiva"*.

Se quanto appena evidenziato appare di pacifica interpretazione, alcune prassi applicative riscontrare nel corso della ricerca, specie nelle principali aree metropolitane, sono apparse in contrasto con una corretta applicazione delle disposizioni citate. In particolare è emerso sovente come l'accertamento della competenza all'esame della domanda di asilo si inserisca in una fase anteriore rispetto a quello di formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Ne consegue, pertanto, che nel corso dell'espletamento

dell'intera procedura finalizzata al confronto delle impronte digitali, il soggetto non sia formalmente nella condizione giuridica di richiedente protezione internazionale, acquisendo il relativo status solo successivamente all'esito negativo del confronto delle impronte digitali nella banca dati EURODAC[8] ed in seguito alla verbalizzazione della domanda con modello C/3.

Al contrario, spesso l'eventuale match positivo delle impronte digitali determina l'avvio della procedura di accertamento dello Stato membro competente all'esame, ma non la contestuale formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, che invece è nuovamente posticipata alla definizione della procedura di accertamento della competenza ad opera dell'Unità Dublino.

Accade quindi che in tale periodo, dunque, lo straniero non venga considerato formalmente un richiedente protezione internazionale avente diritto ad una forma di accoglienza nel progetto territoriale S.P.R.A.R, a meno di casi eccezionali, posto che sino alla formalizzazione della richiesta il suo nome non è inserito nella lista di attesa per l'inserimento in un posto S.P.R.A.R. Parimenti, in attesa degli esiti degli accertamenti compiuti dall'Unità Dublino spesso non viene rilasciato all'interessato un titolo di soggiorno per asilo - attesa Dublino[9].

Il tempo di attesa per il rilievo delle impronte digitali varia infatti entro una forbice amplissima che va da alcuni giorni a diversi mesi dal momento di dichiarazione della volontà di presentare la domanda. Detto periodo può risultare uguale o persino superiore al termine massimo (tre mesi) previsto dall'art. 17, paragrafo 1, del Regolamento n. 343/2003 per la presentazione della domanda di presa in carico del richiedente allo Stato membro individuato come competente, il cui *dies a quo*, tuttavia, è quello di presentazione della domanda. Da un lato, dunque, la mancata formalizzazione della domanda di protezione internazionale agevola l'Unità Dublino nel rispetto dei termini per la presentazione di richieste di presa in carico ad altri Stati membri dell'Unione europea, ma altera l'operatività degli stessi criteri gerarchici che l'Amministrazione è chiamata ad applicare in attuazione del cd Regolamento Dublino II determinando altresì situazioni di grave disagio per il richiedente asilo.

L'avvio della procedura di determinazione della competenza all'esame della domanda, dunque, determina in linea generale un allungamento anche notevolissimo dei tempi della procedura, con serio rischio di esclusione del soggetto, privo, nelle more, di un valido titolo autorizzativo al soggiorno, tanto dall'accoglienza quanto dalla fruibilità dei servizi del territorio.

8 Il cd. sistema Eurodac consiste in una banca dati centrale informatizzata, nella quale vengono raccolti e trattati i dati dei richiedenti asilo, e che consente il confronto delle impronte digitali di tutti i cittadini di Paese terzi che presentino una domanda di protezione internazionale in uno qualsiasi degli Stati membri. Ciascuno Stato membro è obbligato a rilevare, in maniera tempestiva, le impronte digitali di ogni richiedente asilo di età non inferiore a 14 anni e a trasmetterne i dati raccolti. Le procedure necessarie per il rilevamento delle impronte digitali sono regolate dalla disciplina nazionale di ciascuno Stato membro, ma devono essere *"conformi alle salvaguardie previste nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e nella Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo"*.

9 Vedasi la diffusa situazione nelle aree metropolitane del capitolo 2.

B)
L'art. 28 co. 3, del D.Lsg 25/08 prevede che *"lo Stato italiano può dichiararsi competente all'esame delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti nei cui confronti sia stata disposta l'accoglienza ai sensi dell'art. 20 o il trattenimento ai sensi dell'art. 21, fatta eccezione per i casi di accoglienza per la verifica e l'accertamento dell'identità del soggetto, attraverso il ricorso alla cd"clausola di sovranità" prevista dall'art. 3, co. 2, reg. n. 343/2003"*
Merita analizzare la *ratio* della citata norma, e la ragione per cui essa trovi collocazione nell'articolo che disciplina l'esame prioritario delle domande: il legislatore fa riferimento alle ipotesi di accoglienza di cui all'art. 20 co. 2 lettere a) e b), ovvero a quelle fattispecie relative ai richiedenti asilo fermati per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, ovvero fermati in condizioni di soggiorno irregolare del citato articolo, ovvero coloro che semplicemente non dispongono di un documento atto all'identificazione, nonché alle fattispecie, di cui all'art. 21, relative ai richiedenti destinatari di un provvedimento di respingimento o di espulsione. Il legislatore ha quindi preso atto da un lato che la larghissima maggioranza delle domande di asilo presentate in Italia sono relative a richiedenti giunti tramite sbarchi sulle coste meridionali, in provenienza diretta da paesi terzi rispetto alla U.E., situazione nella quale, salvo casi residuali, appare evidente la competenza dell'Italia; dall'altro che i richiedenti che erano già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera, alla luce dei criteri previsti dal Regolamento Dublino II ed in particolare alla luce dei termini tassativi per i procedimenti di accertamento della competenza dettati dal Regolamento stesso, sono anch'essi, in larghissima parte, di competenza italiana. Risultando irragionevole aggravare la procedura di accertamento prevista dal Regolamento (CE) 343/03 di migliaia di domande di asilo la cui competenza è pressoché certa, il legislatore ha quindi tipizzato un'ipotesi di applicazione della cd. clausola di sovranità.

Da quanto è emerso dalla ricerca sul campo l'art. 28 co.3 del D.Lgs 25/08 è sostanzialmente inattuato. Ne consegue, che sia i C.A.R.A. che i C.I.E sono affollati di richiedenti protezione internazionale che permangono tempi lunghi in detti centri (si rinvia altresì a quanto illustrato al capitolo 2) in attesa degli esiti delle valutazioni dell'Unità Dublino, con un allungamento dei tempi della procedura (e con un aggravio di costi sull'accoglienza), in evidente contrasto da un lato con i tempi previsti dalla norma per l'accoglienza dei richiedenti nei C.A.R.A. e dall'altro della regola dell'esame prioritario delle richieste di protezione internazionale provenienti dai C.I.E..

4. I trasferimenti verso l'Italia in applicazione del cd Regolamento Dublino: una situazione paradossale

Come evidenziato in premessa al presente capitolo la ricerca si è soffermata in modo particolare sulla problematica dei cd casi Dublino per i quali un altro Stato membro

dell'Unione europea ha stabilito la competenza alla presa in carico o alla ripresa in carico da parte dell'Italia. Ne è scaturito, come si evidenzierà di seguito, un quadro paradossale.
L'analisi, tramite i Focus Group, è stata condotta principalmente sulla rete di servizi di assistenza dedicati ai casi Dublino nei 2 aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa anche se nel corso dello specifico focus territoriale si è comunque esaminata la situazione dell'aeroporto "G. Marconi" di Bologna. Esaminando in breve quest'ultimo, per passare rapidamente all'esame dei due scali maggiori, si evidenzia come la maggior parte dei casi che coinvolgono il territorio bolognese è costituito da cosiddetti "transiti", ovvero da richiedenti protezione internazionale, o già beneficiari di una protezione, del cui arrivo la Prefettura di Bologna è informata dall'Unità Dublino, ed invitata da quest'ultima a predisporre un'eventuale prima accoglienza e, ove possibile, ad agevolarne l'immediato trasferimento presso la Questura di competenza per gli adempimenti delle procedure ad egli riferite[10].
Nei casi di transito, dunque, la Prefettura provvede ad accogliere il soggetto all'arrivo e ad organizzare a proprie spese il suo immediato trasferimento. Si rileva che la Prefettura di Bologna ha stipulato una Convenzione per il coordinamento dei transiti con la Croce Rossa Italiana (Convenzione oramai scaduta, ma nella prassi ancora attuata), per cui sono materialmente gli operatori della CRI che accolgono il soggetto all'aeroporto e lo accompagnano alla stazione ferroviaria, o a quella dei pullman a seconda dei casi. La sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità, solitamente riconnesse alla presenza di minori o a donne in stato di gravidanza, sono solitamente segnalate dall'Unità Dublino; tuttavia, la predisposizione di una accoglienza specifica o specializzata non sempre viene predisposta per l'indisponibilità di strutture adeguate[11].

Volgendosi ora all'esame della situazione dell'aeroporto di Roma Fiumicino, si riportano nelle tabelle che seguono i dati relativi agli arrivi dei cd. casi Dublino relativamente agli anni 2009 e 2010[12]

10 Nel 2009 i permessi di soggiorno attivi per attesa/richiesta Dublino erano 15 in tutta la Regione Emila Romagna, di cui 0 attivi presso la Questura di Bologna; nel 2008, invece, 35 nella Regione e sempre 0 presso la Questura di Bologna. Dai dati trasmessi dalla Prefettura di Bologna emerge che nel 2009 solo 2 domande di protezione internazionale presentate nella provincia di Bologna non sono state esaminate per l'invio del richiedente in un altro Stato membro individuato come competente ai sensi del reg. n. 303/2003.

11 La Prefettura di Bologna, infatti, nella predisposizione delle misure di pronta accoglienza si avvale di strutture generiche, di volta in volta riconducibili a comunità religiose o al privato sociale, presso le quali non sono attivi servizi ed interventi specifici o comunque di presa in carico del richiedente.

12 Elaborazione grafica su dati forniti dall'Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone

Fiumicino Aeroporto – anno 2009

TOTALE casi Dublino	1686
Donne	162
Uomini	1404
Minori	118
Minori n.a.	2

Posizione legale in relazione alla procedura	
Richiedenti Asilo	368
Beneficiari protezione	1048
Altro	270

Nazionalità maggiormente rappresentate	
ERITREA	508
SOMALIA	495
NIGERIA	145
IRAQ	112
AFGHANISTAN	107
SIRIA	39
ALGERIA	36
SUDAN	35
ALTRO	209

Paesi membri richiedenti il trasferimento	
SVIZZERA	551
NORVEGIA	321
PAESI BASSI	213
REGNO UNITO	141
FINLANDIA	112
GERMANIA	103
FRANCIA	99
AUSTRIA	41
SVEZIA	41
DANIMARCA	23
ALTRO	41

Accoglienza	Adulti	Minori a carico
Centro Enea	104	17
Centro Enea Acc. Temporanea*	92	5
Altri Centri	289	55
TOTALE	485	77

Casi vulnerabili	102
Nuclei con minori	51
Donne sole	38
Donne incinte	6
Problemi salute	7

*L'accoglienza temporanea presso il Centro Enea, ossia di circa un paio di giorni, viene riservata a quanti – secondo procedura – devono presentarsi presso altre Questure di competenza.

Fiumicino Aeroporto – anno 2010

TOTALE casi Dublino	2187
Donne	202
Uomini	1819
Minori	164
Minori n.a.	2

Posizione legale in relazione alla procedura	
Richiedenti Asilo	302
Beneficiari protezione	1212
Altro	673

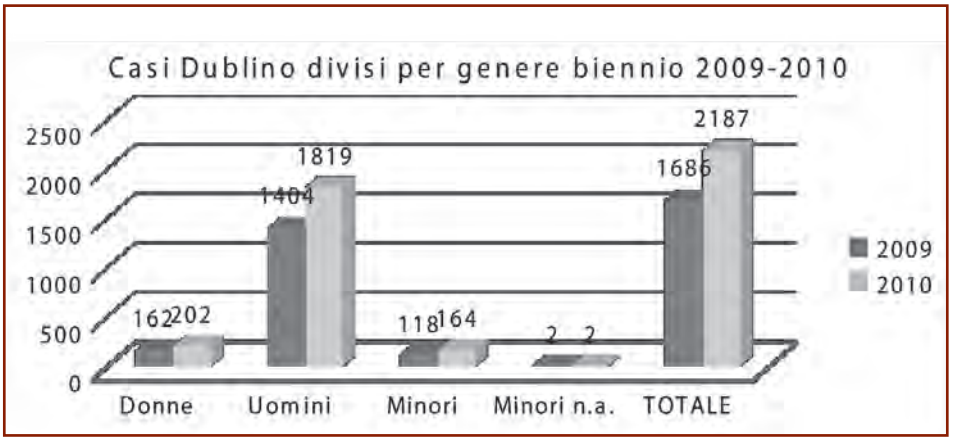
Nazionalità maggiormente rappresentate	
ERITREA	582
SOMALIA	565
NIGERIA	417
AFGHANISTAN	129
IRAQ	73
GHANA	44
SUDAN	47
IRAN	29
ALTRO	301

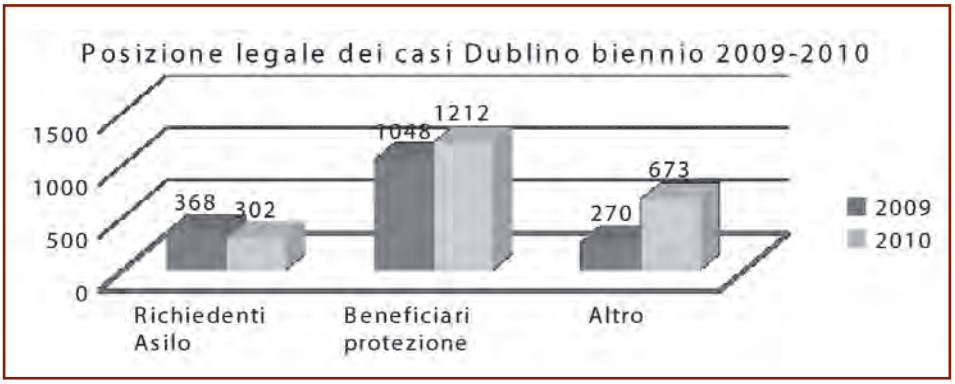
Paesi membri richiedenti il trasferimento	
SVIZZERA	696
NORVEGIA	377
REGNO UNITO	240
PAESI BASSI	307
GERMANIA	153
SVEZIA	108
FRANCIA	98
BELGIO	93
AUSTRIA	58
DANIMARCA	18
ALTRO	39

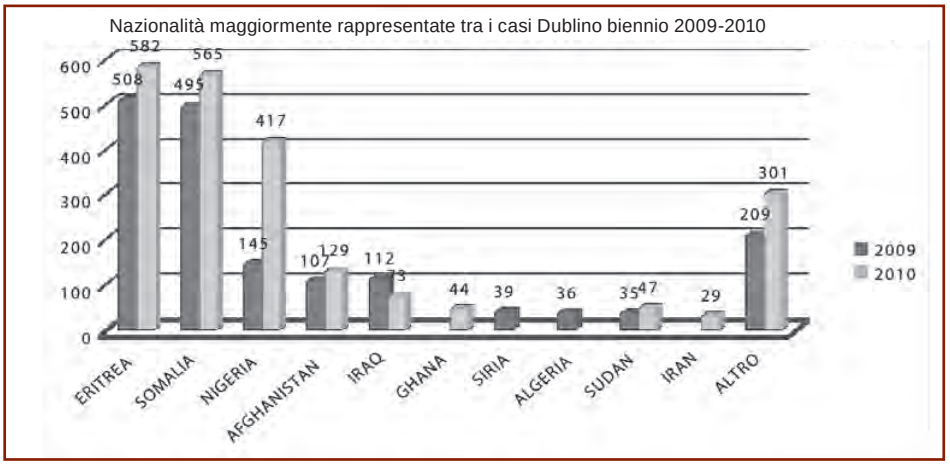
Vulnerabilità riscontrate	190
Nuclei con minori	98
Donne sole	54
Donne incinte	10
Gravi problemi salute	26
Minori n.a.	2

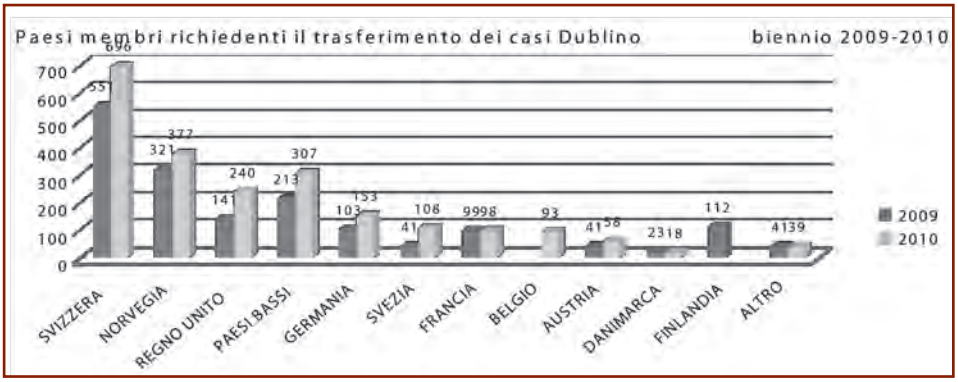
Accoglienza	Adulti	Minori a carico
Centro Enea	105	13
Centro Enea Acc. Temporanea*	219	24
Altri Centri	203	89
TOTALE	527	126

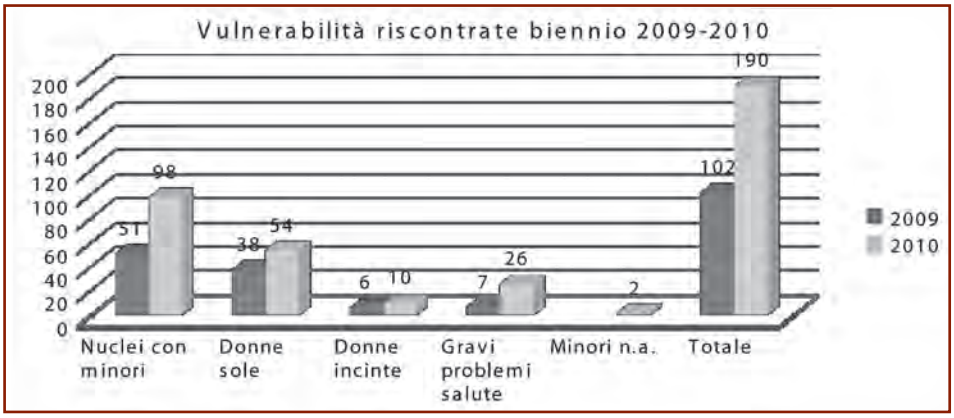
Si evidenzia nelle seguenti tabelle l'andamento del fenomeno nelle due annualità considerate in relazione ad alcune variabili significative











Dai dati sopra indicati emergono in particolare i seguenti profili:

1. il numero dei rinvii in Italia, tramite l'aeroporto di Fiumicino è in netto aumento e rappresenta la maggior parte dei rinvii effettuati verso l'Italia nel 2010 (2187 su un totale di 2688);
2. in esponenziale aumento risulta la presenza, tra i rinvii, di minori (in particolare di minori con il proprio nucleo familiare), di situazioni vulnerabili, e tra esse di persone trasferite in Italia nonostante si trovassero in gravi condizioni di salute;
3. come era ragionevole attendersi, le principali nazionalità interessate (Eritrea, Somalia, Nigeria, Afghanistan) corrispondono alle principali nazionalità di richiedenti asilo in Italia;
4. l'aspetto più rilevante che emerge dai dati sopra riportati riguarda tuttavia lo status giuridico dei richiedenti asilo di coloro che vengono rinviati in Italia tramite lo scalo di Fiumicino in attuazione delle disposizioni di cui al cd. Regolamento Dublino II. La netta maggioranza dei rinvii è costituita infatti da persone cui era stata riconosciuta qualche forma di protezione in Italia, che hanno presentato una nuova istanza di asilo in altro Paese. Detto fenomeno che nel 2010 ha superato abbondantemente il 50% di tutti i cd. casi Dublino, appare oltremodo preoccupante se si considera che riguarda

persone che hanno probabilmente dimorato in Italia per non meno di un anno o più e che godono, ai sensi di legge, di un accesso ai diritti sociali a parità di condizioni con il cittadino italiano (D.lgs 25/07, art. 27)

A Milano Malpensa è possibile evidenziare un andamento simile a quello di Fiumicino, per ciò che attiene lo status dei cd. casi Dublino in relazione alla procedura di asilo, pur con punte meno accentuate (67,00% richiedenti e il 26,94% di titolari di protezione, per lo più sussidiaria)

Malpensa – istanze di asilo e casi Dublino Anno 2010		
Prime istanze	160	35%
Casi Dublino	297	65%
- Richiedenti asilo	199	67,00%
- Rifugiati	7	2,36%
- Prot. sussidiaria	60	20,20%
- Prot. umanitaria	13	4,38%
- Diniegati/espulsi	18	6,06%
Totale	457	100%

Fonte: Sportello SAF Malpensa.

Risulta opportuno evidenziare come, seppure limitatamente al 2010 (non è stato possibile avere su questo aspetto dati relativi alle annualità 2008 e 2009) almeno su Milano Malpensa, il dato rappresentato dal rinvio di soggetti denegati o espulsi, pur non irrilevante, risulti comunque modesto.

La situazione sopra evidenziata, caratterizzata dal rinvio verso l'Italia di una rilevantissima percentuale di titolari di protezione, non può certo essere spiegata solamente con l'esistenza di meccanismi di attrazione dei rifugiati verso altri paesi UE in ragione di legami famigliari (es: presenza di famiglia allargata) o di comunità e neppure con l'aspettativa, pur diffusa, di accedere a più ampi servizi assistenziali; detti fattori certamente incidono in qualche misura ma sono ben lungi dal costituire una spiegazione esaustiva, e nemmeno prioritaria del fenomeno. E' ragionevole infatti ritenere che quella che risulta essere una sorta di "fuga dall'Italia" costituisca un fenomeno fortemente connesso alla carenza di percorsi di accoglienza immediatamente successivi al riconoscimento della protezione e alla carenza di progetti a medio termine per l'inclusione sociale. Non è stato ovviamente possibile seguire in profondità i percorsi che coinvolgono alcune migliaia di titolari di protezione che nel corso degli ultimi anni sono stati ricondotti in Italia in applicazione del Regolamento Dublino II giacché un tale obiettivo, per complessità e vastità avrebbe richiesto una (auspicabile) ricerca a sé. Quanto riscontrato in tutti i Focus groups, in particolare nelle grandi e medie aree

urbane, e nell'area di Caserta e Castelvolturno, permette tuttavia di concludere che le situazioni di forte disagio sociale che la situazione sopra descritta produce siano assai numerose.

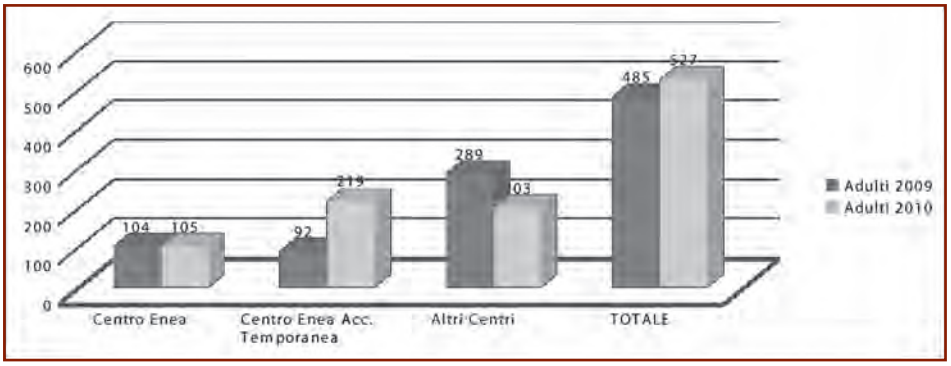
Gli effetti paradossali sopra illustrati permettono di mettere in chiara luce come una saggia politica sul diritto d'asilo non possa limitarsi ad intervenire solo sul versante dell'accoglienza dei richiedenti asilo quale obbligo derivante dall'attuazione delle direttive UE in materia, ma debba prevedere strumenti concreti e specifici per sostenere il processo di inclusione sociale ed economica di coloro cui la Repubblica ha riconosciuto un diritto di protezione non risultando certo sufficiente in tale prospettiva il fondamentale ma generico diritto di accesso dei titolari di protezione internazionale o umanitaria al sistema integrato dei servizi sociali territoriali.

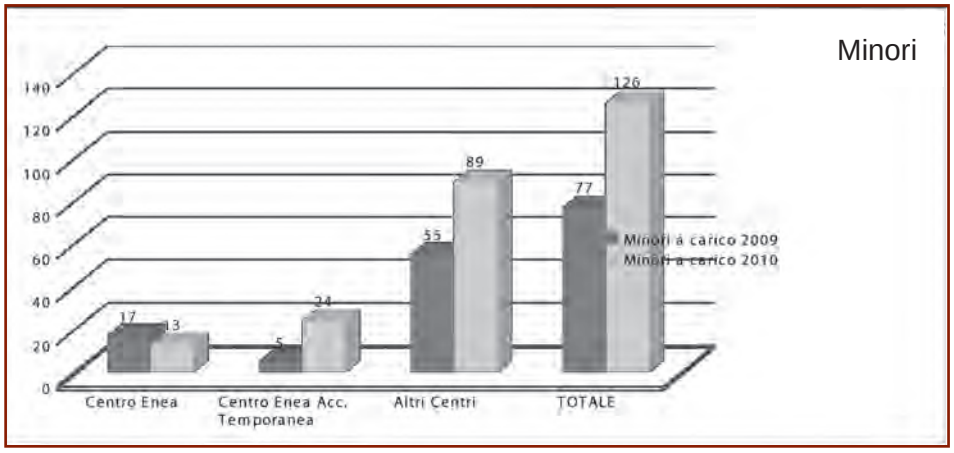
5. L'organizzazione dei servizi di accoglienza e tutela verso i casi Dublino rinviati in Italia: buone prassi e criticità

La pressione esercitata dal flusso di cd. casi Dublino sulla capacità di accoglienza del territorio di Roma ha imposto un notevole sforzo da parte delle Autorità preposte, con particolare riferimento ai casi vulnerabili, in progressivo aumento.
Si riportano nelle seguenti tabelle i dati relativi alle prese in carico dei casi Dublino effettuate nel 2009 e 2010 dai diversi centri di accoglienza che insistono sull'area di Roma. La seconda tabella è relativa alla presa in carico di minori [13]
Si ritiene che la Prefettura di Roma e l'ente gestore del servizio al valico (Arciconfraternità del SS. Sacramento e di S. Trifone), insieme alla sede distaccata della Questura abbiano dato vita ad un meccanismo in grado di intervenire con una certa efficacia in occasione dei trasferimenti di casi Dublino; di detti sforzi va dato doverosamente atto nonostante, come si vedrà nel corso della trattazione, essi non possano, per ragioni oggettive, supplire ad una situazione strutturalmente carente. Come evidenzia la Prefettura di Roma: "*L'apertura di una sede distaccata della questura di Roma al valico di Roma Fiumicino ha permesso una velocizzazione delle operazioni di verbalizzazione e soprattutto ha dato luogo a una buona prassi per quanto concerne l'accoglienza. Prima i richiedenti asilo di prima istanza e i casi Dublino (indipendentemente dalla loro tipologia) venivano invitati a presentarsi alla questura, dove, in teoria avrebbero avuto diritto a ricevere informazioni su possibilità di accoglienza. Ora, la presenza al valico della questura permette di dirigere i richiedenti di prima istanza e i casi Dublino nei diversi percorsi ad essi assegnati*[14]" *(intervista, febbraio 2011).*

13 Elaborazione su dati forniti dall'Arciconfraternita del SS. Sacramento e S. Trifone.

14 A tal proposito la sede distaccata della questura al valico che dichiara di aver proceduto all'invio al C.A.R.A. per 162 richiedenti asilo fra il luglio 2009 e il luglio 2010.





La problematica su cui la ricerca sul campo si è maggiormente concentrata risulta proprio quella di verificare se vi siano e quali siano, in ampiezza e disponibilità effettiva, detti "diversi percorsi" previsti per i cd. casi Dublino di rientro.
La situazione più critica riguarda senza dubbio i titolari di protezione internazionale o umanitaria i quali si trovano di fronte il medesimo vuoto di accoglienza che hanno lasciato al momento della loro partenza dall'Italia. Il vuoto si apre anche nel caso fossero stati in precedenza accolti nel sistema S.P.R.A.R, poiché detta accoglienza, a causa del loro volontario allontanamento, non può più essere ripristinata (salvo assai residuali situazioni di eccezione connesse ad una elevata vulnerabilità). Si può purtroppo ipotizzare che gran parte delle oltre 2.200 persone titolari di protezione che hanno fatto rientro tra il 2009 e 2010 dallo scalo di Fiumicino siano andate a ingrossare i circuiti della marginalità sociale.
La situazione relativa ai richiedenti asilo presenta invece un quadro più diversificato: i richiedenti asilo giunti a Fiumicino in attuazione del cd. Regolamento Dublino sono stati 368 nel 2009 e 302 nel 2010, come evidenziato nel dati sopra riportati.
In attuazione dell'accordo esistente fra la Prefettura di Roma e l'ente di assistenza al valico, i casi Dublino vengono indirizzati verso il Centro ENEA. Come già illustrato

(cfr. capitolo 2), il centro ENEA dispone di 80 posti specificamente riservati ai Dublino nonché ai richiedenti asilo giunti al valico di Fiumicino e non indirizzabili al C.A.R.A. ai sensi dell'art.20 del D.lgs 25/08. Questa scelta, operata nel 2008, ha permesso di far fronte a una carenza che si era venuta a creare con l'aumento degli arrivi di casi Dublino a Fiumicino ed era stata sollecitata anche dagli enti gestori precedenti (C.I.R. e Croce Rossa Italiana).

Nel corso del 2010 il Centro ENEA ha fornito accoglienza a 324 persone (di cui 219 in relazione a richiedenti asilo che dovevano riattivare la procedura in Questure diverse da quella di Roma). Un buon numero di richiedenti asilo ha quindi potuto usufruire di almeno una prima forma di accoglienza. In merito ai cd. casi Dublino nei cui confronti risulti pendente un ricorso in sede giurisdizionale, è opportuno inoltre segnalare che la Prefettura di Roma, in sede di focus territoriale, ha correttamente sottolineato come gli stessi abbiano nuovamente diritto ad un'accoglienza, alle condizioni previste dal D.Lgs 140/05, e che in tal senso viene effettuata immediata richiesta al servizio centrale dello S.P.R.A.R. [15]

Rispetto ai casi Dublino per cui competente alla riattivazione della procedura è una Questura diversa da quella di Roma (spesso una Questura di una località del sud Italia, quale Crotone, o Caltanissetta, Bari, Brindisi, Trapani in ragione della presenza dei C.A.R.A. in dette località) si evidenzia come, dopo una prima accoglienza iniziale al Centro Enea, per un periodo medio di tre giorni, i richiedenti vengano inviati verso le località di destinazione e come lo stesso ente gestore si attivi per verificare le disponibilità di accoglienza nelle località di destinazione in collaborazione con le Prefetture competenti; tuttavia non vi è alcun sistema di tracciabilità degli spostamenti e nessun sistema che garantisca né certezza di presa in carico, né che ciò avvenga in tempi ragionevoli. Come evidenzia lo stesso Centro Enea, *"tutti i giorni comunque qualcuno rimane escluso e tenta di trovare sistemazioni attraverso reti personali"* (Centro ENEA, intervista febbraio 2010). Il medesimo dato è confermato da altri attori (il C.I.R. e lo sportello di assistenza legale presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto) che sottolineano come non tutti i casi Dublino trasferiti in Italia trovino davvero accoglienza. La situazione di profonda incertezza sulla effettiva possibilità che tutti i richiedenti asilo rinviati in Italia in attuazione del Regolamento (CE) n. 343/03 trovino accoglienza (e persino che la procedura venga correttamente riattivata) oltre che alle disfunzioni riconducibili all'organizzazione dei servizi di accoglienza, è connessa alla "variabilità" con la quale la normativa viene interpretata dalle varie amministrazioni in relazione alla sussistenza o meno di un obbligo di accoglienza del richiedente asilo rinviato in Italia in attuazione del Regolamento Dublino II che aveva precedentemente usufruito dell'accoglienza.

15 Cfr. Settore Accoglienza e monitoraggio del Servizio Centrale dello S.P.R.A.R. (a cura di) "I numeri dell'accoglienza. Compendio Statistico dello S.P.R.A.R., anno 2009" I quaderni del Servizio Centrale, pag.20)

Si segnala in tal senso, a titolo esemplificativo, la situazione torinese dove, in sede di focus territoriale sia la Prefettura che il Comune di Torino hanno evidenziato di procedere, nel caso di richiedente asilo rinviato in attuazione della procedura Dublino, ad accertare prioritariamente se il richiedente asilo abbia già beneficiato o meno dell'accoglienza in precedenza al suo allontanamento. In tale caso infatti egli viene escluso da una nuova accoglienza (a meno che non sia considerato un "caso vulnerabile"). Nell'altra ipotesi si procede invece alla segnalazione allo S.P.R.A.R e l'interessato viene inserito anche nella lista di attesa presso il Comune di Torino per il reperimento di un posto in accoglienza (il che può tuttavia comportare tempi di attesa anche molto lunghi).

Sulla questione sollevata si ritiene che nonostante la norma europea sia in effetti poco chiara, la nozione di "presa in carico" di cui al Regolamento (CE) n. 343/2003 vada applicata in conformità con gli obblighi di accoglienza di cui agli artt. 2 lettera e) e 16 co.5 della Direttiva 2003/9/CE, sussistendo quindi l'obbligo per gli Stati di ripristinare le misure di accoglienza nei confronti del richiedente asilo di cui si è riconosciuta la competenza all'esame della domanda di asilo, fino a conclusione dell'iter di esame della domanda stessa.
E' tuttavia indubbio che il fatto che *"il Regolamento non contiene alcuna norma che assicuri un trattamento omogeneo dei casi Dublino che spesso subiscono discriminazioni rispettivamente all'alloggio*[16]*...{}"* rappresenti una problematica acuta e generale per tutti gli Stati dell'Unione che andrebbe affrontata in sede di rifusione del Regolamento stesso.

In relazione alla capacità dello S.P.R.A.R. di "assorbire" i cd casi Dublino rinviati in Italia, il 4% dei beneficiari del sistema (pari quindi a 315 persone) nel 2009 risultano, secondo la banca dati S.P.R.A.R., avere fatto ingresso in Italia quali casi Dublino[17]

La ricerca ha evidenziato infine che parte di coloro che rimangono esclusi dall'accoglienza viene indirizzato verso il circuito di assistenza del Comune di Roma, dove però la lista di attesa è estremamente lunga oppure viene indirizzato al circuito informale (enti religiosi, associazioni laiche ecc…). Nel corso del 2010, un numero pari a 203 cd. casi Dublino ha usufruito di queste sistemazioni più o meno formali.

Si può ritenere, in conclusione, che, ferma restando la gravissima situazione di abbandono relativa ai titolari di protezione, la situazione della presa in carico effettiva dei richiedenti asilo rinviati in Italia in attuazione del Regolamento 343/03 attraverso lo scalo aereo di Fiumicino sia caratterizzata da alcune buone prassi che tuttavia "convivono" e si mescolano ad una situazione di grande incertezza e confusione sulla

16 CIR, Progetto *Dubliners, Rapporto finale, cit. Pag. 33*

17 Rapporto Annuale Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anno 2009/2010, Fondazione Cittalia, cap. 2 pagg. 79-83 -

esigibilità effettiva del diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo, specie al termine degli interventi di prima accoglienza.
Non stupisce ne contraddice quindi quanto sopra descritto, che nel rapporto dell'associazione tedesca PRO ASYL[18] che ha condotto un'indagine sul campo a Torino e Roma nell'ottobre 2010, emerga un quadro molto fosco caratterizzato da una netta prevalenza delle situazioni di abbandono dei casi Dublino rinviati in Italia, né che, anche sulla base di analoghe forti preoccupazioni, alcuni tribunali amministrativi della Repubblica Federale di Germania Germania abbiano ritenuto di sospendere il rinvio in Italia di richiedenti asilo in attuazione del Regolamento (CE) n. 342/03 in quanto l'Italia non fornisce in concreto adeguate garanzie sull'effettivo rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.[19]

Infine un'interessante buona prassi relativamente alla gestione dei cd casi Dublino risulta essere quella messa in atto, almeno fino al 2010, dal Servizio di accoglienza alla frontiera di Milano Malpensa. Il servizio ha operato per diversi anni secondo le seguenti modalità: nei confronti del casi Dublino di competenza della Questura di Varese i soggetti interessati venivano inviati, in attesa di verbalizzazione e rilascio dell'attestato nominativo di richiedenti protezione internazionale, in strutture di "pronta accoglienza" in convenzione con la medesima Prefettura. Dal 2007 fino a fine 2010 la "pronta accoglienza" è avvenuta (per il periodo intercorrente tra le procedure di ripresa in carico del richiedente, rilascio dell'attestato nominativo e invio al C.A.R.A. o al progetto S.P.R.A.R. di destinazione: tempo medio: 20-30 giorni) in strutture messe a disposizione nella città di Varese dalla cooperativa sociale Caritas territoriale ("Le Querce di Mamre", aderente al Consorzio Farsi Prossimo), dove i gestori garantivano agli ospiti iscrizione al S.S.N., iscrizione ai corsi di lingua italiana, orientamento legale, monitoraggio delle eventuali condizioni di vulnerabilità e segnalazione, se del caso, all'ente C.A.R.A. o S.P.R.A.R. di destinazione, anche al fine di confermarla o meno) Dal 1 gennaio 2011 la situazione di gestione dei servizi è mutata in ragione del cambio dell'ente gestore del servizio stesso da parte della Prefettura di Varese a seguito di assegnazione di gara[20].

18 PROASYL, The living conditions of refugees in Italy, a cura di Maria Bethke & Dominik Bender, Francoforte, febbraio 2011

19 PROASYL, cit. Pag. 10

20 Gli utenti sono attualmente infatti trasferiti da Malpensa al nuovo ente convenzionato, l'Hotel Monte Marzio, sito nel comune di Valganna (15 km da Varese, piccolo paese in comunità montana). La scelta effettuata fa sorgere dubbi in relazione al possibile peggioramento della qualità dei servizi di tutela e di ascolto

6. Valutazioni di sintesi e raccomandazioni

6.1. L'urgenza del cambiamento

Sono molteplici le ragioni per le quali l'Italia dovrebbe farsi parte attiva, in sede europea, di un processo di profonda revisione del Regolamento (CE) n. 343/2003. L'inefficacia del citato Regolamento da tempo dispiega infatti in modo evidente nel contesto italiano tutti i suoi effetti e senza dubbio è interesse politico del nostro Paese adoperarsi affinché una norma comunitaria nata in un contesto storico in materia di diritto d'asilo in Europa oggi ampiamente superato venga radicalmente rivisitata. Gli obiettivi, finora assai parzialmente raggiunti, che stavano alla base dell'adozione del Regolamento del 2003 e ancor prima della Convenzione firmata a Dublino nel 15 giugno 1990, ed in primis quello di determinare con certezza i criteri di competenza nell'esame della domande e di evitare il fenomeno del cd. "asylum shopping", vanno oggi perseguiti in una nuova ottica, da un lato accelerando il processo di armonizzazione effettiva degli standard in materia di procedure, di qualifiche e di misure di accoglienza tra gli stati membri, dall'altro superando il rigido ed iniquo approccio in base al quale le aspettative, i legami famigliari e sociali e le condizioni di vulnerabilità del richiedente costituiscono elementi di secondaria importanza. Al fine di evitare inutili ripetizioni, per ciò che attiene le proposte di modifica del Regolamento (CE) n. 343/2003 che si ritiene di avanzare in questa sede, si rinvia al capitolo 13 nella parte relativa alle "azioni di riforma attuabili nel medio periodo". Nelle raccomandazioni conclusive del presente capitolo si richiama invece l'attenzione delle Autorità italiane su misure che, anche a Regolamento comunitario vigente, possono subito essere adottate al fine di migliorare l'efficacia dei procedimenti connessi all'attuazione del Regolamento stesso e di rafforzare un approccio alla tematica maggiormente flessibile ed attento tanto alle esigenze dei richiedenti che a quelle del sistema di accoglienza.
Si individuano in tal senso le proposte di seguito illustrate.

6.2. *L'attuazione di quanto disposto dall'art. 28 co.3 D.Lgs. 25/08*

Come si è in precedenza esaminato, il D.Lgs 25/08 all'art. 28 comma 3 prevede che, nei casi in cui la domanda sia stata presentata da un richiedente asilo per il quale siano stati disposti l'accoglienza o il trattenimento, ad eccezione dei casi in cui l'accoglienza non sia disposta al solo fine di verificare l'identità del richiedente, lo Stato italiano può dichiararsi competente all'esame delle domande ai sensi del Regolamento Dublino II. Alla norma, concepita dal Legislatore ai fini di evitare un'ipertrofica produzione di procedure Dublino del tutto superflue, va data concreta attuazione emanando idonee istruzioni agli uffici delle Questure e delle Prefetture competenti che indichino (ove non vengano in rilievo, anche su richiesta del richiedente, altri criteri di definizione della cd. Competenza Dublino) di procedere speditamente all'inoltro delle domande alle competenti commissioni territoriali per l'esame di merito, ed in particolare nei casi di cui all'art. 20 comma 2 lettera b) del D.Lgs 25/08.

6.3. Ulteriore applicazione della cd. clausola di sovranità

Va evitato il prodursi di gravi ritardi che incidono in maniera assai sensibile sulla durata dell'accoglienza dei richiedenti asilo nei C.A.R.A. o nello S.P.R.A.R, e che altresì producono, specie nei soggetti più vulnerabili, possibili ricadute negative sul piano psicologico in ragione dell'eccessiva durata della procedura Dublino (vissuta, a ragione, dal richiedente quale ansiogena "fase di sospensione" dei propri progetti di vita). Risulta pertanto opportuno prevedere che, con consenso dell'interessato, trascorsi più di tre mesi dalla comunicazione all'Unità Dublino senza che sia intervenuta alcuna decisione in merito al caso oggetto del procedimento, in applicazione della cosiddetta clausola di sovranità di cui all'art. 3, co. 2, Reg. (CE) n. 343/2003 si dichiari che la competenza si è radicata in Italia e si proceda con l'audizione del richiedente

6.4 In materia di corretta applicazione delle disposizioni relative all'accertamento della competenza Dublino nell'ambito della procedura di asilo

Si ritiene sia urgente impartire adeguate istruzioni agli uffici periferici incaricati di recepire le istanza di asilo che chiariscano che ove si debba procedere alla fase di accertamento della competenza ai sensi del Regolamento (CE) n. 343/2003 (non ricorrendo le condizioni di cui al citato art. 28 co.3 del D.Lgs 25/08) la procedura posta in essere rappresenta una fase endoprocedimementale della complessiva procedura di asilo e che pertanto lo straniero sottoposto agli accertamenti della cosiddetta procedura Dublino gode appieno dello status giuridico di richiedente asilo, con i conseguenti obblighi e dritti.

6.5. Il diritto ad un ricorso effettivo

Considerato che, in caso di contenzioso, il deposito del ricorso giurisdizionale dinnanzi al Tribunale Amministrativo Regionale non sospende automaticamente l'esecuzione del trasferimenti e che detta situazione pone problemi rilevanti in merito alla tutela effettiva dei richiedenti asilo, specie per coloro che sono ospitati nei C.A.R.A., si raccomanda alle autorità italiane di operare in sintonia con la citata proposta di rifusione del Regolamento Dublino II presentata dalla Commissione Europea nel 2008 (2008/0243 (COD)) che prevede che *{…} coloro a cui viene notificata la decisione di trasferimento possano beneficiare di un termine ragionevole per proporre ricorso,* nonché *{…} il diritto a non essere trasferito finché non sarà presa una decisione circa l'esigenza di sospendere l'esecuzione del trasferimento.*

6.6 Il diritto all'accoglienza dei "richiedenti asilo Dublino"

Alla luce del ritenuto sussistente obbligo per gli Stati U.E di provvedere a garantire l'erogazione delle misure di accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo presi/ripresi in carico ai sensi del Regolamento (CE) n. 343/2003, si sollecitano le Autorità

centrali a impartire chiare indicazioni alle Questure e alle Prefetture per il ripristino delle misure di accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo cui sia pendente la procedura di esame delle domande in sede amministrativa o giurisdizionale.

Capitolo 5

LE VITTIME DI TORTURA TRA I RIFUGIATI. PERCORSI DI EMERSIONE E DI RIABILITAZIONE

1. Quadro generale

1.1. La nozione di tortura nel diritto internazionale

Nell'analisi sui vari aspetti legati alla presa in carico e all'accoglienza delle vittime di tortura è necessario prendere la mosse dalla definizione stessa di tortura così come delineata dal diritto internazionale. La definizione[1] cui ci si deve riferire sul piano del diritto internazionale è quella contenuta all'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 10 dicembre 1984.[2] All'art. 1 della Convenzione si legge:

1 Le definizioni di tortura rinvenibili in letteratura sono molteplici e senza dubbio le definizioni contenute nelle disposizioni giuridiche internazionali hanno il limite di cogliere solo alcuni aspetti delle profonde finalità della tortura nel mondo contemporaneo. La tortura ha infatti *" sicuramente la finalità "di distruggere il credo e le convinzioni della vittima per privarla della struttura di identità che la definisce come persona" (Viñar, 1989). In effetti, al centro della violenza politica si ritrova l'attacco all'umanità delle persone: non alla loro astratta o ideale appartenenza al genere umano, ma alla loro umanità specifica, storicamente, politicamente e culturalmente situata. In questo senso, la disumanizzazione dell'altro e la sua deculturazione procedono parallelamente e costituiscono due facce della stessa medaglia. Si colpiscono singoli individui affinché sia impedito ad un intero gruppo, comunque caratterizzato, di esprimere le sue specifiche modalità di esistenza, di coltivare i suoi saperi, le sue credenze ed i suoi valori; affinché sia privato di quelle funzioni che ne permettono la riproduzione sociale e culturale. Si colpisce la cultura di un gruppo nei suoi aspetti materiali e immateriali, affinché ciascuno dei suoi membri sia privato delle risorse che gli garantiscono un mondo vivibile e coerente e che permettono di affrontare i momenti critici dell'esistenza "* in Provincia di Parma (con A.S.G.I.,Centro Astalli, Ce.R.I.S.C, Caritas di Roma, Save the Children, NAGA Onlus, S.I.M.M), *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* Progetto finanziato con il FER 2008, Parma, 2011, pagg.134-135.

2 Va, tuttavia, precisato che prima di tale Convenzione altre Convenzioni e Dichiarazioni internazionali hanno bandito l'utilizzo della tortura, senza, però, darne un'esatta definizione. Così è per l'art.

"ai fini della presente Convenzione, il termine 'tortura' designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o esercitare pressioni su di lei o di intimidire o esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore e alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate". Quattro sono gli elementi della definizione sopraccitata: il primo è quello della condotta consistente nella inflizione intenzionale di dolore o sofferenza grave, di tipo fisico o mentale[3]; il secondo elemento costitutivo della definizione è dato dagli scopi per i quali la tortura è inflitta, contemplati dall'art. 1 in modo ampio[4]; il terzo elemento è costituito dal coinvolgimento dell'apparato statale che, sia pure nella forma più blanda dell'acquiescenza, non può mancare[5]; ultimo elemento è un elemento di ordine negativo, in base al quale non possono essere classificati come tortura i dolori e le sofferenze dovuti alle *lawful sanctions*, ovvero le sanzioni legittime[6].

Con legge 3 novembre 1988 n. 498, l'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione del 1984, che espressamente prevede l'obbligo per gli Stati membri di legiferare affinché qualsiasi atto di tortura sia espressamente e immediatamente contemplato come reato nel diritto interno. Nonostante questo e nonostante i rilievi mossi in tal senso dal

5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, per l'art. 3 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e per l'art. 7 del Patto internazionale dei diritti civili e politici di New York del 1966.

3 Tale elemento *"pone al centro dell'attenzione le delicate questioni del tipo e del grado (o misura) del dolore o della sofferenza inflitti. Per quanto riguarda il tipo di dolore o sofferenza inflitti, la definizione convenzionale tiene giustamente conto della circostanza, nota e ampiamente documentata, per cui la tortura contemporanea si propone di colpire, esclusivamente o prevalentemente, sia che utilizzi modalità avanzate sia che si avvalga di metodi più arcaici, l'integrità psichica e morale della vittima",* Marchesi A., *La proibizione della tortura all'inizio del nuovo millennio,* in *La tortura nel nuovo millennio,* a cura di Zagato L. Pinton S., Cedam, Padova, 2010, pag. 13.

4 *"In base a tale definizione, la tortura moderna si distingue da altre forme di violenza per il fatto di essere sempre intenzionale e frutto del volere del carnefice o di chi ne autorizza il ricorso. La pratica è dunque parte di un programma pianificato con uno scopo preciso e mai atto casuale ed estemporaneo. La tortura inoltre si caratterizza per la gravità e l'intensità delle sofferenze a cui la vittima viene sottoposta",* Mazzi C., *La tortura in età contemporanea,* Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2010, pag. 35.

5 *"L'elemento della ufficialità correttamente inteso comporta che ad esulare dalla nozione convenzionale di tortura sotto questo profilo siano solo gli atti di crudeltà a tutti gli effetti privati",* Marchesi A., *loc. cit,* pagg. 14-15.

6 *"The word inherent in or incidental to lawful sanctions are vague and very broad. Without clarification there is a danger that an extensive interpretation of these words would render the Convention impotent",* Boulesbaa A., *The U.N. Convention on Torture and the prospects for enforcement,* Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London, 1999, pag. 28.

Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite e delle maggiori organizzazioni di tutela dei diritti umani attualmente manca ancora nell'ordinamento italiano una specifica fattispecie incriminatrice in tema di tortura.[7]

Nell'ambito del Consiglio d'Europa sono stati adottati due importanti strumenti di protezione dei diritti umani: la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti disumani e degradanti, firmata a Strasburgo il 26 novembre 1987. Quest'ultima Convenzione, a sua volta, ha istituito il Comitato per la Prevenzione della tortura (CPT) che prevede un sistema di visite nei luoghi di detenzione, per verificare il trattamento riservato alle persone private della libertà personale[8].
L'art. 3 della CEDU. prevede che *"nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"*. Come già richiamato nel capitolo sull'accesso alla procedura di asilo alle frontiere, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, organo istituito dalla CEDU al fine di controllare il rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi assunti con la stessa Convenzione, l'art. 3 *"consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche"*[9] e, insieme all'art. 2 CEDU gode *"di una tutela differenziata e rafforzata rispetto ad altri articoli, in virtù del carattere assoluto ed imperativo dei diritti che essi vanno a garantire"*[10]. La Convenzione, tuttavia, non contiene una definizione delle fattispecie proibite dall'art. 3 che possano costituire tortura o trattamenti inumani e degradanti; per tale definizione si deve, pertanto, necessariamente rinviare all'opera interpretativa della Corte di Strasburgo[11]. Se, infatti, ad una prima

7 Sempre con riferimento al nostro ordinamento va ricordato l'art. 185-bis del codice penale militare di guerra, introdotto dalla l. n. 6/2002, che prevede: "salvo che il fatto costituisca più grave reato, il militare che, per cause non estranee alla guerra, compie atti di tortura o altri trattamenti inumani, trasferimenti illegali, ovvero altre condotte vietategli dalle convenzioni internazionali, inclusi gli esperimenti biologici o i trattamenti medici non giustificati dallo stato di salute, in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime è punito con la reclusione da due a cinque anni". V. sul punto Lanzi A. Scovazzi T., *Una dubbia repressione della tortura e di altri gravi crimini di guerra,* in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004, pagg. 685-694.

8 http://www.cpt.coe.int/italian.htm.

9 Corte Edu, *Alksoy c. Turchia,* sentenza del 18 dicembre 1996.

10 Corte Edu, *F. c. Regno Unito,* sentenza del 22 giugno 2004.

11 *"La distinzione tra tortura, trattamenti inumani e trattamenti degradanti viene stabilita, caso per caso, sulla base della gravità delle sofferenze inflitte: la tortura, secondo quanto affermato nella sentenza Irlanda c. Regno Unito del 18 gennaio 1978, è una forma particolarmente qualificata di trattamento inumano o degradante che provoca sofferenze molto gravi e crudeli. Trattasi, ad ogni modo, di una distinzione non cristallizzata una volta per tutte",* Cataldi G., *La tortura è tra noi? La portata dell'art. 3 CEDU nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,* in *La tortura nel nuovo millennio,* a cura di Zagato L. Pinton S., Cedam, Padova, 2010, pag. 182.

lettura l'art. 3 presenta per lo Stato l'obbligo esclusivamente negativo di astenersi dal violare il divieto previsto, la giurisprudenza della Corte nella sua evoluzione ha avuto modo di estendere l'ambito di applicazione della norma facendovi rientrare dei veri e propri obblighi positivi per lo Stato.[12]
Tra detti obblighi v'è il divieto di allontanamento dello straniero qualora detto allontanamento esponga la persona al concreto rischio di essere vittima di tortura. Secondo la Corte infatti: *"quando vi siano fondati motivi per ritenere che l'interessato, se espulso verso il Paese di destinazione, vi corra un rischio reale di essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3. {…} In tal caso l'articolo 3 comporta l'obbligo di non espellere la persona in questione verso tale Paese"*[13]. Tale orientamento è stato ribadito dalla Corte nella sentenza *Saadi c. Italia*[14] in cui la Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 3 CEDU nel caso in cui il ricorrente fosse espulso verso la Tunisia, Paese in cui avrebbe rischiato di subire trattamenti inumani e degradanti[15]. Secondo la Corte, tale principio ha portata assoluta ed inderogabile, non rilevando in alcun modo la condotta del ricorrente né la sua presunta appartenenza ad una cellula terroristica.

1.2. Le principali disposizioni contenute nella Direttiva UE sull'accoglienza e in quella sulle qualifiche

Il combinato disposto dell'art. 13, co. 2, e dell'art. 17 della Direttiva 2003/9/CE stabilisce che gli Stati membri debbano provvedere che la qualità dell'accoglienza sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. La norma europea pone quindi l'accento sulle particolari attenzioni che deve avere l'accoglienza nel caso di categorie particolarmente vulnerabili, tra cui le vittime di tortura. All'art. 20 la medesima norma dispone che *" Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone*

12 *"Innanzitutto un obbligo di inchiesta, inizialmente teorizzato e applicato in relazione all'art. 2 CEDU. Altri corolalri derivanti dal riconoscimento dell'esistenza di obblighi positivi per gli Stati contraenti in relazione all'art.3 consistono nella necessità che l'ordinamento giuridico interno preveda la possibilità di condannare gli atti di tortura in sede penale e mezzi di ricorso effettivi ai sensi dell'art. 13 CEDU",* Cataldi G., *loc.cit.,* pag. 183.

13 Corte Edu, *H.L.R. c. Francia,* sentenza 29 aprile 1997. V., inoltre, Corte Edu *Soering c. Regno Unito,* sentenza del 7 luglio 1989; Corte Edu *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, sentenza dell'11 gennaio 2007.

14 Corte Edu [GC] *Saadi c. Italia,* sentenza del 28 febbraio 2008, su cui si veda Liguori A., *Obblighi internazionali e comunitari in materia di garanzie procedurali avverso l'espulsione dei migranti in Europa,* in *Diritto immigrazione e cittadinanza,* n. 3, 2009, pagg. 29 ss.

15 Tale indirizzo è stato successivamente ribadito dalla Corte. Si veda, *ex plurimis*, Corte Edu, *Trabelersi c. Italia,* sentenza del 13 aprile 2010 e Corte Edu *Abdelhedi c. Italia,* sentenza del 24 marzo 2009. Va inoltre ricordata la sentenza del 24 febbraio 2009 *Ben Khemais c. Italia,* in cui la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 e dell'art. 34, che sancisce il diritto di ricorso individuale. Il ricorrente, infatti, era stato rimpatriato nonostante la Corte avesse richiesto, ex art. 39 del proprio Regolamento di procedura, la sospensione del provvedimento di allontanamento.

che hanno subito torture, stupri o altri atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati". Va evidenziato come la Direttiva 2003/9/CE ponga un principio di tutela fondamentale: gli Stati sono obbligati ad attuare misure specifiche (che possono essere di natura legislativa, regolamentare ed organizzativa) affinché le persone (si noti l'utilizzo nella citata norma, del termine persona nella sua accezione più ampia) ricevano dei trattamenti sanitari e socio-assistenziali adeguati a svolgere una funzione riparatoria rispetto alle gravi violenze subite. Ancor più circostanziata è la disposizione che nella medesima Direttiva si rinviene in relazione ai minori; l'art. 18 al secondo comma infatti prevede che: *"Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata" (art. 18 co.2).* Giova subito evidenziare, per ragioni di esposizione sistematica, le disposizioni contenute nell'art. 29 co.3 della Direttiva 2004/83/CE rivolte ai soli titolari di uno status di protezione internazionale che dispone che *"Gli Stati membri forniscono adeguata assistenza sanitaria, secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che ha concesso tali status, ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria che presentano particolari esigenze, quali le donne in stato di gravidanza, i disabili, le vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato".*

Le disposizioni comunitarie, sia pure sulla base di un impianto molto generale (ed invero la Commissione Europea, come si dirà in seguito, sembra avere colto la necessità di proporre, in sede di rifusione delle Direttive accoglienza e procedure, disposizioni più mirate in materia di tutela delle vittime di tortura), sanciscono tuttavia dei principi importanti da cui discende l'obbligo per gli Stati di dotarsi di procedure che permettano di:

a) individuare i richiedenti asilo vittime di tortura o di gravi violenze;
b) prevedere delle specificità in relazione alle condizioni di accoglienza;
c) fornire il necessario trattamento sanitario *"per i danni provocati"* dalle violenze subite, ovvero attuare interventi socio-sanitari specifici.

2. Le vittime di tortura e la mancanza di uno specifico programma nazionale che ne permetta l'emersione e il concreto accesso a efficaci percorsi di cura

2.1. L'assenza di una programmazione nazionale

Alla luce del quadro giuridico generale sopra descritto risulta necessario ora esaminare quali concreti interventi vengono realizzati in Italia in ordine alla presa in carico e alla cura dei rifugiati vittime di tortura o di trattamenti inumani e degradanti.

Occorre premettere che la presenza di vittime di tortura e di traumi estremi tra i richiedenti asilo non può essere considerata una mera possibilità che riguardi singoli casi, bensì trattasi di una condizione diffusa. Numerosi studi pubblicati su riviste scientifiche internazionali, da parte dell'Organizzazione Mondiale della Salute e delle organizzazioni governative e non governative che tutelano i diritti umani, hanno messo in evidenza che i richiedenti asilo e i rifugiati hanno un'alta probabilità di essere stati vittime di torture o violenze intenzionali. Stimare con precisione la dimensione del fenomeno è estremamente difficile[16], per motivi legati alla scarsa sensibilità politica, alla mancanza stessa di strumenti di rilevazione, alla difficoltà emozionale delle vittime nel raccontare la propria storia (per vergogna, sensi di colpa, o per la perdita nella fiducia nell'essere umano, etc). Se l'esatto numero delle vittime di torture non è mai pienamente conoscibile, la ricerca scientifica internazionale ha permesso tuttavia di evidenziare che la presenza di vittime di tortura tra i richiedenti asilo e rifugiati non è affatto episodica o residuale[17] e richiede pertanto interventi strutturati in modo da rispondere efficacemente alle necessità di questa parte della popolazione rifugiata. Non si ritiene necessario né opportuno ipotizzare una quantificazione sul numero di possibili presenze di vittime di tortura e di violenza estrema in Italia. Se tuttavia, prudentemente, si assumono i valori inferiori delle possibili "forbici" indicate in materia dalla lettura scientifica in relazione alla percentuale media di presenza di vittime di tortura tra i rifugiati e si considerino i 20.000 titolari di protezione internazionale riconosciuti in prima istanza in Italia nel solo triennio 2008-2010 (ma trattasi di dati ampiamente sottostimati, in quanto nel numero complessivo andrebbero inseriti coloro

16 Si veda Jaranson et al., 2004.

17 Una prima review effettuata da Baker nel 1992 e pubblicata dall'Università di Cambridge ha messo in evidenza che fra il 5% e il 35% dei rifugiati presenti in Europa hanno subito torture nel paese di provenienza. In base a queste stime Engstrom e Okamura nel 2004 (*A plague of our time:torture, human right, and social work*) hanno stimato che i rifugiati vittime di torture nel mondo oscillavano fra 600.000 e 3.4 milioni. Nel 2004 il Centro per le vittime di tortura del Minnesota ha stimato in circa 500.000 le persone sopravvissute alla tortura regolarmente presenti negli USA. Altri studi (Bojholm et al.,) stima fra il 20% e il 30% la prevalenza delle vittime di tortura fra i rifugiati. Jaransen nel 2004 in una ricerca su 1134 rifugiati somali e oromo ha calcolato la prevalenza della tortura per ciascun gruppo, riscontrata nel 36% del somali e nel 55% degli oromo. Fazel et al., nel 2005 ha studiato la prevalenza di gravi disturbi mentali in 7000 rifugiati presenti in 7 paesi occidentali, compresa l'Italia, evidenziando che i rifugiati hanno 10 volte la possibilità di sviluppare un disturbo post-traumatico da stress rispetto alla popolazione autoctona. Recentemente (2009) Zachary et al. hanno diffuso una sistematica review di 5904 articoli pubblicati fra il 1980 e Maggio 2009, per valutare la relazione fra la tortura e altri potenziali eventi traumatici e la prevalenza del Disturbo post traumatico da stress (PTSD) e la Depressione in 81.866 persone provenienti da 40 differenti paesi. Evidenziano come la tortura sia endemica nei paesi in conflitto (29 dei 40 riportati) e rilevano che il 21% dei partecipanti allo studio hanno riportato esperienze personali di tortura. Quest'ultima è presente nel 23.6% delle persone affette da PTSD e nel 11.4 % affette da depressione. Gli autori concludono affermando che la tortura emerge come il più forte fattore associato con il PTSD mentre l'esposizione a altri potenziali eventi traumatici è responsabile della depressione. Infine l'OMS stima al 20% la prevalenza di gravi disturbi psichici nelle società esposte a emergenze umanitarie (Van Ommeren et al., 2005).

che si vedono riconoscere una forma di protezione in sede giurisdizionale, oltre ad almeno una parte dei circa 7.000 stranieri che nel periodo considerato si sono visti riconoscere una protezione umanitaria) si può ritenere che i titolari di protezione che abbiano vissuto eventi traumatici di gravissima o grave entità rappresentino un numero significativo nei cui confronti sussiste un obbligo da parte delle pubbliche autorità nel fornire il necessario trattamento per i danni provocati dalle violenze subite.

La dimensione della problematica (anche considerata la complessità dell'intervento socio-sanitario per la riabilitazione) richiederebbe senza dubbio l'attuazione di un programma nazionale che coinvolga, con disposizioni a regime (e non tramite singoli progetti di durata variabile ma comunque per loro stessa natura transitori), il servizio sanitario nazionale sia in sede di programmazione nazionale che regionale. Diversamente invece "l*a situazione italiana relativa all'accoglienza e alla riabilitazione delle vittime di tortura (VdT) appare caratterizzata dall'assenza di un piano nazionale che definisca strategie di azione, ruoli, funzioni e le modalità di coordinamento dei vari servizi pubblici coinvolti, ivi comprese le aziende sanitarie, nonché le modalità con cui condurre un monitoraggio scientifico sul fenomeno. I diversi progetti finanziati sul tema dell'assistenza alle vittime di tortura si realizzano senza alcuna cornice di coordinamento e senza che a livello decisionale sia previsto un momento di verifica e di sintesi degli esiti raggiunti dalle varie sperimentazioni con l'obiettivo di giungere ad una progettazione a regime dei servizi da garantire alle vittime di tortura o di violenza estrema. {…} In questo quadro profondamente disgregato le sperimentazioni esistenti, alcune delle quali anche interessanti ed innovative, rimangono isolate tra loro e hanno comunque vita effimera tendendo naturalmente ad esaurirsi a conclusione del finanziamento assegnato*"[18].

L'analisi sopra condotta porta ad interrogarsi sulla effettiva rispondenza dell'Italia agli obblighi derivanti dalle direttive europee in materia sul piano sostanziale e non solo di mera conformità formale. Si può infatti quanto meno seriamente dubitare che sia possibile conseguire, anche solo parzialmente, l'obiettivo di assicurare idonei percorsi di cura e riabilitazione alle vittime di tortura in assenza di una specifica programmazione socio-sanitaria nazionale sulla materia.
Come si illustrerà di seguito, si sono sviluppate in diverse località italiane delle interessantissime progettualità in relazione all'accoglienza e alla presa in carico socio-sanitaria delle vittime di tortura o di traumi estremi, e in alcuni casi dette sperimentazioni hanno coinvolto, anche sul piano formale, il sistema sanitario pubblico, supplendo, per quanto possibile, alle carenze della programmazione nazionale e regionale.

2.2. Alcune esperienze innovative

Tra le progettualità più innovative riscontrate nel corso della ricerca si è ritenuto di concentrarsi su:

18 Cfr. sul punto le importanti conclusioni cui è giunto il progetto FER 2008 " Lontani dalla Violenza", *Relazione finale,* Parma, 2010, pagg.121 in www.lontanidallaviolenza.it.

- 2.2.1 Il progetto Sa.Mi.Fo.
- 2.2.2 La rete "Lontani dalla violenza" ed altre esperienze innovative
- 2.2.3 Il programma N.I.Ra.s.T.

2.2.1 Il Sa.Mi.Fo.

Il protocollo di intesa adottato tra l'Associazione Centro Astalli e la A.S.L. Roma A il 31 marzo 2006 (deliberazione n.260) per l'assistenza sanitaria ai richiedenti asilo, ai rifugiati e alle vittime di tortura ha portato all'istituzione del Sa.Mi.Fo. (Salute per Migranti Forzati) quale esperienza innovativa di relazione tra un ente pubblico (l'azienda sanitaria) e un ente di tutela. Il Sa.Mi.Fo. nasce dall'esigenza di istituire un servizio che consenta un accesso effettivo dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria al servizio sanitario pubblico (erogatore a tutti gli effetti delle prestazioni sanitarie), supportando tuttavia il medesimo servizio pubblico con una rete di attività (mediazione linguistica, servizio legale, servizio di ascolto ed accompagnamento dei beneficiari nella loro relazione con le strutture sanitarie nel suo complesso e con gli altri servizi socio-assistenziali del territorio)[19] da parte dell'ente di tutela (Centro Astalli). L'intuizione alla base del citato Protocollo si è rivelata estremamente feconda. L'esperienza del Sa.Mi.Fo. è giunta nel 2011 al suo quinto anno e gli effetti concreti sulle condizioni di salute dei migranti forzati sono stati rilevanti. Al Sa.Mi.Fo., che ha sede presso la struttura sanitaria territoriale di v. Luttazzi 3 a Roma, (in una zona prossima alla stazione Termini, ad alta percentuale di popolazione straniera), nel 2009 sono state effettuate complessivamente 4.788 visite di medicina generale, mentre la sola Unità di salute mentale ha effettuato 1.484 interventi. Sono state infine effettuate 208 visite medico-legali per la certificazione degli esiti di tortura[20]. Nel corso del 2009 è stata effettuata l'iscrizione di 1.748 migranti forzati al SSN, con un incremento dell'87% rispetto all'anno precedente.
Nel corso del 2010 le nuove iscrizioni al SSN sono state 1.684, mentre 1.584 sono stati i rinnovi. Le visite effettuate presso il Sa.Mi.Fo. sono state 6.849, di cui circa il 76% di medicina generale. Per quanto concerne le visite medico-legali per la certificazione delle violenze subite esse sono state 146 (di cui 123 uomini e 23 donne)[21].

19 Protocollo d'intesa citato: *" L'ASL RM/A e il Centro Astalli si impegnano a promuovere progetti obiettivi comuni, interventi di prevenzione e assistenza sul territorio per richiedenti asilo e rifugiati che vivono in condizioni di marginalità sociale, iniziative di formazione degli operatori dei due enti, di informazione dei cittadini (art. 3) {..}" Il Centro Astalli si impegna a svolgere attività di consulenza nei confronti dei servizi e delle strutture della ASL RM/A in merito a problematiche che possono ostacolare l'accesso all'assistenza sanitaria e la fruizione delle prestazioni sanitarie* (art. 4).

20 Centro Astalli, *Rapporto annuale 2010,* Roma, 2010, pag. 27.

21 Centro Astalli, *Rapporto annuale 2011,* Roma, 2011, pag. 31.

2.2.2 La rete " Lontani dalla violenza" e altre esperienze innovative

L'esperienza del Sa.Mi.Fo. si è intrecciata, a partire dal 2009, con quella di "Lontani dalla violenza"; detto programma è nato grazie al sostegno del programma FER 2008 (e successivamente del FER 2009) ed è consistita nel collegare tra loro le esperienze relative alla presa in carico delle vittime di tortura in ben 12 diverse città italiane (Parma, Modena, Ferrara, Ravenna, Trieste, Udine, Borgo S. Lorenzo, Roma, Cassino, Sezze (LT), Napoli, Ragusa). Il principale obiettivo di "Lontani dalla violenza" è stato quello di promuovere nei territori interessati l'avvio di un cambiamento strutturale nelle modalità di gestione della presa in carico delle vittime di tortura o di violenza estrema da parte delle strutture socio-sanitarie pubbliche. La rete "Lontani dalla violenza" è costituita in gran parte da programmi SPRAR, e ciò (salvo il caso peculiare di Roma) ha permesso di collegare gli interventi di accoglienza a quelli di natura socio-sanitaria garantendo continuità ai percorsi di assistenza. Ciò ha determinato percorsi relativamente lunghi di presa in carico, in quanto i percorsi verso una piena autonomia sociale sono risultati parte integrante della progettualità esaminata.
I beneficiari del progetto della rete sono stati complessivamente 215 nel corso del 2009-2010, con capofila CIAC (Centro Immigrazione, Asilo e Cooperazione) di Parma, mentre sono stati 89 nel 2010-2011 (quando l'attività della rete si è ridotta a causa della contrazione del finanziamento FER disponibile), con il coordinamento di I.C.S. (Consorzio Italiano di Solidarietà) Ufficio Rifugiati di Trieste[22]. L'aspetto più rilevante della rete "Lontani dalla violenza" è stato quello di porsi degli obiettivi di carattere strutturale diffondendo sui diversi territori interessati l'esperienza connessa all'adozione di protocolli tra gli enti di tutela e le aziende sanitarie quali quelli realizzati dal Sa.Mi. Fo. o dal CIAC[23]. Il 1 settembre 2009 veniva ufficializzato il Protocollo di intesa CIAC Onlus - A.U.S.L. Parma per "la definizione delle modalità operative del coordinamento socio-sanitario e per l'individuazione dei percorsi di cura e integrazione delle vittime di tortura e violenza in carico". Tra gli obiettivi del citato Protocollo v'è quello di "*promuovere una strategia sperimentale di rete sul territorio, che consenta la realizzazione*

22 Va ricordato che l'esperienza triestina in materia di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in situazioni di vulnerabilità e di disagio mentale (tra i vari progetti si ricorda quale progetto unico finora realizzato in ambito SPRAR, l'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione con problematiche di AIDS conclamato) si sviluppa a partire da una lunga e solida competenza cresciuta nel tempo, unita ad una peculiare capacità di detta città nel dare vita a sperimentazioni sociali innovative a livello nazionale ed internazionale. Ciò è avvenuto anche nel campo della protezione internazionale: l'esperienza territoriale di accoglienza dei richiedenti asilo nasce infatti da una ininterrotta collaborazione avviata già nel 1998 tra il Comune di Trieste e l 'I.C.S. che, a partire dalle esigenze di accoglienza poste allora dalla crisi umanitaria nel Kosovo, diedero vita ad un innovativo sistema comunale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati; alla "filosofia" e alle scelte metodologiche triestine si è complessivamente ispirato, nel 2001 il PNA. (Programma nazionale asilo) e nel 2002, l'allora nascente SPRAR.

23 CIAC è ente gestore del progetto SPRAR di Fidenza, nonché associazione che ha realizzato su tutto il territorio provinciale una vasta rete di servizi di orientamento e tutela rivolta ai rifugiati e agli stranieri in generale.

di sinergie mirate a migliorare la qualità dei servizi offerti alla popolazione immigrata, con particolare riferimento a persone in condizione di particolare vulnerabilità sanitaria e giuridico-sociale perseguendo, in particolare, i seguenti obiettivi: • sostenere persone vittima di tortura o violenza estrema attraverso una risposta multidisciplinare e integrata di tipo clinico, assistenziale, relazionale e di integrazione sociale, mirata a favorire percorsi di autonomia personale e la sperimentazione di attività mirate al benessere; • sperimentare modalità organizzative e prassi di lavoro di rete finalizzate ad approcciare la complessità del quadro clinico, sociale e giuridico dei soggetti vittime di traumi estremi attraverso una azione sinergica da parte di differenti professionalità; • definire linee-guida e prassi operative per la presa in carico sociale e sanitaria di soggetti vittime di tortura e violenza con particolare riferimento all'individuazione di referenze sul territorio e strumenti in grado di affrontare le situazioni di vulnerabilità sociale e sanitaria in modo efficace e in tempi adeguati".

Sul Protocollo d'intesa tra l'azienda per i servizi sanitari n. 1 "Triestina" e l' I.C.S. del 30 marzo 2010 va evidenziato in particolare come esso, nello stabilire nel dettaglio le figure professionali coinvolte, sia espressamente rivolto alla *"creazione di una equipe di coordinamento integrata composta da personale dell'Azienda per i servizi sanitari, con particolare riferimento alle professionalità già operanti nell'ambito del programma salute immigrati e figure professionali di ICS, per promuovere e monitorare interventi che consentano di ampliare i percorsi di riabilitazione di vittime di tortura e/o violenza estrema, tenendo conto delle varie dimensioni compromesse dall'esperienza traumatica vissut*a" e alla [...] *realizzazione di attività di formazione ed aggiornamento rivolta al personale sanitario su tematiche relative all'assistenza a persone straniere in generale ed alla semeiotica, diagnosi, certificazione e implicazioni psico-sanitarie degli esiti di tortura e violenza".*

Proprio la costituzione, presso ogni azienda sanitaria, e *"di concerto con le regioni, nel rispetto delle competenze in materia di programmazione socio-sanitaria loro attribuite dall'art. 117 della Costituzione",* di equipe multidisciplinari costituite da personale incaricato dall'azienda sanitaria, da referenti dell'ente locale e da referenti degli enti ed associazioni di tutela operanti nella presa in carico delle vittime, costituisce l'asse portante della proposta che è emersa dalla rete "Lontani dalla violenza" e che si ritiene di condividere, proposta ripresa, nel corso del 2011, nella pubblicazione curata dalla Provincia di Parma nell'ambito del progetto FER 2009 *"Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturale*", già richiamata nel corso della presente trattazione.
Si sottolinea infatti il rischio che in assenza di adeguato sostegno da parte delle autorità nazionali e dalle Regioni, le progettualità sopra espresse, nonostante la loro visione strategica, possano rifluire o ridurre l'efficacia dei propri interventi (anche per mera mancanza di finanziamenti), magari configurandosi come buone prassi locali, ma senza prospettive concrete di ampliamento.
L'esperienza di "Lontani dalla violenza" si è altresì concentrata sulla delicata tematica della certificazione degli esiti di violenza, evidenziando come *"vada posta la massima attenzione al fatto che la certificazione degli esiti delle violenze subite (che va comunque prodotta dalle strutture sanitarie pubbliche o convenzionate) per essere attendibile non debba essere avulsa dal percorso complessivo di presa in carico delle VdT sotto il profilo medico, giuridico e sociale. La*

stessa valutazione del rapporto di causalità riscontrabile tra la violenza intenzionale subita e la lesione fisica o psichica subita dalla vittima non va infatti vista come frutto del lavoro di specialisti che operino in modo del tutto astratto ed esterno al percorso di accoglienza e di riabilitazione. Si richiama l'attenzione al fatto che la certificazione è sempre l'esito di un lavoro, da parte dello specialista, di raccolta e sintesi di molteplici indizi ed elementi considerati nel loro complesso e che per evidenziarsi hanno richiesto, in genere, l'apporto di più figure professionali".[24]

L'avvertenza sopra richiamata appare di massimo rilievo: si avverte infatti il rischio che la problematica della certificazione sanitaria degli esiti di violenza possa essere erroneamente concepita quale esito unico dell'operato di un servizio medico specialistico cui inviare il richiedente (ad esempio da parte delle commissioni territoriali) che non abbia alcun contatto e relazione strutturale con le diverse figure professionali che, nell'ambito dei sistemi di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo, hanno in carico i richiedenti asilo.

Senza alcuna pretesa di completezza rispetto all'esistenza di eventuali altre esperienze, un veloce cenno va inoltre fatto ad alcune altre esperienze territoriali che, con quelle sopra descritte, condividono un'analoga spinta verso un più solido radicamento delle competenze e degli interventi del sistema socio-sanitario pubblico verso le vittime di tortura.

Nell'area metropolitana di Milano, il riferimento maggiormente importante e storicamente consolidato è quello costituito dal Centro Naga Har (anch'esso afferente nel 2009 e 2010 alla rete "Lontani dalla violenza") quale servizio interno all'associazione Naga, nata nel 1987 e operante da allora con continuità. L'attività del Naga costituisce un osservatorio assolutamente privilegiato sulla effettiva realtà dei servizi socio-sanitari rivolti agli stranieri in generale grazie all'attività dell'ambulatorio non convenzionato dell'associazione che svolge circa 15.000 visite mediche all'anno[25].

Il servizio specifico del Naga Har prevede la presenza di 30 volontari tra cui psicologi, medici, mediatori culturali, arte-terapeuti, musicisti, insegnanti e altre professionalità. Circa 700 stranieri all'anno usufruiscono dei servizi e dell'assistenza del Centro che ha scelto di operare in assoluta autonomia rispetto a finanziamenti pubblici.

Sempre in relazione alla città di Milano (rispetto alla cui situazione si rinvia a quanto descritto al capitolo 2) va altresì messa in rilievo la collaborazione sorta tra il Comune di Milano, Settore Servizi per Adulti in difficoltà, e il Servizio per immigrati della Cooperativa sociale Terrenuove, per un'attività di assistenza psicologica ai richiedenti asilo e rifugiati ospiti dei centri di accoglienza del Comune stesso, nonché per interventi di formazione, consulenza e supervisione rivolti agli operatori del Servizio Immigrazione del Comune di Milano.

24 *Relazione finale,* cit..pag. 125.

25 Tra i numerosi rapporti e pubblicazioni edite dal NAGA, si segnala per la sua rilevanza e per il quadro allarmante che ne scaturisce: "La doppia malattia, indagine sulla (non applicazione) della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano, aprile 2011, scaricabile su www.naga.it.

Il progetto SPRAR del Comune di Venezia per categorie vulnerabili risulta attivo fin dal 2006 e prevede 15 posti. Tale progetto si è in particolare distinto per l'attenzione alle persone in situazioni di disagio psicologico e relazionale e per il supporto fornito ai richiedenti che necessitano di cure specialistiche. Il Progetto ha sviluppato una solida collaborazione con i consultori, con i centri di salute mentale, con i vari ambulatori e Uffici della ULSS 12 "Veneziana". A maggio 2011 una bozza di protocollo risultava in fase avanzata di discussione al Tavolo dei piani di zona (il protocollo dovrebbe intervenire formalmente nella regolazione dei punti essenziali della collaborazione sviluppata negli ultimi anni, segnatamente a favore di una migliore attivazione degli interventi nei casi di necessità/opportunità, e sul versante della formazione e aggiornamento del personale).

Va infine ricordato il protocollo di intesa tra l'Azienda A.S.L. Bari e l'Associazione A.R.C.I. comitato territoriale di Bari firmato il 28.10.2010, i cui obiettivi generali sono: a) monitorare i bisogni di salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale ed umanitaria, con particolare attenzione a coloro che si trovano in particolari condizioni di disagio psico sociale e con problemi di ricorso ai servizi socio-sanitari; b) implementare strategie per la promozione della salute anche attraverso lo sviluppo di reti multidisciplinari tra pubblico e privato sociale al fine di migliorare l'accesso ai servizi socio sanitari da parte dei soggetti destinatari del protocollo.

2.2.3. IL N.I.Ra.S.T.

Il N.I.Ra.S.T. (Network Italiano per Richiedenti Asilo Sopravvissuti a Tortura) nasce nel 2007 dall'esigenza di disporre di centri specializzati nel trattamento delle persone in condizioni di elevata vulnerabilità. Il progetto è sostenuto dalla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, dall'Azienda Ospedaliera San Giovanni Addolorata di Roma, dal C.I.R. e dell'UNHCR. L'attività clinica del N.I.Ra.S.T si svolge nell'ambito del servizio sanitario pubblico, mentre per le attività extracliniche un finanziamento al programma è pervenuto dal Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del Ministero e da fondi (quali ad esempio progetti del F.E.R.) connessi alla realizzazione di obiettivi specifici. I centri medico-psicologici territoriali che formano il network di N.I.Ra.S.T. sono collocati nelle città sede delle 10 Commissioni Territoriali. Nel corso del 2010 i centri N.I.Ra.S.T. hanno preso in carico 288 (di cui 101 solo sul territorio romano) pazienti, per un totale di 1.306 visite effettuate (dati riguardanti solo i nuovi pazienti presi in carico nel corso dell'annualità). Di questi 55 sono stati inviati dai C.A.R.A., 46 dal C.I.R., 38 dalle Commissioni territoriali, 37 dallo SPRAR e 112 da altri enti. Sempre nel corso del 2010 il N.I.Ra.S.T. ha rilasciato 213 certificazioni medico-psicologiche, di cui 136 inviate alle CCTT e altre 77 inviate ad altri enti. [26]

Tra il 2009 ed il 2010, nell'ambito di un progetto FER, il N.I.Ra.S.T. ha elaborato,

26 Per ulteriori dati vedasi rapporti disponibili su: www.nirast.it.

con sperimentazione diretta in alcuni C.A.R.A., un modello di intervista che potesse risultare utile all'individuazione tempestiva della vulnerabilità nel contesto delle difficili condizioni di accoglienza dei C.A.R.A. stessi e con i limiti ulteriori dati da un forte turnover del personale operante in detti centri. L'ITC (Intervista clinica e di Triage) frutto di detta sperimentazione è un'intervista semistrutturata che viene somministrata da medici e psicologi presenti nei C.A.R.A. qualora essi ricevano segnalazioni sulla possibile condizione di particolare vulnerabilità di alcuni ospiti. A seconda degli esiti dell'intervista viene effettuata una prima valutazione sull'urgenza della segnalazione alle strutture socio-sanitarie per una presa in carico delle persone interessate da parte dei "nodi" territoriali dello stesso progetto N.I.Ra.S.T o da parte di altre strutture sanitarie.
I centri N.I.Ra.S.T, al pari di qualunque altra struttura del Sistema sanitario pubblico che abbia sviluppato idonee competenze in materia, operano altresì quale possibile punto di riferimento per le Commissioni territoriali in relazione alla necessità di acquisire idonee certificazioni mediche sugli esiti della violenza subita dai richiedenti asilo.
Va in ogni caso evitato il rischio che detti centri o programmi analoghi, pur potendo rappresentare una risorsa nel breve periodo, finiscano per porsi di fatto quali strutture cui è demandato in via permanente il rilascio di certificazioni e perizie relative agli esiti di tortura o traumi estremi. Come sottolineato al paragrafo 2.1 è necessaria una programmazione a livello nazionale e regionale che riconduca detti compiti nell'ambito delle ordinarie funzioni del S.S.N.

3. La fase che precede la presentazione della domanda e l'accesso alla procedura di asilo

3.1. La condizione di invisibilità delle vittime di tortura

Di fondamentale importanza per le situazioni particolarmente vulnerabili, quali le vittime di tortura, è la fase che precede la stessa presentazione della domanda di protezione internazionale. Durante tale fase, infatti, la corretta informazione sulla possibilità stessa di chiedere protezione costituisce l'aspetto cruciale della tutela del richiedente stesso. Un'informazione scorretta può infatti produrre eventi ri-traumatizzanti che possono inibire la stessa presentazione della domanda di protezione. Essenziale in tal senso risulta una attenta azione da parte dei servizi di assistenza di cui all'art. 11 co. 5 del D.Lgs 286/98 ed il successivo art. 24 DPR 394/99, di cui si è ampiamente trattato nel capitolo 1, relativo ai servizi alla frontiera[27].

27 *"Emblematica a proposito appare ad esempio la condizione di chi fugge da persecuzioni dovute all'orientamento sessuale: numerose testimonianze concordano nell'affermare di non aver saputo/compreso che la loro condizione fosse tra quelle contemplate dalla protezione internazionale e molte altre riportano il timore e la paura a dichiarare la propria intenzione di richiedere la protezione, benché interrogati in proposito da agenti di PS, in una situazione pubblica, alla presenza cioè di estranei, e di connazionali in cui tale dichiarazione avrebbe potuto ingenerare sospetti",* Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* Parma, mag-

Si ritiene necessario richiamare l'attenzione sulla presenza di potenziali richiedenti asilo, spesso vittime di tortura, anche tra i c.d. "migranti economici". Il fenomeno della presenza, tra gli stranieri soggiornanti in Italia per motivi diversi dalla protezione internazionale o umanitaria, di persone che hanno comunque vissuto condizioni di tortura o di violenza estrema nei paesi di origine o di transito è allo stato attuale poco indagato; si segnala, a questo proposito, il recente studio svolto nell'ambito del progetto "Ferite invisibili" dell'area sanitaria della Caritas diocesana di Roma che ha valutato la rilevanza del disturbo post-traumatico da stress (PTSD)[28] in un campione iniziale di 101 pazienti costituito da migranti provenienti da varie aree geografiche, di cui il 58% maschi. Lo status delle persone del campione era costituito per il 47% da comunitari, per il 38% da persone senza permesso di lavoro, per il 6% con permesso per lavoro e per il 5% da rifugiati. Nell'intero campione il PTSD[29] era presente nel 15,8% dei casi; il dato maggiormente rilevante dell'intero studio è che nel campione preso in esame non si riscontra una differenza, nella frequenza di traumi e di disturbi riconducibili a PTSD, tra i rifugiati rispetto agli altri stranieri, titolari o meno di un permesso di soggiorno ad altro titolo. Lo studio è stato successivamente ripetuto con un campione di 412 pazienti costituito nuovamente da stranieri presenti a vario titolo sul territorio nazionale tra cui irregolari. Anche in tale caso l'ansia, la depressione e le somatizzazioni, quali evenienze psicopatologiche post-traumatiche, risultavano frequenti non solo tra coloro che godono di protezione internazionale ma anche tra i

gio 2011, cit. pag. 42.

28 *"E' opportuno notare che non tutte le vittime di torture sviluppano malattie mentali diagnosticabili. Tuttavia, la maggior parte di esse accusa profondi sconvolgimenti emotivi e psicologici. I principali disturbi psichiatrici osservati sono la sindrome da stress post-traumatico e la depressione maggiore. Benché questi disturbi siano presenti all'interno di qualunque comunità di persone, la prevalenza di essi è nettamente più elevata tra le popolazioni traumatizzate",* Protocollo di Istanbul Manuale per un'efficace indagine e Documentazione di Tortura o altro Trattamento o Pena Crudele, Disumano o Degradante, 9 agosto 1999;*"In letteratura vi sono numerosi studi su rifugiati e richiedenti asilo che mostrano in queste persone una prevalenza altamente variabile di disturbo post-traumatico da stress (PTSD), ansia e depressione. Nel caso del PTSD la prevalenza varia tra l'8,9 e il 90%, attestandosi in una metanalisi intorno al 9-11%. (Fazel et at., 2005). Ovviamente, l'aver subito gravi traumi pre-migratori è un evento tipico in queste popolazioni ed è strettamente legato al successivo esordio di PTSD. Tuttavia varie ricerche concordano sul fatto che, indipendentemente dai traumi pre-migratori, anche una maggior quantità di difficoltà vitali post-migratorie (PMLD) nel paese d'accoglienza è significativamente correlato all'esordio e alla gravità del PTSD. In particolare, le problematiche connesse alla richiesta di asilo (detenzione provvisoria, possibilità di ottenere un visto provvisorio piuttosto che permanente, rifiuto della richiesta di asilo), la paura di essere rimpatriati, gli ostacoli nell'inserimento lavorativo e nell'accesso ai servizi sociali e sanitari, la separazione dalla famiglia e la necessità di una rete di supporto sociale risultano i fattori stressanti post-migratori di maggiore rilievo, mentre, viceversa, la presenza di un supporto sociale di qualità costituisce un fattore protettivo significativo",* Area Sanitaria Caritas, *Difficoltà di vita in Italia e Psicopatologia*, Presentazione del progetto "Ferite Invisibili", Roma, 2011.

29 La nozione di PTSD viene qui utilizzata senza affrontare in modo alcuno il tema, che per evidenti ragioni esula dalla presente ricerca, del dibattito scientifico internazionale ed italiano sull'utilità e sulla rilevanza diagnostica di detta categorizzazione medica.

c.d. migranti economici.[30]
In conseguenza di tali studi è possibile ipotizzare che le persone che hanno vissuto eventi traumatizzanti nel Paese di provenienza o di transito, non abbiano comunque avuto accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria per le più diverse ragioni, ivi compresa il timore di chiedere asilo e la scelta di una condizione di "invisibilità". Ciò nonostante la stessa situazione di irregolarità possa costituire un fattore traumatizzante o, quanto meno, ri-traumatizzante che porta alla luce traumi pregressi subiti dalla persona nel corso della propria esistenza[31].

3.2. Traumi pre-migratori, migratori e post-migratori

Prima di esaminare quanto emerso dall'analisi delle condizioni di accoglienza e tutela nei C.A.R.A. e nei CIE, appare infine necessario considerare gli eventi traumatici che coinvolgono i richiedenti asilo e i rifugiati come non esclusivamente collocati nel paese di origine o di provenienza dei titolari di protezione internazionale, considerando l'incidenza derivante altresì da traumi migratori e persino post-migratori.[32]
Nella definizione dei traumi pre-migratori vanno ricomprese le condizioni di "*violenze, minacce o terrore su singoli individui, la reclusione forzata, la deprivazione materiale, gli atti di persecuzione o grave discriminazione, la violenza estesa nel territorio di origine o di dimora abituale a causa di conflitti interni o guerre, le gravi conseguenze causate da carestie, epidemie, disastri ambientali o naturali, la scomparsa o la morte di persone care, l'essere testimoni di violenze nei confronti di altre persone o obbligati di esercitare violenza nei confronti di altre persone*", mentre nei traumi migratori si considerano " *le violenze subite durante la fuga, prima dell'arrivo nel paese dove si inoltra la domanda di protezione internazionale*".

La problematica dei traumi migratori si è imposta drammaticamente all'attenzione dell'opinione pubblica e delle autorità politiche solo recentemente e con difficoltà. Tuttavia *"il trauma migratorio è un fenomeno largamente sottovalutato che invece incide in maniera rilevantissima sull'esperienza delle vittime di tortura e che dovrebbe essere oggetto di ben maggiore e specifica attenzione in sede di adozione di politiche internazionali a tutela dei diritti umani da parte dell'Italia e dell'Unione Europea che non debbono rimanere indifferente di fronte ad un impressionante estendersi su vasta scala della violenza estrema nei confronti di migranti che risultano essere quelle stesse persone alle quali, qualora sopravvivano ai traumi, una volta giunte nel paese di asilo, viene riconosciuta la protezione internazionale*".

30 In particolare il 60,6% dei pazienti esaminati aveva subito almeno un trauma premigratorio, il 73,65% riportava almeno una grave difficoltà post-migratoria nell'ultimo anno e nella maggior parte dei casi i soggetti riportavano traumi pre-migratori multipli e gravi difficoltà vitali post-migratorie (PMLD) multiple.

31 Cfr. Area Sanitaria Caritas, di Roma progetto "Ferite Invisibili", Roma, 2011.

32 Le definizioni che seguono sono tratte dalla *Relazione finale del progetto "Lontani dalla violenza"*, Parma, 2010, cit. pagg. 20-22.

Per traumi post-migratori si fa riferimento infine a "*eventi traumatici quali respingimenti e rimpatri forzati, temporanea detenzione e perdita di libertà, essere sottoposti ad abusi e violenze, mancanza di alloggio con conseguente necessità di dormire per strada, alloggi di fortuna, povertà, disoccupazione, sfruttamento lavorativo, discriminazione razziale o religiosa, difficoltà di integrazione, marginalizzazione sociale, barriere nell'accesso all'assistenza sanitaria e più in generale le barriere all'accessibilità dei servizi (barriere giuridico-legali, linguistiche, economiche, burocratico-amministrative, comportamentali), diniego della domanda di protezione*". Ad un primo approccio accostare i traumi post-migratori agli eventi traumatici occorsi nel paese di origine o di transito può sembrare eccessivo o improprio. Tuttavia si richiama l'attenzione su due aspetti: il primo è che chiudere gli occhi di fronte al fatto che, in taluni casi, eventi traumatizzanti di rilevante entità possono concretamente avvenire anche nell'Unione Europea non aiuta certo a comprendere la realtà; in secondo luogo va tenuto conto che la capacità del soggetto che subisce un evento traumatico di mettere in atto comportamenti resilienti si struttura e si modifica a seconda nel contesto in cui gli stessi eventi traumatici si producono (si pensi ad esempio, in caso di erroneo rigetto della domanda di asilo, alle possibili conseguenze connesse al crollo delle aspettative che la vittima riponeva proprio nel riconoscimento della propria condizione nel paese in cui egli si considerava "al sicuro").

4. L'accoglienza e la tutela sanitaria delle vittime di torture

4.1. L'informazione sulle condizioni di accoglienza

Si evidenzia come a norma dell'art. 5 della Direttiva 2003/9/CE gli Stati membri devono informare il richiedente asilo su qualsiasi beneficio gli sia riconosciuto e sugli obblighi a lui spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza, entro e non oltre 15 giorni dalla presentazione della domanda di asilo. Parimenti l'art 3 del D.lgs 140/2005 prevede che la Questura che riceve la domanda di asilo debba provvedere entro un termine non superiore a 15 giorni dalla presentazione della domanda stessa fornire adeguata informazione sulle condizioni di accoglienza del richiedente asilo, tramite la consegna di un apposito opuscolo. Rimandando ad altro studio l'esame dell'adempimento o meno di tali obblighi informativi[33], occorre qui evidenziare come l'adempimento di tali obblighi sia di estrema importanza per quanto riguarda le vittime di tortura o violenza estrema: tutti gli operatori intervistati che lavorano con le vittime di tortura sono stati infatti concordi nell'affermare che nella relazione con la persona vittima di tortura o violenza estrema è necessario che ogni fase della procedura di riconoscimento della protezione internazionale sia spiegata e condivisa quanto più possibile. Si evidenzia come la relazione con la vittima di tortura può facilmente reiterare la riduzione della

33 Su cui si veda anche D'Odorico M., 2011, *L'obbligo di informazione,* in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pagg. 43 ss.

stessa alla categoria della vittima-oggetto: la tortura infatti provoca in colui che l'ha subita una grande passività e un senso di soggezione all'autorità. Ogni relazione di aiuto deve pertanto scongiurare il pericolo di instaurare una rinnovata relazione di potere, operando in modo che la persona accolta sia informata sul proprio percorso e su quali siano i propri diritti ed obblighi.
In ordine all'accesso alla procedura va nuovamente richiamata l'attenzione sulle problematiche connesse ai lunghi tempi che sovente intercorrono tra l'esternazione della volontà di richiedere protezione internazionale e la formalizzazione della domanda stessa, di cui si è ampiamente trattato al capitolo 2. L'ampio arco temporale nel quale, come si è visto, molto spesso il richiedente asilo si viene a trovare privo di adeguata accoglienza, incide in maniera estremamente critica nei confronti delle vittime di tortura che necessiterebbero fin da subito di un'idonea presa in carico, sia sanitaria che sociale. Come ben evidenziato da una delle testimonianze raccolte: *"Ho notato che le persone che sono in uno stato di attesa indefinita hanno dei sintomi ricorrenti quali l'insonnia, una sindrome di depressione per l'incertezza sul futuro, spesso dolori all'apparato digerente"* (Centro Astalli, maggio 2011).

4.2. L'accoglienza: profili generali

La dimensione dell'accoglienza (luoghi, modalità, strutturazione degli spazi e dei tempi) costituisce per le vittime di tortura un fattore di cruciale importanza giacché essa può favorire o ostacolare (e persino ad inibire nella sostanza) il processo stesso di "emersione" della condizione traumatica. È necessario, dunque, che il luogo di accoglienza sia quanto più possibile "riaffiliante"[34], ossia che sia allo stesso tempo accogliente, rispettoso e rassicurante e che permetta alla persona di iniziare o continuare il proprio percorso riabilitativo in un ambiente idoneo. Va evidenziato che molto spesso la tortura può non essere immediatamente leggibile[35] ed è necessario che il sistema di accoglienza sia strutturato in modo da fare si che tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella presa in carico della persona (medici, mediatori culturali, psicologi, operatori legali) cooperino per favorire l'emersione della vulnerabilità stessa.

Molto importante è, a tal proposito, l'aspetto della formazione degli operatori che si trovano ad agire a diretto con le vittime di tortura; una mancata o insufficiente formazione può avere come conseguenza che la condizione della vittima non venga "riconosciuta" (e quindi non vengano predisposti i necessari percorsi specifici) ovvero si produca un livello di immedesimazione nella vicenda personale della persona che

34 V. www.lontanidallaviolenza.it/download/g-Psicotraumatologia%20e20relazion%20sociali.pdf

35 *"Le manifestazioni fisiche della tortura possono variare secondo l'intensità, la frequenza e la durata dell'abuso, la capacità del sopravvissuto alla tortura di proteggersi e le sue condizioni fisiche prima della tortura. Alcune forme di tortura possono non lasciare tracce fisiche, ma alcuni sintomi possono esservi associati a posteriori"*, Protocollo di Istanbul – Manuale per un'efficace indagine e Documentazione di Tortura o altro Trattamento o Pena Crudele, Disumano o Degradante, 9 agosto 1999.

l'operatore non riesce a gestire, con relativo alto rischio di *burn-out*[36]. Nella relazione con la persona dovrebbe inoltre essere evitato un approccio di tipo assistenzialistico che sfocia in un accudimento: l'accudimento implica, infatti, una condizione di passività che è deleteria per la vittima di tortura in quanto rischia di rievocare nella stessa il rapporto di prostrazione vissuto nella sua esperienza di tortura[37].

4.3 I CIE e la difficile individuazione della vulnerabilità

Quanto sopra sottolineato ci permette di comprendere come l'emersione delle vulnerabilità e la connessa possibilità di mettere in atto percorsi di tutela sia un processo che si realizza con estrema difficoltà da parte dei richiedenti asilo che siano trattenuti nei CIE. La condizione stessa di privazione della libertà personale e la convivenza forzata con altre persone in un contesto ad altissima tensione costituiscono infatti fattori traumatizzanti, il cui effetto può essere oltremodo pervasivo sulle condizioni del soggetto già vittima di tortura o violenza estrema, spingendolo o verso una condizione di totale chiusura a scopi difensivi, o viceversa innescando comportamenti auto ed eterodistruttivi.
Va evidenziato come la normativa vigente, diversamente da quanto previsto per i C.A.R.A. e di cui dirà nel proseguo della trattazione, non prevede nulla in relazione all'istituzione presso i CIE stessi di servizi socio-sanitari che non si limitino all'assistenza ambulatoriale fornita nel centro a tutti i trattenuti, ma che permettano di individuare le situazioni di vulnerabilità e di attuare dei percorsi di tutela per tali situazioni.[38]
Presso il CIE di corso Brunelleschi a Torino non vi è alcun servizio che abbia la competenza o, quanto meno, la finalità di individuare le situazioni di vulnerabilità ed attivare percorsi di tutela specifici. Come confermato da tutti gli attori del territorio, l'unico servizio autorizzato riguarda l'ingresso, saltuario e previa autorizzazione del Prefetto di alcuni membri dell'associazione "Tapep" che si occupa di vittime di tratta. Per il resto il CIE non ha alcun legame con il territorio, se si escludono alcune convenzioni in essere con l'ospedale per le cure odontoiatriche indifferibili e con il SERT, convenzione finalizzata all'analisi delle urine per l'individuazione dei soggetti tossicodipendenti.

36 Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* cit. pagg. 106-115.

37 Va, infatti, sottolineato che il delicato rapporto tra torturatore e torturato può riemergere con forza in condizioni di passività della vittima di tortura. Infatti, *"Il rapporto tra torturatore e torturato è sbilanciato e altimetrico e costituisce di per se stesso una forma di violenza e fonte di dolore e sofferenza. Tale relazione viene abilmente instaurata dal persecutore per potersi impossessare della vittima, per imporre la propria volontà e così attualizzare il proprio desiderio di dominio",* Mazza C., *La tortura in età contemporanea,* Bonanno, Acireale-Roma, 2010, pag. 79.

38 Per un'accurata disamina delle condizioni dei servizi sanitari dei CIE italiani, si rinvia a Medici senza frontiere, *Al di là del muro, viaggio nei centri per i migranti in Italia*, 2010, F. Angeli editore.

Per quanto riguarda il CIE di via Corelli a Milano secondo quanto riferito dall'ente gestore nel caso in cui si individui la presenza di situazioni vulnerabili all'interno del CIE si provvederebbe al trasferimento degli stessi in altra struttura più adeguata[39] Risulta in ogni caso attivo un servizio di ascolto da parte degli psicologi presenti nel centro finalizzato all'individuazione delle situazioni maggiormente vulnerabili[40]. Tuttavia va notato come rilevati siano le difficoltà nel fare emergere le situazioni vulnerabili: per quanto sia, infatti, garantito l'accesso ad associazioni di tutela (come la Caritas Ambrosiana che vi entra 3 pomeriggi a settimana), le stesse organizzazioni evidenziano una difficoltà nel seguire il percorso della persona in primo luogo per ragioni legate all'inadeguatezza della struttura nel permettere la conduzione di colloqui che possano fare emergere la vulnerabilità e di procedure per la "gestione delle situazioni di crisi".

Per quanto riguarda il CIE di Gradisca d'Isonzo si evidenzia che ad eccezione del servizio di orientamento legale reso a tempo parziale dal CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) all'interno della struttura, non sono ammessi enti di tutela e parimenti non è consentito l'accesso ai referenti dell'ente locale (Comune di Gradisca). Nessuna convenzione risulta in essere con l'Azienda Sanitaria Locale per il monitoraggio e la presa in carico delle situazioni vulnerabili.

Il CIE di Ponte Galeria a Roma fornisce un'assistenza sanitaria di base e non prevede in modo strutturato per gli immigrati visite specialistiche e/o contatti con strutture esterne. Secondo quanto riferito dal Centro Astalli (organizzazione che si reca al CIE una volta alla settimana) è difficile che, anche in sede di colloquio riservato con la persona, emerga la effettiva condizione di vulnerabilità in quanto il contesto che inibisce le persone a raccontare la loro storia. Viene evidenziato anzi come *"nel CIE la vulnerabilità diventa disperazione*" (Centro Astalli, maggio 2011). All'interno del CIE di Ponte Galeria non risulta presente alcuna figura medica con competenze in campo psichiatrico[41], nonostante l'uso estesissimo di psicofarmaci a scopo sedativo (circa il 50% degli ospiti). Si evidenzia inoltre come nel corso del 2009 si siano verificati 4 decessi, di cui 3 dovuti a suicidio e che nel corso del 2010 si siano verificati continuamente atti di

39 Si precisa che sul punto non è stato possibile acquisire ulteriori informazioni a conforto o meno di detta informazione

40 Codini E., 2011, *L'accoglienza delle persone vulnerabili,* in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pag. 116;

41 *"Lo staff sanitario è costituito da 7 medici e 3 infermieri (vi sono inoltre 6-7 infermieri volontari). La presenza medica è garantita per le 24 ore. Non è presente uno specialista in ginecologia ma vi è una dottoressa che si occupa di ginecologia. Nel complesso, il centro è in grado di assicurare un'assistenza sanitaria di primo livello. L'assistenza psicologica è garantita dalle 9 alle 21. È presente un'equipe di 3 psicologhe e due assistenti sociali",* Medu, *Una storia sbagliata – Rapporto sul centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria*, Novembre 2010, www.mediciperidirittiumani.org;

autolesionismo e di simulazione per impiccagione.[42]
Quale parziale prassi positiva va segnalato il rapporto instaurato tra il CIE di Ponte Galeria e il servizio N.I.Ra.S.T. Le segnalazioni al servizio vengono effettuate spesso da parte dei legali di fiducia dei trattenuti mentre altre volte è lo stesso ente gestore ad avanzare delle richieste di consulenza. Inizialmente si sono verificate delle difficoltà in ordine al "trasporto" delle persone dal CIE al N.I.Ra.S.T., che sono state parzialmente superate nel corso del tempo. Va precisato, tuttavia, che le persone prese in carico, anche se richiedenti asilo, la cui condizione di vulnerabilità sia pure chiaramente accertata, rimangono in ogni caso all'interno del CIE e ciò rende ben ardua l'attuazione di adeguati percorsi di tutela.

Si ritiene che i CIE non siano luoghi idonei all'accoglienza e alla presa in carico di vittime di tortura, in ragione sia della difficoltà di emersione della vulnerabilità in detti contesti sia in ragione della non minore difficoltà nel garantire alle vittime di tortura un idoneo percorso di cura in pendenza del trattenimento stesso. Sull'opportunità di non provvedere all'invio delle vittime di tortura nei CIE, e sulle proposte avanzate anche dalla Commissione Europea in sede di rifusione della direttiva procedure, si rinvia alle raccomandazioni conclusive del presente capitolo.

4.4 L'accoglienza e l' assistenza sanitaria nei C.A.R.A.

La tematica dell'accoglienza nei C.A.R.A. delle vittime di tortura o di violenza estrema risulta strettamente intrecciata con quella dell'assistenza socio-sanitaria da assicurare a questa specifica utenza.
Assai sensibili sul punto risultano le problematiche legate alla corretta attuazione delle normative vigenti. Al momento del loro ingresso nei centri e per almeno il primo periodo della loro presenza nei C.A.R.A. (art. 20 co. 3 D.Lgs 25/08) i richiedenti asilo non vengono iscritti, in genere, al SSN in ragione del mancato possesso di un titolo di soggiorno[43]. Quanto disposto dal DPR 303/04 citato in nota va tuttavia letto nel contesto della profonda evoluzione normativa prodottasi con il D.Lgs 25/08 che ha abrogato tutte le previgenti disposizioni in materia di procedura di esame della domanda. Considerato infatti che i citati centri di identificazione risultano abrogati e che i C.A.R.A. in alcun modo possono essere considerate strutture assimilabili agli ex CID, si dubita che la citata disposizione regolamentare in materia di assistenza sanitaria dei richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A. sia ancora applicabile in quanto compatibile

42 V. Medu, *Una storia sbagliata – Rapporto sul centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria*, Novembre 2010, www.mediciperidirittiumani.org;

43 Il DPR 303/04, Regolamento di attuazione delle abrogate disposizioni in materia di asilo contenute nel decreto legge 30.12.1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla L. 28.02.1990 n. 39 e successive modificazioni, all'art. 10 co. 1 dispone che " *Il richiedente asilo, presente nel centro ha diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative per malattia o infortunio, erogate dal Servizio sanitario ai sensi dell'art. 35, co. 3, del testo unico in base a convenzioni stipulate, ove possibile, dal Ministero dell'Interno".*

con il nuovo assetto normativo scaturito dall'emanazione del D.Lgs 25/08 (sul punto si rinvia anche all'analisi condotta al capitolo 12 in relazione alle competenze sanitarie delle Regioni). Si evidenzia altresì come l'iscrizione al SSN debba in ogni caso essere effettuata allo scadere del termine di cui al citato art. 20 co.3 del D.Lgs 25/08, termine entro il quale quasi mai la procedura di esame delle domande di asilo risulta conclusa, come messo in rilievo al capitolo 3.

Relativamente alle situazioni vulnerabili inoltre il D.lgs 140/05 stabilisce all'art. 8 co 2 che *"Nei centri di identificazione sono previsti servizi speciali di accoglienza delle persone portatrici di esigenze particolari, stabiliti dal direttore del centro, ove possibile, in collaborazione con la ASL competente per territorio, che garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico, finalizzato alle esigenze della persona, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, del regolamento"*.

Oltre ai profili di evidente mancato coordinamento tra le citate disposizioni e quanto previsto dal D.Lgs 25/08, si sottolinea come la disposizione in oggetto abbia suscitato già in passato, e persino prima della intervenuta riforma della procedura di asilo introdotta dal D.Lgs 25/08, ampie perplessità in quanto affida ad un soggetto privato (il direttore del centro) un improprio ruolo di decisore e di filtro dello stesso intervento dell'azienda sanitaria, cui pure compete per legge, in via esclusiva, l'organizzazione dei servizi sanitari e la vigilanza sugli stessi, nei riguardi di tutti, cittadini e stranieri.
Le dimensioni dei C.A.R.A. rendono spesso difficile l'emersione della vulnerabilità, anche qualora vi sia una tempestiva iscrizione del richiedente asilo al SSN. Molti degli enti intervistati sono risultati concordi nel rilevare come il C.A.R.A. in sé non sia un luogo di accoglienza adatto per delle persone vulnerabili: i grandi numeri e la connessa condizione di anonimato che essa genera, le strutture spesso poco curate, gli orari rigidi, la frequente presenza di militari e/o forze dell'ordine all'interno dei centri stessi sono fattori che non favoriscono l'emersione della vulnerabilità e sono molto distanti dal concetto di ambiente "riaffiliante". Come messo in luce nelle "Linee guida" curate dalla Provincia di Parma e da alcuni dei principali enti di tutela italiani, più volte richiamate, *"l'esperienza maturata relativamente all'accoglienza di persone vulnerabili conferma l'essenzialità del rapporto individuale nell'instaurazione di un rapporto di fiducia. Queste infatti non si rivelano meccanicamente, tanto più se le vulnerabilità sono negate a se stessi come forma di autodifesa. Occorrono quindi spazi a misura d'uomo, dove il contesto ambientale favorisca il contatto, strutturato e informale, da cui discende il rapporto tra utente e operatore. La condizione di vulnerabilità si nutre infatti di attenzioni mirate e contesti familiari per ricostruire un'immagine di sé in cui sia possibile riconoscersi"*[44].

La ricerca ha evidenziato come la procedura di iscrizione al SSN dei richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A. risulti variare da una struttura ad un'altra: presso il C.A.R.A. di

44 Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* programma FER 2009 Parma, 2011. pag. 95;

Bari Palese, infatti, gli ospiti del centro non vengono iscritti al S.S.R; presso il C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo viceversa gli ospiti appena arrivati hanno il codice STP e vengono iscritti al S.S.R dopo aver ricevuto il permesso di soggiorno; presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto si è affermata, in sintonia con le autorità sanitarie, una buona prassi che mira a effettuare l'iscrizione al Servizio Sanitario quanto prima, prestando particolare attenzione ai casi più urgenti.
Va evidenziata la particolare situazione del C.A.R.A. di Sant'Anna presso Isola di Capo Rizzuto (KR) ove il servizio sanitario interno al centro è effettuato dall'ASL di Crotone, in accordo con l'ente gestore. Si tratta indubbiamente di una buona prassi che andrebbe incrementata, sia in termini di perfezionamento di detto accordo sia in termini di risorse pubbliche a disposizione (si valuti che il C.A.R.A. di Crotone è una struttura di grandissime dimensioni con una capienza, tra C.A.R.A. e CDA, di quasi 1500 posti[45]). Un auspicabile intervento a rinforzo dei servizi della sanità pubblica nel C.A.R.A. da parte della Regione Calabria, in termini di risorse professionali dedicate e di formazione specifica al personale sanitario[46] (vedasi altresì sulla materia quanto illustrato nel capitolo 12 relativo alle competenze delle Regioni), eventualmente realizzato nell'ambito di un programma sperimentale da concordare tra l'azienda sanitaria, la Regione e la Prefettura di Crotone, potrebbe costituire uno dei primi tentativi di superare la nociva ed artificiosa separazione tra l'assistenza sanitaria erogata nel C.A.R.A. e i servizi sanitari del territorio.
Per quanto riguarda il C.A.R.A. di Salinagrande (Trapani) le problematiche che sono emerse hanno riguardato anche in tale contesto l'individuazione tempestiva della vulnerabilità. Va segnalato, tuttavia, come l'organizzazione del centro stesso, la presenza di personale qualificato e la gestione attenta e tempestiva dei colloqui e dei percorsi individuali con gli ospiti abbiano permesso di giungere spesso all'individuazione di particolari vulnerabilità e ad una successiva presa in carico.
Anche per quanto concerne il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto (Roma) va rilevata una certa attenzione all'individuazione tempestiva delle situazioni vulnerabili che, dal 2009, avviene attraverso un primo colloquio di orientamento che viene fatto a tutti gli ospiti (denominato "Benvenuto ti informo"). Nel corso di tale colloquio introduttivo si cerca di avere un primo quadro generale della situazione della persona e particolare attenzione viene prestata all'aspetto sanitario e psico-relazionale. Nel caso in cui emergano degli elementi che vanno approfonditi, segue un secondo colloquio alla presenza di uno degli psicologi dell'equipe del centro e una eventuale successiva presa

45 Il maggior problema al C.A.R.A. di Crotone rimane senza dubbio quello dell'emersione della condizione delle vittime di tortura, a causa delle dimensioni del centro e del suo ordinario affollamento con conseguente difficoltà di approntare dei percorsi individuali di sostegno agli ospiti.

46 Si segnala come nell'ambito del programma FER FER 2009, azione 1.1.C (formazione in materia di accoglienza integrata alle situazioni vulnerabili dei richiedenti asili e dei titolari di protezione internazionale) avente come capofila la Provincia di Parma con diversi enti di tutela, nel maggio 2011 è stato organizzato un breve corso di formazione che ha coinvolto anche l'ASL di Crotone. Ne è emersa la consapevolezza della necessità di potenziare gli interventi a tutela delle vittime di tortura.

in carico avviene attraverso uno degli accordi che il centro ha adottato con le strutture sanitarie dell'area di Roma (Ospedale S. Andrea, Servizio N.I.Ra.S.T., e Servizio Sa.Mi. Fo.). Di particolare interesse è l'accordo che intercorre tra il Sa.Mi.Fo. ed il C.A.R.A. (a giugno 2011 l'accordo, non ancora formalizzato, risultava strutturato tramite due operatrici del C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto che si recavano al Sa.Mi.Fo. per 4 ore ciascuna alla settimana, riportando in tal modo i casi seguiti dal Sa.Mi.Fo. al C.A.R.A. e viceversa). Tra il 2009 ed il 2010 sono state prese in carico tramite questo servizio 70 vittime di tortura (il 64% delle quali necessitavano di un'assistenza psichiatrica specifica). Va inoltre evidenziato come sia stata avviata una stretta interazione tra il C.A.R.A. di Castelnuovo e lo SPRAR, per cui le situazioni maggiormente vulnerabili vengono segnalati allo SPRAR che cerca, nel minor tempo possibile, di reperire collocazione in progetti specifici.

In relazione al C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo, si è già evidenziato come in detta realtà vi sia una positiva attenzione nell'effettuare l'iscrizione al SSR quanto prima possibile, decorso il termine di cui all'art. 20 co.3 del D.lgs 25/08. Tuttavia nonostante le dimensioni relativamente piccole del centro (138 posti) la contiguità al CIE (l'equipe sanitaria è in comune tra le due strutture) costituisce un fattore che incide assai negativamente sull'efficacia degli interventi socio-sanitari in quanto genera un contesto che ostacola la creazione di percorsi di fiducia e di emersione delle vulnerabilità. Purtroppo rispetto a detto C.A.R.A. si evidenzia come non risulti formalizzata alcuna collaborazione con l'Azienda Sanitaria Locale "Isontina" e il ricorso alle strutture sanitarie esterne al centro sia limitata alle sole situazioni di emergenza.

A conclusione della presente disamina si richiama l'attenzione sul fatto che l'individuazione di procedure efficaci di individuazione delle vulnerabilità al fine di disporre l'accoglienza in strutture idonee rappresenta una priorità anche per le istituzioni europee. La proposta di rifusione della direttiva accoglienza presentata dalla Commissione Europea (COM(2011) 320) prevede, infatti, all'art. 22, co. 1, che gli Stati membri stabiliscano *"meccanismi diretti a determinare se il richiedente sia una persona vulnerabile e se, in tal caso, abbia esigenze di accoglienza particolari e a precisare la natura delle stesse";* tali meccanismi devono essere attivati *"entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale".*

4.5. Cenni ad alcuni programmi specifici attivati dallo SPRAR

A partire dal 2006 in seno allo SPRAR risultano attivati dei progetti dedicati a persone disabili, donne in stato di gravidanza, vittime di tortura o violenza estrema, genitori soli con figli, persone che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata. Dal 2006 al 2009 il numero di posti dedicati a dette situazioni vulnerabili è aumentato del 35,5%.
In particolare per il 2009 sono due le categorie di vulnerabilità per cui è aumentata la

richiesta di presa in carico: persone con necessità di assistenza sanitaria prolungata e specialistica e persone con un rilevante disagio psichico"[47].
Per il triennio 2011-2013 il numero di posti SPRAR per categorie vulnerabili è stato portato a 500; all'interno di detto numero 50 posti sono stati riservati a soggetti portatori di disagio mentale. Detta sperimentazione risulta di grande importanza giacché viene incontro ad una forte richiesta di intervento che era emersa dai diversi territori. Non risulta possibile per la presente ricerca compiere una valutazione su detti progetti trattandosi di progettualità che a giugno 2011 risultavano appena iniziate; si può tuttavia evidenziare fin d'ora come il citato programma di accoglienza presenti delle caratteristiche di innovazione particolarmente rilevanti che ne fanno certamente un progetto pilota in Italia e nella stessa UE[48].

In ordine ai restanti 450 posti (con esclusione dei 134 posti riservati ai minori stranieri non accompagnati), va richiamata l'attenzione sul fatto che il concetto di vulnerabilità preso in considerazione per l'inserimento in tali posti sia estremamente disomogeneo, ricomprendendo varie tipologie di situazioni quali vittime di tortura, donne in stato di gravidanza, genitori soli con figli, nuclei familiari in situazione di particolare fragilità psicologica.
Lo stesso servizio centrale dello S.P.R.A.R acutamente evidenzia come *"Analizzando il ruolo del Servizio Centrale nelle accoglienze dai C.A.R.A. non si può prescindere dalla questione dell'emersione della vulnerabilità: la presenza in questi centri di persone vulnerabili psicologicamente o fisicamente è molto rilevante e in questi casi diventa fondamentale individuare un progetto adatto alle specifiche problematiche individuali. Ciò avviene attraverso la raccolta e l'analisi delle certificazioni mediche e psicologiche inerenti al caso e l'invio e la condivisione di tale documentazione con i progetti individuati. In particolare per il 2009 sono due le categorie di vulnerabilità per cui è aumentata la richiesta di presa in carico: si tratta di persone con necessità di assistenza sanitaria prolungata e specialistica e persone con un disagio psichico molto grave"*.[49] Il Servizio Centrale, in conformità con quanto riscontrato dal presente Studio, sottolinea come non sempre all'interno dei C.A.R.A. riesca ad emergere la vulnerabilità della persona, vulnerabilità che può manifestarsi in un momento successivo. In tali casi accade molto spesso che sia necessario dover fare dei trasferimenti dai progetti "ordinari" a progetti specifici per vulnerabili che possano dare adeguata assistenza al caso. Tale aspetto problematico è stato sollevato anche da diversi enti locali ed enti gestori dei progetti Spar che rievano come la gestione delle situazioni vulnerabili risulti difficile nei casi di insufficiente o mancata segnalazione, da parte dei C.A.R.A. di

47 V. SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, 2010, www.serviziocentrale.it.

48 Quaderni SPRAR, *Le dimensioni del disagio mentale nei richiedenti asilo e rifugiati, problemi aperti e strategie di intervento*, Fondazione Cittalia, 2011, Roma.

49 V. Sprar, Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, 2010, www.serviziocentrale.it;

provenienza, della condizione di vulnerabilità della persona trasferita dal C.A.R.A. al progetto S.P.R.A.R. determinando ricadute negative sulla gestione complessiva dell'accoglienza e sui tempi di presa in carico.

Va, infine, evidenziato come non risulti definita a livello nazionale una modalità uniforme di relazione sociale, medica e psicologica da adottarsi presso qualsiasi struttura di accoglienza per richiedenti asilo nonché per la segnalazione dai C.A.R.A. al servizio Centrale dello SPRAR per l'individuazione di un'accoglienza per situazioni vulnerabili o comunque per accoglienze successive al riconoscimento di una qualche forma di protezione. Tale carenza incide senza dubbio sulla difficoltà di individuazione precoce delle situazioni vulnerabili e sul conseguente inserimento in progetti idonei.

5. Le certificazioni mediche degli esiti dei traumi subiti nel contesto dell'esame dei fatti e delle circostanze nel caso di richiedenti asilo vittime di tortura

L'esame dei fatti e delle circostanze a fondamento dell'istanza di asilo e la stessa audizione del richiedente asilo vittima di tortura costituiscono una tematica di estrema delicatezza: si evidenzia come la Direttiva 2005/85/CE all'art. 13 co. 3 disponga che gli Stati provvedano affinché "*la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza sufficiente per tenere conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale e la vulnerabilità del richiedente*". Da parte sua il richiedente "*è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda. L'esame è svolto in cooperazione con il richiedente e riguarda tutti gli elementi significativi della domanda" (D.Lgs n. 251/07 art. 3).*

Nell'audizione del richiedente vittima di tortura o di violenza estrema e nel processo di acquisizione delle prove a conforto dell'istanza assume particolare valore quell'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente, con conseguente attribuzione di un onere probatorio a carico dell'organo competente per la valutazione delle domande, che costituisce un principio cardine dell'esame delle domande di asilo[50].
Se il richiedente asilo vittima di tortura riferisce apertamente di fatti riconducibili ad episodi di violenza estrema o di tortura o anche se omette di riferire a detti fatti ma le condizioni psico-fisiche del richiedente facciano ritenere che ci si trovi di fronte ad un soggetto che abbia subito detto genere di violenze la Commissione territoriale è tenuta a procedere con la massima cautela nell'accertamento dei fatti. Detta cautela si esplica sotto due profili:

a) in primo luogo in relazione alle modalità di condizione del colloquio, ovvero alla possibilità che esso venga rinviato per potere organizzare un setting adeguato a sostenere

50 Suprema Corte di Cassazione SS.UU. Sentenza n. 27310 del 21 ottobre 2008.

il richiedente in ciò che a tutti gli effetti costituisce un processo di rielaborazione del trauma subito ovvero valutando l'opportunità che detto colloquio avvenga alla presenza di personale di sostegno (D.lgs 25/08 artt. 12 co.2 e 13 co.2);

b) in secondo luogo in relazione all'obbligo (e non già la mera facoltà) che la Commissione disponga degli accertamenti medici in ordine agli esiti delle violenze psico-fisiche subite dal richiedente.

In relazione al primo profilo, che richiama la tematica delle competenze in seno alla commissione, si rinvia al capitolo 7. In relazione al secondo, non meno cruciale aspetto, si sottolinea la problematicità connessa al fatto che l'acquisizione delle certificazioni mediche e/o psicologiche richiede un certo livello di organizzazione (rinvio dell'audizione, contatto con le strutture sanitarie, rapporto con le strutture di accoglienza, organizzazione di un nuovo colloquio, valutazione delle certificazioni acquisite etc), e soprattutto richiede la disponibilità di strutture sanitarie competenti in grado di predisporre nel minor tempo possibile, accertamenti diagnostici complessi non facilmente erogabili nei confronti di soggetti, quali alcuni dei richiedenti che potrebbero persino non essere iscritti al SSN. Come evidenziato nel rapporto finale di "Lontani dalla violenza", *"nella situazione odierna, in tutti i casi in cui da parte delle Commissioni incaricate dell'esame delle domande si ravvisi l'esigenza di disporre di perizie e certificazioni, come d'altronde previsto dalla legge che pone in capo all'autorità esaminante un onere di collaborazione nell'accertamento dei fatti, si determina un autentico paradosso, non potendo le Commissioni stesse né sostenere l'onere delle spese relative alla produzione delle perizie, giacché la legge non prevede tali spese, né chiedere (se non in numero limitato, e quasi a titolo di favore) che tale compito sia svolto in via ordinaria dall'azienda sanitaria territoriale. Come infatti evidenziato in premessa, l'attuale programmazione dei servizi sanitari da erogarsi a cura dell'azienda sanitaria territoriale, nulla dispone in materia; semmai, proprio la mancata previsione dell'iscrizione al SSN di gran parte dei richiedenti asilo, e tra essi le vittime di tortura delinea un quadro assai critico, caratterizzato da una quasi - impossibilità ad agire a tutela delle vittime le quali rimangono condannate a rimanere proprio in quella condizione di invisibilità e di silenzio che era proprio l'obiettivo primario che il torturatore voleva raggiungere".*

Quanto sopra permette di cogliere in tutta la sua importanza da un lato la necessità di prevedere che i richiedenti asilo siano sempre iscritti al SSN e dall'altra che presso le strutture sanitarie pubbliche sia attivata in via ordinaria una programmazione (in termini di formazione del personale sanitario e di disponibilità di servizi) che consenta di rispondere concretamente alle sopra evidenziate esigenze.

Si evidenzia come sia stato possibile riscontrare in genere nelle CCTT incontrate nel corso della ricerca l'emergere di un'attenzione maggiore che nel passato rispetto alle esigenze poste dalla presenze di situazioni vulnerabili. In particolare si evidenzia la situazione della CT di Torino che riceve segnalazioni in relazione alle situazioni vulnerabili, oltre che dai servizi sociali (che per vari motivi possono imbattersi in un richiedente asilo, anche vulnerabile, in attesa di essere inserito in accoglienza), dalle stesse strutture di accoglienza, SPRAR in particolare, ma talvolta anche dai C.A.R.A., che allegano al fascicolo del richiedente una relazione specialistica. Nell'area torinese un'importante

attività peritale e di certificazione medica viene svolta dall'associazione Frantz Fanon[51] che, insieme alle esperienze innovative descritte al paragrafo 2.2. rappresenta uno delle più consolidate realtà italiane nel campo della presa in carico delle vittime di tortura o di violenza estrema.
Positive attivazioni e interazioni con i progetti SPRAR e con i C.A.R.A. sono state riscontrate anche presso le altre Commissioni, ed in particolare a Roma e Gorizia.
La presenza di detti positivi sviluppi non deve tuttavia indurre in errore nell'operare una obiettiva valutazione sulla capacità del sistema d'asilo di tutelare efficacemente i titolari di protezione internazionale vittime di tortura. Qualora infatti si consideri l'estensione della presenza delle vittime di tortura tra i richiedenti asilo e la si confronti con le risorse e i programmi a disposizione si deve necessariamente concludere che solo una piccola parte delle necessità venga affrontata e che la condizione di invisibilità della vittima (anche in sede di accertamento di merito dell'istanza) rimanga una situazione largamente diffusa.

In ordine alle certificazioni e all'importanza crescente che detta materia sta assumendo nella riflessione giuridica in materia di protezione internazionale va infine segnalato il nuovo articolo 18 della proposta della Commissione Europea di rifusione della Direttiva procedure che prevede il diritto del richiedente a poter accedere ad accertamenti medici che possano, se del caso, confermare attraverso apposite perizie, quanto affermato dal richiedente sulle violenze subite. Il primo comma del nuovo articolo prevede che il richiedente debba essere informato di questa possibilità e che debba avere un periodo di tempo idoneo per potere, in quanto parte attiva del procedimento, attivarsi al fine di effettuare questi accertamenti.

6. Conclusioni e raccomandazioni

La crescita di attenzione avvenuta in Italia nel corso del triennio 2008-2010 sul tema della presa in carico e della riabilitazione delle vittime di tortura è stata molto evidente; prova ne sia il diffondersi di programmi e progetti (parte dei quali supportati dal Fondo Europeo per i Rifugiati) che, in misura ben più forte che nel passato, hanno abbandonato la prevalente dimensione caritatevole ed assistenziale, per porsi il preciso obiettivo di produrre dei cambiamenti strutturali nel sistema dei servizi socio-sanitari. Come già richiamato, si nutre però il forte timore che, in carenza di una adeguata consapevolezza delle Autorità sull'importanza di sostenere i percorsi di cambiamento indicati da detti programmi, essi possano cessare o comunque terminare la loro spinta evolutiva.

Le raccomandazioni che seguono, finalizzate a dotare l'Italia di un efficace sistema di tutela delle vittime di tortura e di violenza estrema, sono attuabili attraverso

51 www.associazionefanon.org

provvedimenti, atti di indirizzo e programmi attuabili da parte delle autorità centrali dello Stato e dalle Regioni, per quanto di loro competenza, a legislazione vigente.

6.1. L'urgenza della definizione di Linee Guida nazionali in materia di presa in carico dei richiedenti asilo e di titolari di protezione in condizioni di vulnerabilità.

Si ritiene di aderire integralmente alle proposte di modifica già autorevolmente avanzate dal progetto nazionale "Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali" più volte richiamato in relazione all'urgenza dell'avvio di un percorso di adozione di una "Direttiva interministeriale avente come oggetto l'individuazione di specifiche linee guida nazionali in materia di presa in carico di richiedenti e titolari di protezione in condizioni di vulnerabilità". Dette Linee Guida dovrebbero permettere di definire *"le procedure da seguire, presso qualsiasi tipo di struttura di accoglienza per i richiedenti asilo, nonché presso i centri di primo soccorso per stranieri e presso i centri comunque finalizzati a risolvere situazioni di emergenza, per attuare un tempestivo riconoscimento delle vulnerabilità e garantire percorsi celeri di presa in carico delle stesse presso strutture di accoglienza idonee {..}"*[52]. Il ruolo delle Regioni appare essenziale in detto processo di definizione ed implementazione delle Linee Guida. Per l'analisi delle competenze regionali in materia si rinvia altresì al capitolo 12.

6.2. L'iscrizione dei richiedenti asilo al Servizio Sanitario Nazionale

Tanto ragioni legate ad una interpretazione logico-sistematica dell'evoluzione delle norme in materia di asilo intercorsa con il recepimento della Direttiva 2005/85/CE, quanto ragioni legate alla necessità di assicurare, in ogni fase della procedura, un'effettiva tutela socio-sanitaria ai richiedenti asilo, ed in particolare delle vittime di tortura, inducono a ritenere l'iscrizione al SSN, a parità di condizioni con il cittadino italiano vada effettuata anche nei confronti dei richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A. che sono in possesso del solo attestato nominativo di cui all'art. 26 co.4 del D.Lgs 25/08, quale titolo legittimante il soggiorno sul territorio nazionale.

6.3. Il non trattenimento delle persone vulnerabili

Pur fortemente auspicando una modifica della norma primaria in materia di tutela dei diritti fondamentali degli stranieri trattenuti nei C.I.E., si ritiene che una corretta applicazione di quanto disciplinato dagli artt. 5 lettera c) e 19.co.2 lettera a della Direttiva 2008/115/CE permetterebbe, già a legislazione vigente, di rispondere alla doverosa e finora inevasa esigenza di assicurare una maggiore tutela nei confronti dei richiedenti asilo con particolari vulnerabilità che si trovano in condizioni di limitazione della libertà personale in pendenza dell'esame della domanda di asilo. Si propone di

52 Provincia di Parma, *Linee Guida*, cit. pagg. 199-203

includere le vittime di tortura o violenza estrema tra coloro che non siano trattenuti nei C.I.E., disponendo, alla luce delle citate disposizioni della Direttiva 2009/115/CE, altre eventuali misure di vigilanza meno afflittive in quanto il lungo trattenimento e le condizioni dello stesso possono costituire gravi elementi ritraumatizzanti per le vittime di tortura stesse. Va segnalata, a questo riguardo, che la proposta della Commissione Europea di rifusione della Direttiva accoglienza[53], che si ritiene l'Italia debba appoggiare, sembra, almeno in parte, andare nella direzione qui auspicata. All'art. 11, co.1, la Commissione propone infatti che *"in qualsiasi circostanza, le persone vulnerabili possono essere trattenute soltanto se è stabilito che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento".*

6.4. L'accoglienza in strutture diverse dai C.A.R.A.

Nonostante la realizzazione di numerosi programmi atti a favorire un'individuazione ed una presa in carico effettiva e tempestiva delle vittima di tortura, i C.A.R.A. non risultano strutture adatte all'accoglienza e alla presa in carico dei soggetti vulnerabili; si propone pertanto che si opti sempre, ove possibile e ove sia nell'interesse del richiedente, per un tempestivo trasferimento dai C.A.R.A. a strutture, quali quelle attivate in seno allo SPRAR, che consentano una presa in carico più idonea alle esigenze delle vittime di tortura.

6.5. I programmi di accoglienza e di integrazione sociale

Per quanto riguarda infine l'accesso al sistema dei servizi sociali da parte dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria vittime di tortura, si sottolinea come la mancanza di accoglienza e l'assenza di percorsi di supporto all'inclusione sociale successivi al riconoscimento dello status di protezione possono portare ad una riemersione dei vissuti traumatici e compromettere il percorso riabilitativo avviato (con evidenti ricadute sui servizi sanitari). Il fatto che le vittime di tortura abbiano spesso bisogno di accedere a programmi di assistenza la cui durata è sensibilmente maggiore rispetto alla generalità dei rifugiati costituisce un elemento che va adeguatamente valutato nella predisposizione dei programmi di accoglienza rivolti ai titolari di protezione. Si rinvia sul punto alle proposte di riforma generale del sistema nazionale di accoglienza formulate al capitolo 13.

53 COM(2011)320 pag. 25;

Capitolo 6

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO

1.Premessa

I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono soggetti che hanno abbandonato da soli il proprio Paese di origine per sfuggire a situazioni di conflitto e/o persecuzioni. Essi presentano, dunque, un grado di vulnerabilità molto elevato dovuto al fatto di essere in primo luogo minori e di non essere accompagnati da uno o entrambi i genitori o da una persona responsabile per essi per legge o per consuetudine[1]; in secondo luogo essi, come detto, sono richiedenti la protezione internazionale, ossia sfuggono da situazioni di persecuzioni individuali o di conflitto interno o internazionale. Essi, dunque, necessitano di particolari cautele in ordine all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e alla successiva accoglienza. La presente ricerca si è proposta di andare ad indagare quali siano queste cautele e come esse vengano concretamente applicate sul territorio nazionale.
Giova preliminarmente fornire un quadro di quante siano state le domande di protezione internazionale presentate nel triennio 2008, 2009 e 2010 e di quale sia l'andamento delle stesse sulla base della nazionalità di provenienza del minore, in modo tale da permettere un maggiore inquadramento di quanto verrà esaminato nel seguito della presente trattazione. Un altro dato che giova in questa sede evidenziare è quello relativo alla divisione per età dei minori richiedenti asilo. Come si potrà vedere nelle tabelle che seguono, la grandissima parte dei minori non accompagnati richiedenti asilo appartiene alla fascia di età dei 16-17 anni, dato che rileva per numerose motivazioni che meglio verranno analizzate nel corso della trattazione.

1 Art. 2, lett. f), Direttiva 2001/55/CE: *"minori non accompagnati: i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri".*

Va prioritariamente sottolineato che non è stato possibile conoscere il numero delle domande di protezione internazionale esaminate delle varie Commissioni e i relativi esiti in quanto non sono pervenuti in merito i dati richiesti alla Commissione nazionale. Dalla medesima fonte sono pervenuti solo i dati sulle domande di asilo presentate da parte di minori stranieri non accompagnati, che, in relazione al triennio 2008,2009 e 2010, risulta possibile suddividere per nazionalità come da tabelle che seguono.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo 2008

PROVENIENZA	Età			Totale
	0 – 13	14 – 15	16 - 17	
AFGHANISTAN	5	17	178	200
ALBANIA	1			1
ALGERIA	1		14	15
ARMENIA			1	1
BANGLADESH	4		6	10
BENIN		1	1	2
BURKINA FASO	2		8	10
BURUNDI	2			2
CAMERUN	2			2
COLOMBIA			1	1
COSTA D'AVORIO	3	1	16	20
EGITTO			4	4
ERITREA	2	4	43	49
ETIOPIA			2	2
GAMBIA			8	8
GHANA	3	3	30	36
GUINEA			2	2
INDIA	1			1
IRAN	2		4	6
IRAQ	1		5	6
LIBERIA			4	4
LIBIA			1	1
MALI	1		2	3
MAROCCO			1	1
NIGER			1	1
NIGERIA	12	1	53	66
PAKISTAN		1	5	6
PALESTINA			5	5
REPUBBLICA DEL CONGO	1			1

REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO	1			1
RUANDA			1	1
SERBIA	2			2
SIERRA LEONE			2	2
SOMALIA	10	15	44	69
SRI LANKA		1		1
SUDAN	1		8	9
TOGO			5	5
TUNISIA			6	6
TURCHIA	1	1	5	7
ZIMBABWE			1	1
Altro	2		1	3
TOTALE	60	45	468	573

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo 2009

PROVENIENZA	Età			Totale
	0 – 13	14 – 15	16 - 17	
AFGHANISTAN		6	84	90
ALBANIA	1			1
ALGERIA			5	5
BANGLADESH		1	7	8
BENIN			1	1
BOSNIA			1	1
BURKINA FASO			2	2
COSTA D'AVORIO	3		19	22
CROAZIA		1	1	2
EL SALVADOR			1	1
ERITREA	1	11	24	36
ETIOPIA			1	1
GAMBIA	1	1	26	28
GHANA			18	18
GUINEA	1		8	9
GUNEA BISSAU			1	1
IRAN			2	2
IRAQ	1	2	8	11
KOSOVO		1	2	3

LIBANO			1	1
LIBERIA			1	1
MALI			4	4
MONTENEGRO			1	1
NIGER			1	1
NIGERIA	1	10	61	72
PAKISTAN			2	2
PALESTINA			1	1
PERU			1	1
REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO			1	1
SENEGAL			3	3
SERBIA			2	2
SIERRA LEONE			1	1
SIRIA		3	2	5
SOMALIA	4	10	25	39
SUDAN		1	2	3
TOGO		1	4	5
TUNISIA	1		3	4
TURCHIA		1	13	14
YEMEN			1	1
ZIMBABWE			1	1
Altro		2	2	4
TOTALE	14	51	344	409

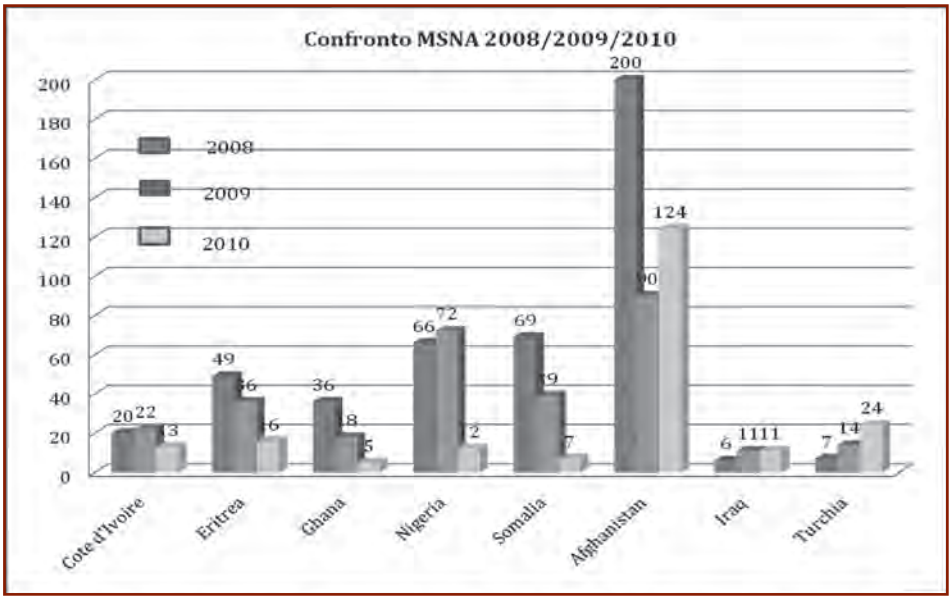
MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO 2010

PROVENIENZA	Età			Totale
	0 – 13	14 – 15	16 - 17	
AFGHANISTAN	5	12	107	124
ALGERIA			7	7
ARMENIA		1	1	2
BANGLADESH			9	9
BOSNIA			4	4
CAMERUN		1	1	2
CHAD		1		1
COSTA D'AVORIO			13	13
ECUADOR	3			3
ERITREA		2	14	16
ETIOPIA		1		1
GAMBIA			2	2

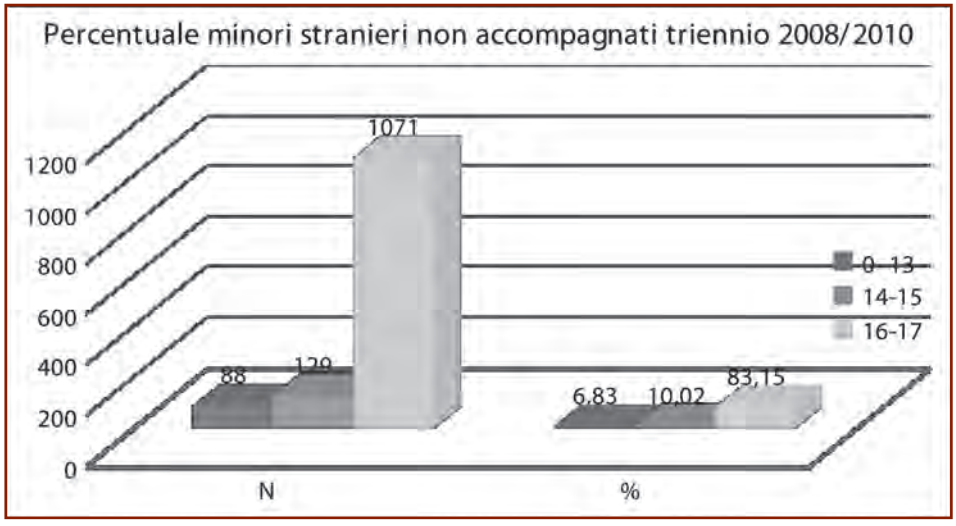
GHANA			5	5
GUINEA			16	16
GUNEA BISSAU			2	2
IRAN	2	1	4	7
IRAQ		2	9	11
KOSOVO	1		3	4
MALI			5	5
MAURITANIA			2	2
NIGERIA	1	1	10	12
PAKISTAN		2	11	13
PALESTINA		1		1
REPUBBLICA DEL CONGO			2	2
REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO			1	1
SENEGAL			3	3
SIERRA LEONE			1	1
SOMALIA		1	6	7
SRI LANKA			2	2
SUDAN			1	1
TOGO			1	1
TUNISIA		1		1
TURCHIA	2	6	16	24
VENEZUELA			1	1
TOTALE	14	33	259	306

Le due tabelle che seguono prendono in considerazione i principali paesi di provenienza dei minori richiedenti.

Principali paesi di provenienza del richiedente	2008	2009	2010
Afghanistan	200	90	124
Cote d'Ivoire	20	22	13
Eritrea	49	36	16
Ghana	36	18	5
Iraq	6	11	11
Nigeria	66	72	12
Somalia	69	39	7
Turchia	7	14	24



Si evidenzia infine, nel triennio considerato, la divisione in percentuale tra le tre fasce di età dei minori (0-13, 14-15 e 16-17).



In ordine ai dati appena analizzati è possibile evidenziare come:

- A) il numero complessivo dei minori stranieri non accompagnati che hanno presentato richiesta di asilo nel triennio 2008-2010 appare significativo ma complessivamente (anche nell'anno di maggiore pressione, il 2008) ben lontano dall'assumere dimensioni così ampie da renderne difficile la gestione.
- B) I minori afgani, con 414 istanze di asilo presentate nel triennio considerato, rappresentano la nazionalità di gran lunga più presente; si tratta, come si vedrà in seguito, del Paese rispetto al quale si registrano numerose problematiche legate al tasso di dispersione dei minori e al loro transito attraverso l'Italia e verso altri Paesi del nord Europa.
- C) Ad eccezione dei minori afgani, la maggior parte degli arrivi di minori stranieri non accompagnati avviene mediante i c.d. "sbarchi", dato che si mantiene costante nel corso degli anni presi in considerazione. Tale dato dovrebbe certamente indurre le autorità italiane a predisporre nei luoghi di arrivo sia un servizio di accertamento dell'età rapido e basato su procedure scientificamente attendibili, sia delle idonee strutture di accoglienza al fine di evitare che alcuni minori vengano erroneamente identificati come maggiorenni ovvero vengano collocati in strutture di accoglienza non idonee, quali ad esempio i C.A.R.A.. Come si vedrà meglio nel prosieguo della trattazione, sia a Lampedusa che in altri luoghi di sbarco nel territorio siciliano non risulta attuata una adeguata programmazione degli interventi in tal senso.
- D) L'assoluta maggioranza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (83,15%) si colloca nella fascia di età 16-17 anni. La problematica, di cui si dirà diffusamente nel corso del capitolo, dell'accertamento dell'età e della mancanza di un Protocollo nazionale in materia assume una dimensione veramente cruciale.

2. L'accesso alla procedura

Un problema che si pone con evidenza è quello dell'effettivo accesso alla procedura da parte dei minori stranieri non accompagnati. Giova, a questo proposito esaminare i dati del Comitato minori stranieri sul numero dei minori segnalati al Comitato stesso, per gli anni 2008, 2009 e 2010.
Il Comitato Minori stranieri, incardinato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato istituito dall'art. 33 D.Lgs. 286/98. Esso è organo interministeriale, composto da rappresentanti dei ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e della Giustizia, del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché da due rappresentanti dell'Anci, da un rappresentante dell'Upi e da due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia. Esso è, inoltre, presieduto dal rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
Per minore straniero non accompagnato, che rientra nell'ambito di competenza del Comitato, *"si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione*

Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, 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 nell'ordinamento italiano" (art. 1, co. 2, d.P.C.M. 535/99). Va quindi precisato che il minore straniero non accompagnato richiedente asilo non rientra nella competenza del Comitato.
Al Comitato spetta il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate. Tali compiti sono delineati nel successivo D.P.C.M. 535/99, art. 2, tra cui i più importanti sono: quello di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori; deliberare, previa adeguata valutazione e secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici o di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi, provvedendo anche all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito di tali iniziative; accertare lo status di minore non accompagnato; garantire il diritto dei minori all'unità familiare svolgendo compiti di ricerca e di impulso al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi; disporre provvedimenti per il rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati; provvedere al censimento dei minori non accompagnati presenti.
In merito al censimento da ultimo menzionato il successivo art. 5 del DPCM 535/99 prevede che: "*I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza*".
Prodotto di tale opera di censimento del Comitato minori stranieri sono i dati che seguono, riferiti, come si è detto, alla presenza dei minori stranieri in Italia negli anni 2008, 2009 e 2010.

Le percentuali indicate nelle tabelle seguenti sono calcolate in riferimento al numero complessivo dei minori stranieri non accompagnati censiti dal Comitato minori stranieri.

RIPARTIZIONE DEI MINORI PER CITTADINANZA AL 31.12.2008

Nazionalità	IDENTIFICATO	%	NON identificato	%	Totale	%
AFGHANISTAN	2	0,03	659	8,45	661	8,48
ALBANIA	597	7,66	377	4,84	974	12,49
ALGERIA	1	0,01	70	0,90	71	0,91
BANGLADESH	25	0,32	101	1,30	126	1,62
BOSNIA-ERZEGOVINA	3	0,04	70	0,90	73	0,94
COSTA D'AVORIO	1	0,01	43	0,55	44	0,56
CROAZIA	5	0,06	73	0,94	78	1,00

EGITTO	294	3,77	778	9,98	1072	13,75
ERITREA	2	0,03	387	4,96	389	4,99
ETIOPIA	1	0,01	44	0,56	45	0,58
GHANA	10	0,13	162	2,08	172	2,21
IRAQ	2	0,03	285	3,66	287	3,68
MAROCCO	426	5,46	766	9,82	1192	15,29
NIGERIA	11	0,14	312	4,00	323	4,14
PAKISTAN	7	0,09	54	0,69	61	0,78
PALESTINA		0,00	738	9,47	738	9,47
REPUBBLICA MOLDOVA	20	0,26	64	0,82	84	1,08
REPUBBLICA SERBA	223	2,86	70	0,90	293	3,76
SENEGAL	32	0,41	56	0,72	88	1,13
SOMALIA	2	0,03	302	3,87	304	3,90
TUNISIA	11	0,14	201	2,58	212	2,72
Altre nazionalità	122	1,56	388	4,99	510	6,53
TOTALE	1797	23,05%	6000	76,95%	7797	100,00%

RIPARTIZIONE DEI MINORI PER CITTADINANZA AL 31/12/2009

Nazionalità	IDENTIFICATO	%	NON identificato	%	Totale	%
AFGHANISTAN	1	0,1	771	16,9	772	12,9
ALBANIA	453	31,7	290	6,4	743	12,4
BANGLADESH	62	4,3	102	2,2	164	2,7
COSTA D'AVORIO	1	0,1	26	0,6	27	0,5
EGITTO	252	17,6	572	12,6	824	13,8
ERITREA	3	0,2	278	6,1	281	4,7
GHANA	14	1,0	88	1,9	102	1,7
IRAN		0,0	17	0,4	17	0,3
IRAQ	-	-	160	3,5	160	2,7
MAROCCO	321	22,4	587	12,9	908	15,2
NIGERIA	12	0,8	198	4,3	210	3,5
PAKISTAN	12	0,8	66	1,4	78	1,3
PALESTINA	-	-	361	7,9	361	6,0
REPUBBLICA SERBA	87	6,1	173	3,8	260	4,3
SENEGAL	51	3,6	92	2,0	143	2,4
SOMALIA	2	0,1	260	5,7	262	4,4
TUNISIA	15	1,0	132	2,9	147	2,5
TURCHIA	2	0,1	15	0,3	17	0,3
Altre nazionalità	142	10,2	366	7,8	508	8,6
TOTALE	1.430	23,8	4.554	76,1	5.984	100

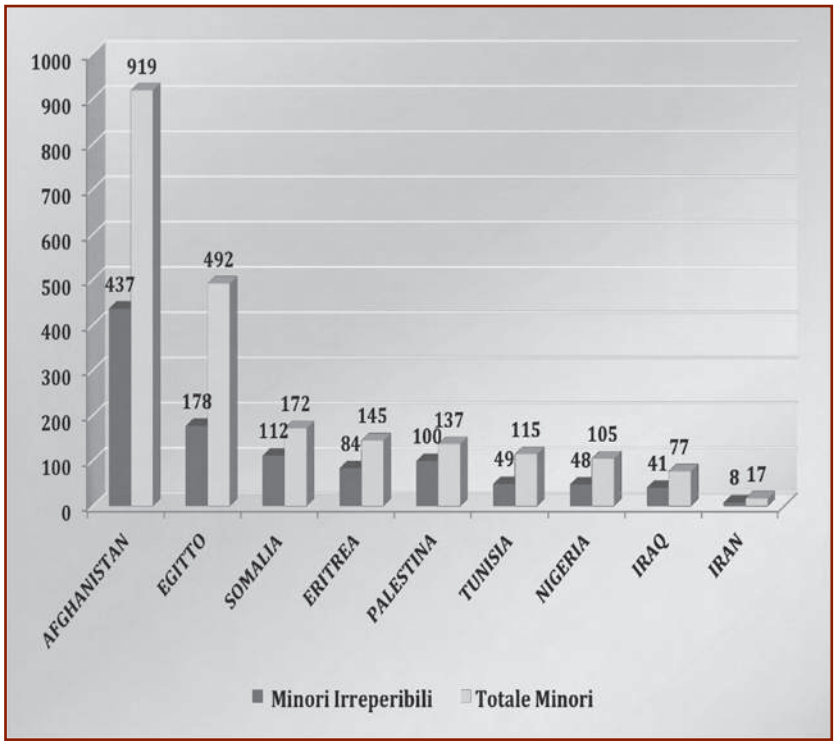
RIPARTIZIONE PER NAZIONALITA' AL 31.12.2010

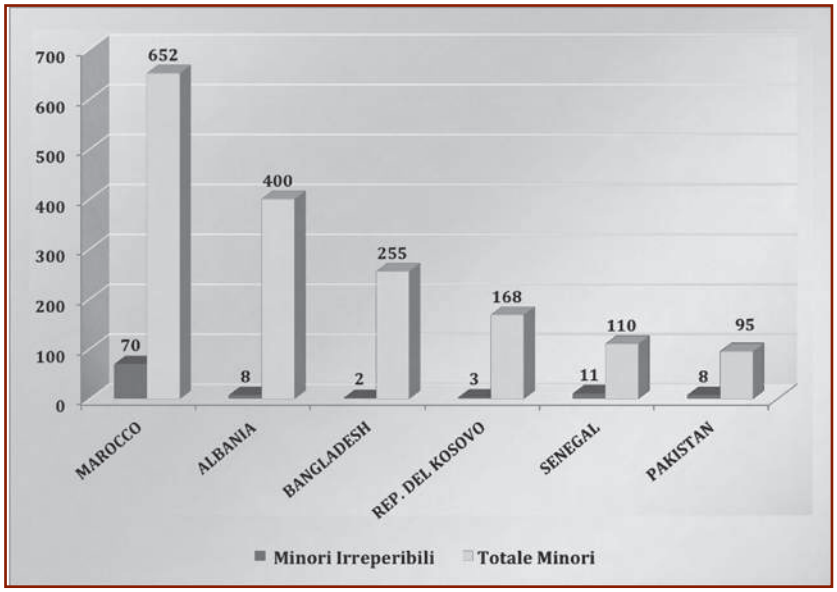
Nazionalità	IDENTIFICATO	%	NON IDENTIFICATO	%	IRREP.	%	Totale	%
AFGHANISTAN	1	0,0	481	10,8	437	9,8	919	20,7
ALBANIA	234	5,3	158	3,6	8	0,2	400	9,0
BANGLADESH	61	1,4	192	4,3	2	0,0	255	5,7
EGITTO	121	2,7	193	4,3	178	4,0	492	11,1
ERITREA	2	0,0	59	1,3	84	1,9	145	3,3
IRAN			9	0,2	8	0,2	17	0,4
IRAQ			36	0,8	41	0,9	77	1,7
MAROCCO	239	5,4	343	7,7	70	1,6	652	14,7
NIGERIA	5	0,1	52	1,2	48	1,1	105	2,4
PAKISTAN	9	0,2	78	1,8	8	0,2	95	2,1
PALESTINA	1	0,0	36	0,8	100	2,3	137	3,1
REP. DEL KOSOVO	38	0,9	127	2,9	3	0,1	168	3,8
SENEGAL	35	0,8	64	1,4	11	0,2	110	2,5
SOMALIA	2	0,0	58	1,3	112	2,5	172	3,9
TUNISIA	6	0,1	60	1,4	49	1,1	115	2,6
Altre nazionalità	161	2,9	281	5,7	137	2,8	579	12,4
TOTALE	915	20,6	2.227	50,2	1.296	29,2	4.438	100,0

Va, prima di tutto, premesso che con "minore identificato" si intende il minore in possesso di un valido documento di riconoscimento (Passaporto, attestazione consolare d'identità, documento consolare di viaggio, documenti tradotti e legalizzati dall'Ambasciata italiana nel Paese d'origine o dall'Ambasciata del Paese d'origine in Italia, ecc), mentre con "minore non identificato si intende il minore senza alcun documento o con documento del paese d'origine non tradotto né legalizzato.
Nei dati sopra riportati non sono compresi i minori che, o al momento del loro arrivo in Italia o subito dopo, manifestano la volontà di richiedere asilo. Nel caso in cui la richiesta d'asilo avvenga in un momento successivo i minori richiedenti asilo vengono espunti dalla lista del Comitato al momento della verbalizzazione della domanda, ovvero della compilazione del modello C3. Generalmente in tale caso la segnalazione dell'avvenuta domanda d'asilo viene fatta al Comitato da parte delle Questure o dei servizi sociali del comune ove è accolto il minore.
Non risulta possibile accertare se il numero di minori stranieri non accompagnati registrati al 31 dicembre di ogni anno dal Comitato come minori che non hanno fatto domanda d'asilo, vengano effettivamente espunti dalle statistiche del Comitato nel caso presentino successivamente domanda di asilo.

Si ipotizza, infatti, che in molti casi non venga inoltrata al Comitato la segnalazione dell'avvenuta presentazione della domanda e che pertanto almeno parte dei minori "classificati" come non richiedenti asilo abbia invece avuto accesso alla procedura. Colpisce, inoltre, dai dati relativi alle nazionalità evidenziate nelle tabelle sopra riportate, come sia numerosa la presenza di minori appartenenti a nazionalità quali l'Afghanistan, l'Eritrea, la Somalia, l'Iraq (circa un terzo delle presenze). Sono provenienze che fanno sospettare si possa trattare di minori potenziali richiedenti asilo. Appare quindi ragionevole presumere l'esistenza di un numero significativo di minori non accompagnati, provenienti da Paesi in cui sono in corso conflitti armati o comunque ad altissima instabilità socio-politica, che non accede alla procedura di asilo.
Un ulteriore dato su cui occorre soffermarsi è quello del 2010 sull'alta percentuale di irreperibili, quasi il 30% dei minori segnalati al Comitato. In genere si identifica come irreperibile il minore che al momento dell'arrivo viene collocato in strutture di accoglienza (magari a seguito di sbarchi) salvo poi fuggire dalle stesse per recarsi nelle città del nord Italia ove raggiunge parenti, amici o comunità di connazionali, o che, viceversa, rimane nella stessa città ove era stato collocato ma si allontana dalla struttura in quanto questa può non essere rispondente alle sue esigenze ovvero, ancora, che cerca di raggiungere altri Paesi dell'Unione Europea.
Se si osserva l'andamento delle percentuali degli irreperibili, il cui grafico è in calce al presente paragrafo, a seconda delle nazionalità di appartenenza, è possibile notare con evidenza come la percentuale di irreperibili sia notevolmente più alta per le nazionalità di "potenziali richiedenti asilo" rispetto alle altre nazionalità[2]. Alla luce di tale dato, e incrociando lo stesso con il dato che emergerà al paragrafo 7 sul forte transito di minori afgani in Italia, il nostro Paese sembra porsi sempre più spesso come semplice luogo di transito per i minori stranieri non accompagnati, potenziali richiedenti asilo, che, per diverse ragioni, intendono proporre la propria domanda di protezione internazionale in altri Paesi dell'UE.

2 Ad esempio si può notare l'Afghanistan con il 47,55% di irreperibili, la Palestina con il 72,99%, la Somalia con il 65,11%, l'Eritrea con il 57,93% e l'Iraq con il 53,24%.





Elaborazioni su dati del Comitato Minori stranieri

E' ben evidente come la condizione di irreperibilità e di fuga che vivono molti minori giunti nel territorio italiano espone gli stessi ad altissimi rischi di traumatizzazione connessa alle condizioni di deprivazione nel corso del viaggio o a possibili violenze da parte di soggetti terzi. Detta situazione dovrebbe allarmare le pubbliche autorità spingendole ad assumere con tempestività idonee misure per favorire l'accesso alla procedura di asilo di una parte rilevante di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale, ovvero per attivare (come si vedrà in seguito) efficaci procedure di ricongiungimento famigliare.

In ordine all'accesso alla procedura si pone inoltre la necessità dell'individuazione precoce del minore straniero non accompagnato al momento del suo arrivo sul territorio nazionale e dell'informazione rivolta allo stesso sulla possibilità di richiedere la protezione e su quali sono i propri diritti[3].
La procedura di individuazione e, qualora sorgano dubbi, di accertamento dell'età è di esclusiva competenza delle Autorità di pubblica sicurezza, che però possono essere coadiuvate dalle organizzazioni di tutela per quanto riguarda l'individuazione dei minori sia al momento dell'arrivo che in un momento successivo. Per l'identificazione dei minori, nel caso in cui gli stessi abbiano un documento di identità questo fa fede assoluta. Nel caso in cui il ragazzo sia sprovvisto di documenti, l'Autorità di Pubblica sicurezza sottopone il ragazzo ad accertamenti medici, secondo le modalità che saranno esaminate nel prosieguo della trattazione, mentre l'ufficio del valico gli fornisce le informazioni che possono essergli utili per la presentazione della sua domanda d'asilo.

Un programma nazionale di cruciale importanza rispetto all'accesso dei minori non accompagnati alla procedura di asilo è costituito dal progetto Praesidium, inizialmente creato solo a Lampedusa e poi allargato ad altre zone del territorio nazionale, tra cui Puglia, Marche, Campania e Calabria[4] (per una trattazione del progetto Praesidium si rinvia al capitolo 1 relativo all'accesso alla procedura di asilo alle frontiere e il funzionamento dei servizi di assistenza ai valichi).

Per quanto riguarda il principale valico di frontiera aeroportuale, quello di Roma Fiumicino, si evidenzia un numero assai ridotto di minori stranieri non accompagnati

3 *"I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio, gli enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato sono tenuti a fornirgli, in forma adeguata all'età ed alla comprensione del minore, tutte le pertinenti informazioni sulla sua facoltà di chiedere asilo e ad invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, a tali fini garantendo al minore l'assistenza di un mediatore culturale o di un'interprete che parli la sua lingua d'origine o quella da lui conosciuta",* Art. 1 co.1. Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia, 7 dicembre 2006.

4 Dal 2011 (Praesidium IV) Save the Children opererà in Calabria a partire dal mese di giugno, mentre verrà chiuso l'intervento nelle Marche, territorio che continuerà ad essere seguito solo con missioni periodiche.

rilevati alla frontiera (15 casi nel biennio 2009-2010). Tuttavia detto dato va letto nel contesto generale delle problematiche relative alla gestione dei servizi ai valichi evidenziate al capitolo 1.

Nonostante la presenza alla frontiera e sul territorio di progetti che possono agevolare l'individuazione tempestiva di minori stranieri non accompagnati occorre precisare che non sempre quest'individuazione avviene in concreto e accade che minori stranieri vengano inviati o trattenuti presso un C.I.E o un C.A.R.A. perché erroneamente riconosciuti come maggiorenni[5]. Nel 2010 nell'ambito del progetto Praesidium, Save the Children ha seguito, sul territorio siciliano, 10 casi di questo tipo, conclusisi poi con esito positivo, ovvero con il riconoscimento della minore età dei ragazzi[6].
Secondo quanto riferito dal Servizio Centrale dello SPRAR, lo stesso ha registrato dei casi di invio di minori stranieri non accompagnati dai C.A.R.A.; in particolare il C.A.R.A. da cui c'è un maggior arrivo di minori non accompagnati è quello di Pian del Lago (Caltanissetta).
Anche presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto (Roma) si sono verificati dei casi di invio al C.A.R.A. di minori erroneamente identificati come maggiorenni. In tali casi l'accertamento dell'età era avvenuto senza le necessarie garanzie a tutela del minore quali la presenza di un mediatore culturale, l'acquisizione del consenso informato del minore, l'indicazione del margine di errore sul certificato medico e la consegna di copia del referto al minore. La prassi seguita in tali situazioni è stata quella della richiesta di una controperizia presso l'Azienda ospedaliera Sant'Andrea, con cui Save the Children ha un accordo informale, ove l'accertamento dell'età avviene attraverso una visita endocrinologica, alla presenza di un mediatore interculturale, acquisendo il consenso informato del minore ed indicando sempre il margine di errore all'interno del certificato. Qualora la controperizia accerti la minore età del ragazzo si procede alla segnalazione dello stesso presso il giudice tutelare per l'apertura della tutela. In genere a seguito della segnalazione al giudice tutelare la Questura provvede al trasferimento del ragazzo dal Cara ad una struttura per minori. Va, tuttavia sottolineato che talvolta la Questura di Roma non ha inteso riconoscere né il certificato medico né l'apertura della tutela e non ha proceduto a trasferire i ragazzi dal Cara in altra struttura di accoglienza. Tale trasferimento è stato infine disposto, dopo molto tempo dalla avvenuta segnalazione.
Si evidenzia che, da quanto riferito dalle associazioni di tutela, nel C.A.R.A. di Bari è frequente la presenza di minori non accompagnati: questi, infatti, molto spesso vengono portati al C.A.R.A. dai luoghi di sbarco insieme agli adulti non avendo ancora effettuato l'accertamento dell'età, accertamento che viene effettuato in un momento

5 È appena il caso di precisare che, come si vedrà nel seguito della trattazione, ex art. 26, co. 6, D.Lgs 25/2008 i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale non possono, in nessun caso, essere trattenuti presso i C.I.E, i C.A.R.A. o i CDA.

6 V. Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare,* 2010, pag. 9.

successivo. Qualora sia provata la minore età, il ragazzo entra in accoglienza, ma fino a quel momento continua a trovarsi nel C.A.R.A.. Dal 2008, anno di apertura del C.A.R.A., ci sono stati numerosi casi, nell'ordine di circa 20/30 minori. Tale situazione trova rispondenza anche nella circolare della Prefettura di Bari del 16 marzo 2011, ove si legge: *"Nel corso della riunione della Sezione Minori del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, che si è tenuta in questa Prefettura il 9 marzo scorso, è stato segnalato che alcune volte, nelle strutture di accoglienza C.I.E e C.A.R.A. di Bari-Palese, sarebbero stati trattenuti come maggiorenni, anche per lunghi periodi, immigrati che, a seguito di interessamento dell'A. G., sono poi risultati minorenni non accompagnati e, quindi, da tutelare con invio in strutture protette dedicate".*

Una problematica relativa all'accesso alla procedura da parte dei minori non accompagnati particolarmente delicata è quella legata alla "riammissione" verso Paesi terzi (in particolare alla Grecia) di minori giunti alle frontiere marittime adriatiche. Tra i vari enti che hanno espresso viva preoccupazione, si evidenzia Save the Children, secondo la quale *"preoccupanti informazioni sono giunte, a partire dai primi mesi del 2009, con riferimento a respingimenti di minori di nazionalità afgana dai porti italiani sul mare adriatico (in particolare Ancora, Venezia, Bari e Brindisi) verso la Grecia"*[7] Altri enti di tutela esprimono analoga preoccupazione: *"Ho notizia di ragazzini arrivati in un secondo momento a Roma che in un primo momento erano stati rimandati indietro da Venezia e da Bari, nonostante avessero dichiarato la loro minore età e nonostante a volte non ci fosse nemmeno il mediatore. Addirittura un ragazzino era arrivato a Venezia e si era sentito male, avevano chiamato l'ambulanza, l'avevano curato e poi l'avevano rimandato indietro insieme ad altre persone. Alcuni hanno tentato per 2 o 3 volte di venire in Italia; altri ci hanno detto di aver provato molte volte a passare e che sono stati riportati indietro, a noi sono capitati almeno 6-7 casi del genere"* (L'Albero della vita, maggio 2011)[8].

In relazione alle complesse questioni relative all'applicazione degli accordi di riammissione e ai profili di conformità con il Regolamento Schengen sulle frontiere interne e con le norme internazionali ed europee in materia di asilo, si rinvia per ulteriore approfondimento a quanto esposto nel capitolo 1 relativo all'accesso alla procedura di asilo alla frontiera.

Sempre in ordine alle problematiche inerenti all'accesso dei minori alla procedura di domanda della protezione internazionale vanno segnalate alcune difficoltà in ordine alla nomina e all'esercizio delle funzioni del tutore. A tale proposito occorre precisare che la Direttiva 2005/85/CE all'art. 17, par. 1, lett. a), pone il legale rappresentante come figura centrale e necessaria nell'intera procedura di riconoscimento della protezione internazionale

7 V. Save the Children, *I minori stranieri in Italia. Secondo rapporto annuale,* 2011, all'url: http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img133_b.pdf.

8 Sul tema vedasi anche CIR, *L'accuil et la prise en charge des mineurs non accompagnes dans huit pays de l'Union Europeenne,* 2010, disponibile all'url http://www.cir-onlus.org/accueil-et-reception-des-mineurs-non-accompagnes-dans-8-pays-de-ue-rapport-final-fr.pdf.

dei minori non accompagnati e che la stessa centralità viene ribadita dall'art. 19, co.1, del D.Lgs 25/2008 il quale prevede che al minore non accompagnato, che abbia espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale, sia fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda e che l'assistenza del tutore sia garantita in ogni fase della procedura per l'esame della domanda stessa. Inoltre, l'art. 26, co. 5, D.Lgs 25/2008 prevede che, qualora la domanda sia presentata da un minore straniero non accompagnato, l'autorità che riceve la stessa deve sospendere il procedimento, darne immediata comunicazione al Tribunale per i minorenni ed al giudice tutelare per l'apertura della tutela e la nomina del tutore ex artt. 343 e ss c.c. e informarne il Comitato per i minori stranieri presso il Ministero della solidarietà sociale. La norma citata prevede che il giudice tutelare nelle 48 ore successive alla comunicazione del questore debba provvedere alla nomina del tutore e che questi debba prendere immediatamente contatto con la questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore. Si rammenta che a norma dell'art. 357 cc., infatti, *"Il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni";* la figura del tutore, di conseguenza, quale figura genitoriale sostitutiva, ha delle potestà che le sono attribuite dalla norma stessa ed è proprio in virtù di tale norma che essa si deve porre quale parte attiva in tutto l'iter di riconoscimento della protezione internazionale del minore e anche successivamente, fino al compimento della maggiore età del ragazzo[9].

In ordine alla tempistica della nomina del tutore va evidenziato che pressoché ovunque sul territorio nazionale non vengono quasi mai rispettate le 48 ore previste dalla normativa. Tale fattore temporale può divenire di fondamentale importanza nel caso, di gran lunga maggioritario, di minori che sono prossimi alla maggiore età. Tali ritardi finiscono di fatto per ostacolare seriamente un sollecito inoltro della domanda di asilo e il conseguente inserimento dei minori all'interno delle strutture di accoglienza loro dedicate, prima che il compimento della maggiore età ne determini l'esclusione dai circuiti di protezione specifici.

9 *"Inoltre, nel silenzio della disciplina normativa italiana, alcune disposizioni della direttiva procedure relative ai minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale devono ritenersi direttamente applicabili. Così, in primo luogo, ai sensi dell'art. 19, co.3, del decreto procedure ai soggetti in questione è garantita adeguata informazione sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale; e, simmetricamente, ai tutori deve essere data la possibilità di informare i minori non accompagnati sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale, anche al fine di prepararli a questo, come stabilito all'art. 17, co. 1, lett. b), della direttiva procedure. Di conseguenza, è evidente che un'eventuale nomina del tutore in una data troppo ravvicinata a quella del colloquio medesimo potrebbe vanificare l'utile apporto di tale soggetto e dovrebbe quindi portare l'organo decisionale a disporne il rinvio. In secondo luogo, sempre a norma dell'art. 17, par. 1, lett b), della direttiva procedure, il legale rappresentante di un minore non accompagnato non è solo presente al colloquio personale del minore stesso, ma vi partecipa a pieno titolo, con la possibilità, dunque, di porre domande o formulare osservazioni, nonostante l'assenza di indicazioni del decreto procedure sul punto",* Benvenuti M., 2011, "Il ruolo necessario del legale rappresentante dei minori non accompagnati", in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pagg. 493-494.

Sul territorio di Roma ad esempio, i tempi di nomina del tutore sono in media di 2-3 mesi e va, inoltre, evidenziato che spesso nel momento in cui viene individuato un minore non si riesce a trovare per lo stesso una struttura di prima accoglienza e che quindi il minore viene inviato in strutture di seconda accoglienza collocate anche al di fuori del territorio comunale o regionale (ad esempio in Abruzzo). Detta situazione determina una difficoltà nell'applicazione dell'art. 354 c.c. a norma del quale "*la tutela dei minori, che non hanno nel luogo del loro domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, può essere deferita dal giudice tutelare a un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore*"; se, infatti, il minore è stato rintracciato ad esempio nel territorio del Comune di Roma è la medesima amministrazione locale che se ne deve far carico ma la tutela può essere aperta nel comune del luogo ove ha sede la struttura di seconda accoglienza presso cui il minore è stato inviato. Questo problema viene ravvisato come una problematica molto sentita rispetto alla quale, come riferito dal V Dipartimento del Comune di Roma, lo stesso Comune di Roma si adopera al fine di reperire un luogo di accoglienza e far rientrare il minore sul territorio comunale quanto prima possibile, in modo tale che il comune di apertura della tutela ed il comune che si fa carico del minore coincidano. Problematiche analoghe vengono rilevate anche sul territorio del Comune di Bari, dove spesso i ragazzi vengono inviati in accoglienza anche fuori dal territorio provinciale. Tale situazione, ove non venga risolta, provoca l'ulteriore problema della difficoltà per il tutore, che viene nominato sul territorio della città di Bari, di seguire in modo puntuale tutto il percorso del ragazzo. Per far fronte a questo problema, nella maggior parte dei casi si provvede per il tutore ad un trasferimento della competenza affinché venga nominato un tutore nel luogo in cui il ragazzo viene trasferito.

Una tematica che si ritiene di dovere evidenziare per i suoi rilevanti profili in relazione alla effettiva tutela dei minore è legata alla nomina del tutore nella figura del Sindaco (o suo delegato) del Comune che ha a carico il minore stesso: detta scelta è suscettibile di creare conflitti di interesse giacché ai sensi del citato art. 357 cc il tutore rappresenta il minore in tutti gli atti civili e ne cura gli interessi; ciò comporta che anche le stesse modalità di accoglienza e le decisioni ad essa collegate, assunte dall'amministrazione comunale, dovrebbero essere oggetto di una valutazione indipendente da parte di un tutore non coincidente con gli interessi dell'amministrazione comunale stessa. Tale potenziale conflitto di interesse può manifestarsi altresì anche in relazione ad altri aspetti, pure cruciali per la vita del minore, quale la decisione in ordine all'impugnazione dei provvedimenti di rigetto delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, che sia connessa o meno alla concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.
Quale positiva buona prassi va evidenziato che in alcuni distretti del territorio nazionale, tra cui Catania, Caltanissetta, Agrigento, Firenze, Cagliari, Bari[10], Venezia e Napoli, si

10 Attualmente la lista dei tutori volontari presso il Tribunale dei Minorenni è informale, pur essendo stata istituita da qualche anno. All'interno della Commissione Minori istituita presso la Prefet-

ha la figura del tutore volontario, nominato dal Tribunale per i Minorenni o dal Giudice Tutelare[11]. Il tutore volontario è un privato cittadino che ha chiesto l'inserimento del proprio nominativo in un apposito albo, tenuto presso l'Ufficio del giudice tutelare o il Tribunale per i Minorenni, che svolge la propria funzione in termini di volontariato sociale, salvo l'eventuale assegnazione di un'idonea indennità[12].

3. L'accertamento dell'età tra normativa e prassi

L'art. 6, co. 4, del D.Lgs 286/98 e l'art. 349 c.p.p. prevedono che qualora vi siano dubbi in ordine all'identità personale dello straniero, l'autorità di pubblica sicurezza è tenuta a sottoporlo a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici. Va, inoltre, ricordato che l'art. 5 DPCM 535/99 prevede che, se necessario, l'identità del minore può essere accertata con la collaborazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari, ma che, viceversa, nel caso di richiedenti asilo non vi deve essere alcun contatto con l'ambasciata.
In ordine all'accertamento dell'età va, infine, ricordato che l'art. 17, par. 5, della direttiva procedure prevede che gli Stati membri possano effettuare *"visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame della domanda di asilo",* prevedendo in merito a tali visite mediche tutta una serie di garanzie informative e procedurali a tutela del minore, il cui superiore interesse, così come disposto dal successivo par. 6, costituisce criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di quanto disposto dalla normativa della direttiva procedure stessa.
Tali garanzie vengono riprese dall'art. 19 co. 2 e 3 del D.Lgs 25/08 il quale prevede che qualora sussistano dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato possa, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso suo o del suo legale rappresentante, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età. È importante notare che lo stesso articolo prevede che qualora gli accertamenti effettuati non consentano l'esatta determinazione dell'età si applicano comunque le disposizioni contenute nella stessa norma. Inoltre, il minore deve comunque essere informato della possibilità che la propria età possa essere accertata attraverso una visita medica, sul tipo di visita che verrà espletata e sulle conseguenze di detta visita ai fini dell'esame della domanda. Il rifiuto del minore di sottoporsi alla visita medica non è

tura di Bari su impulso di Save the Children si è posto il problema della definizione di un nuovo elenco di nominativi di tutori volontari. Il Comune di Bari si è incaricato della formulazione di questo elenco ma al momento (giugno 2011) tale elenco non risulta ancora definito.

11 V. Ferry V., *La fragilità dei minori stranieri: le proposte del gruppo di lavoro,* in *Minorigiustizia,* n. 3, 2007, pagg. 390-391.

12 V. Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* Parma, 2011, pagg. 146 ss.

motivo di impedimento ai fini dell'accoglimento della domanda[13].
Come si vede dal dato normativo, la questione dell'accertamento dell'età assume un'importanza rilevante nell'ambito della procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale del minore straniero non accompagnato. Nonostante ciò in Italia non vi sono al momento procedure omogenee e standardizzate per l'accertamento dell'età per i minori stranieri e, di conseguenza, il quadro delle procedure utilizzate si presenta molto frammentario. A tale proposito si rende indispensabile segnalare che per far fronte a questa esigenza, il 15 maggio 2008, il Ministero dell'Interno ha indetto una conferenza di servizi sulla "procedura di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento dell'età" con la partecipazione delle Amministrazioni interessate e che ha costituito un gruppo tecnico di lavoro istituendolo presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali. Tale gruppo tecnico comprendeva professionisti esperti ed attori rilevanti, tra cui psicologi, pediatri, radiologi, forze dell'ordine, ed inoltre nel corso delle riunioni dello stesso erano stati sentiti anche rappresentanti di organizzazioni attive a tutela dei diritti dei minori. Il compito del gruppo tecnico era quello di giungere alla definizione di un protocollo sanitario che potesse essere utilizzato su tutto il territorio nazionale nei casi cui fosse necessario ricorrere a procedure medico-scientifiche per accertare l'età di un minore straniero. Nel novembre del 2008 il gruppo tecnico di lavoro ha prodotto un protocollo sull'accertamento dell'età che è stato poi trasmesso al parere del Consiglio superiore di sanità.
La versione finale del protocollo è stata emessa dall'allora Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche sociali nel giugno del 2009 e trasmessa al Ministero dell'Interno. Occorre evidenziare, però, che successivamente a tale passaggio il protocollo non è mai stato adottato formalmente o ufficialmente[14].
Al momento (giugno2011) il metodo ancora maggiormente utilizzato per l'accertamento dell'età risulta essere quello basato sullo studio radiologico dei nuclei di ossificazione

13 Cfr sul punto M. Benvenuti, 2011, "L'accertamento della minore età", in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pagg 498 e ss.

14 *"Il protocollo non prevede esplicitamente una serie di importanti garanzie durante il procedimento di accertamento dell'età, quali:*

a) il consenso informato ed esplicito da parte del minore come requisito indispensabile a procedere all'accertamento dell'età;

b) l'obbligo di rilasciare un certificato al minore, tradotto in una lingua che egli/ella comprenda, e la notifica della decisione di attribuzione dell'età recante indicazione dei mezzi di impugnazione, o l'indicazione di attribuzione dell'età nel provvedimento notificato al presunto minore a seguito dell'accertamento dell'età;

c) l'applicazione di tutte le misure in materia di protezione dei minori fino al completamento del processo di accertamento dell'età;

d) la tempistica in base alla quale il processo di accertamento deve aver luogo".

Save the Children Italia, *Analisi e posizione di Save the Children Italia sul protocollo su determinazione dell'età dei minori non accompagnati,* 2010, all'url: http://legale.savethechildren.it/IMG/pdf/Posizione_Protocollo_Ascone_giugno_2009_Set10_FINALE.pdf.

del polso e della mano sinistra, valutati sulla base di un atlante (il c.d. Atlante di Greulich WW e Pyle Sl, 1959) ove sono riportati i radiogrammi tipici delle diverse età. Tale atlante utilizza radiografie rilevate negli anni '30 in bambini ed adolescenti statunitensi di origine nord europea. L'applicazione di tale metodica in soggetti di diversa provenienza può comportare margini di errore di un certo rilievo in quanto l'accrescimento è diverso nelle diverse etnie: è noto, ad esempio, che la maturazione sessuale è più precoce nelle bambine del sud Europa che in quelle del nord Europa, ancora più precoce è in molte popolazioni africane. Per contro lo sviluppo è anche influenzato dalle condizioni di vita ed in particolare dall'alimentazione, in quanto le carenze proteiche e vitaminiche ritardano lo sviluppo[15].

Va evidenziato come l'autorevole organizzazione inglese di tutela Medical Foundation sostenga che l'imprecisione dei metodi radiologici è di più o meno 2 anni[16]. Occorre, ancora ricordare come sul punto si sia espressa anche la Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo con sentenza del settembre 2000, relativa al valore probatorio dell'accertamento dell'età effettuato mediante la radiografia della mano. La Commissione svizzera afferma che l'accertamento della maggiore età con tale metodo non può considerarsi attendibile, portando con sé un margine di errore di circa due anni, motivando tale posizione con argomentazioni scientifiche basate sull'analisi di numerosi studi e sull'audizione di diversi radiologi[17].

Al momento, dunque, sul territorio nazionale non esiste una procedura che venga utilizzata in modo uniforme e che abbia margini di incertezza contenuti[18].

Anche il recente Manuale di Praesidium, formulato sulla base dell'esperienza accumulata dalle organizzazioni partecipanti al progetto nel corso di questi anni (su cui si veda in particolare il capitolo 1) presta particolare attenzione al tema delle procedure di accertamento dell'età e alle cautele da adottare per garantire che l'espletamento di tali procedure avvenga quanto più possibile nel rispetto del superiore interesse del minore. Evidenzia Praesidium come *"È necessario che, nelle more dell'espletamento delle procedure necessarie per l'individuazione del minore, venga sempre riconosciuto al migrante il beneficio del dubbio e che il minore sia trattato come tale (ad esempio, rimanendo alloggiato nell'edificio destinato ai minori). Rispetto alla procedura di accertamento dell'età, si auspica ormai da tempo una modifica tale da garantire il rispetto dei diritti del minore, ivi compresa l'adozione di modalità di accertamento meno invasive possibili. Nel frattempo, è indispensabile garantire*

15 Cfr sul punto: Ontell FK, Ivanovic M., Ablin DS, Barlow TW., *Bone age in children of diverse etnicity,* in American Journal of Roentgenologu, 1996, pagg. 1395-1398; Mora S. e altri, *Skeletal Age Determination Standards Pediatric researc,,* 2001, pag. 50, 624-628.

16 V. www.torture.care.org.uk/news/latest_news858.

17 Il testo della presente decisione è consultabile all'Url: www.ark-cra.ch/emark/2000/19.htm.

18 In tal senso va ricordato che le Linee Guida del Royal College of Paediatrics and Child Health della Gran Bretagna che trattano la tematica dell'accertamento dell'età dimostrano che l'esame, anche qualora sia condotto con tecniche avanzate, porta con sé un margine di incertezza rilevante. V. www.rcpch.ac.uk.

almeno che l'accertamento sia attuato con i seguenti accorgimenti: sia indicato il margine di errore nel referto medico; sia fornita al minore informazione e sia richiesto il suo consenso alla sottoposizione all'esame, delineando una procedura per il caso di eventuale rifiuto al consenso; sia consegnata copia del referto; il minore sia informato, anche con l'ausilio di mediatori culturali, dell'esito dell'esame e delle relative conseguenze[19].

Le raccomandazioni avanzate da Praesidium anche sotto questo profilo appaiono in evidente sintonia con quanto proposto dalla Commissione Europea in relazione alla rifusione della Direttiva 2005/85/CE (COM (2011) 0319) sulla necessità che, se al termine degli accertamenti medici per accertare l'età del minore, permangono dubbi circa la minore età del richiedente, egli va considerato minore (art. 25).

In relazione alle prassi diversificate sul territorio nazionale la ricerca ha potuto evidenziarne solo alcune. Sul territorio di Roma, nel momento in cui le forze dell'ordine rintracciano un minore, questi viene portato al pronto soccorso più vicino e lì viene effettuata una visita molto superficiale in cui molto spesso non c'è un mediatore e di conseguenza non si acquisisce il consenso informato del ragazzo; presso alcune strutture sanitarie la visita prende in considerazione l'arcata dentaria, osservando lo sviluppo del terzo molare, altre volte la visita si basa sull'osservazione dello sviluppo puberale del minore, in alcuni ospedali viene utilizzata la metodologia della radiografia al polso. Nel certificato medico non viene in genere quasi mai indicato il margine di errore, ma viene direttamente indicata l'età che viene arbitrariamente addebitata al minore; questa si configura come una grave mancanza dal momento che dovrebbe sempre essere garantito il beneficio del dubbio nel caso in cui, considerato il margine di errore, la maggiore età risulti incerta. Va infatti precisato che il principio del beneficio del dubbio viene indicato chiaramente dall'art. 8, co. 2, D.P.R. 448/88 relativo ai procedimenti penali a carico di minorenni. In detta disposizione viene fissato il principio di presunzione della minore età anche qualora dopo la perizia permangano dubbi sull'età del minore.

Tale principio viene opportunamente ribadito nella circolare del 9 luglio 2007 del Ministero dell'Interno (Prot. N. 17272/7), in base alla quale l'amministrazione centrale fa sapere di ritenere che il principio del beneficio del dubbio "*possa trovare applicazione in via analogica anche in materia di immigrazione, ogni volta in cui sia necessario procedere all'accertamento della minore età. Pertanto la minore età deve essere presunta qualora la perizia di accertamento indichi un margine di errore*[20]*".* La circolare aggiunge, inoltre, che "*nei casi in cui vi sia incertezza sulla minore età è necessario far ricorso a tutti gli accertamenti, comunque individuati dalla legislazione in materia, per determinare la minore età facendo ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici*"

19 Cit, pag. 24.

20 Si ritiene utile evidenziare in proposito che la proposta di rifusione della Direttiva procedure, COM(2011) 319, nel modificare l'art. 25 della Direttiva stessa ha previsto che se al termine della visita medica disposta per accertare l'età del minore permangono dubbi circa la minore età del richiedente egli va comunque considerato minore.

Occorre ancora precisare che detta circolare prevede, inoltre, che finché non siano disponibili i risultati degli accertamenti medici volti all'accertamento dell'età dello straniero dovranno comunque e in ogni caso essere applicate le disposizioni relative alla protezione dei minori. Le previsioni contenute nella circolare sono particolarmente importanti se si considera che, come abbiamo visto, circa l' 80% dei minori richiedenti asilo appartiene alla fascia di età di 16-17 anni; da ciò è possibile dedurre che in moltissimi casi di richiedenti asilo si può avere una situazione di incertezza sull'effettiva età del minore che può comportare una mancanza di tutela nei confronti dei diritti del minore stesso. È importante, dunque, che anche in tali casi il minore possa godere del principio del beneficio del dubbio e che la minore età sia sempre presunta qualora il certificato medico indichi, come in realtà dovrebbe sempre fare, un margine di errore.
La prassi delle associazioni di tutela è quella di intraprendere dei contatti con delle Aziende ospedaliere che si impegnino ad effettuare l'accertamento con determinate metodologie ed adottando delle tutele e delle garanzie per il minore e consentendo, in tal modo, al minore di avere una certificazione della minore età da parte di una struttura pubblica. Su Roma si registra l'accordo informale di Save the Children con l'azienda ospedaliera Sant'Andrea, in cui l'accertamento dell'età viene fatto tramite una visita endocrinologica, alla presenza di un mediatore interculturale, acquisendo il consenso informato del minore e indicando sempre il margine di errore all'interno del certificato.
Dal 2008 al 2010 sono stati registrati sul territorio romano almeno dieci casi di minori, quasi tutti potenziali richiedenti asilo, che hanno ricevuto un provvedimento di espulsione in virtù di un erroneo accertamento dell'età che li ha ritenuti maggiorenni. Per tutti questi casi è stato presentato ricorso presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Roma, sulla base di una controperizia effettuata sugli stessi ragazzi che ha accertato la loro minore età. Alcuni di tali ricorsi sono ancora (giugno 2011)in fase di trattazione, mentre altri si sono già conclusi con esito positivo e relativo annullamento del provvedimento di espulsione[21].
Sempre su Roma va evidenziata la sperimentazione della tecnica della risonanza magnetica per l'accertamento dell'età presso il Policlinico Umberto I. Tale ricerca è partita da un tavolo tecnico del Ministero della salute sulle problematiche dei minori stranieri non accompagnati diretto dal dott. Giovanni Battista Ascone[22].
Nella città di Napoli l'approccio prevalente in materia di accertamento dell'età consiste ancora in via quasi esclusiva nella radiografia del polso. Si registra, tuttavia, come sia stata di recente (aprile 2011) avviata la redazione di un protocollo tra la Coop. Dedalus e l'Ospedale Santobono in cui l'azienda ospedaliera si impegna ad utilizzare tecniche

21 V., *ex multis,* G.d.P. Roma sent. n. 683 del 19 ottobre 2008; G.d.P. Roma sent. n. 222 del 16 luglio 2008; G.d.P. Roma sent. n. 102 del 9 giugno 2008; G.d.P. Roma sent. 674 del 27 dicembre 2010.

22 Per un abstract del convegno di presentazione dell'uso della Risonanza Magnetica per la determinazione dell'età ossea v. all'url: http://212.14.136.135/dipim/site/it/assets/relazione_etx_ossea_conv_21_x_2010.pdf.

complesse, suggerite da medici legali esperti della materia, che tengano altresì conto del margine di errore insito nelle stesse.

Per quanto riguarda le altre regioni italiane il metodo maggiormente diffuso risulta la radiografia del polso, esame che viene tuttora utilizzato nella maggior parte dei casi anche in Sicilia in un momento immediatamente successivo allo sbarco, qualora le Autorità di Polizia abbiano dubbi riguardo alla maggiore o minore età della persona[23]. Va inoltre precisato che in questa procedura lo straniero non viene informato su quello che accade: non viene fornito allo stesso l'ausilio di un mediatore culturale né, tantomeno, gli viene rilasciata copia del referto medico, in cui raramente viene indicato il margine di errore[24].

Nel contesto siciliano va segnalata la situazione peculiare di Lampedusa: da febbraio 2011 l'accertamento dell'età non viene più effettuato facendo ricorso alla radiografia del polso bensì le autorità di pubblica sicurezza procedono all'identificazione dello straniero sulla base delle dichiarazioni dello stesso. Nel caso in cui un minore si sia erroneamente dichiarato maggiorenne e, sia immediatamente dopo l'identificazione sia in un momento successivo, venga intercettato dalle organizzazioni di tutela presenti sul territorio, si procede alla rettifica delle dichiarazioni in genere attraverso la richiesta di invio di un documento consolare che attesti che la persona in questione sia effettivamente minore, prassi tuttavia non applicabile al caso di minori richiedenti asilo. Detta identificazione, effettuata attraverso le sole dichiarazioni dello straniero, risulta essere solo una *prima* identificazione e, di conseguenza, un primo accertamento dell'età a seguito del quale il minore viene trasferito nelle c.d. "strutture ponte" per minori ove il Sindaco o un suo delegato richiede il perfezionamento dell'identificazione della persona e l'accertamento della minore età alle Autorità di pubblica sicurezza che sono responsabili di tale procedimento. Tale prassi è stata definita nella circolare con le procedure operative per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati del Comitato di coordinamento del Dipartimento di protezione civile del 17 maggio 2011[25]. Certamente è positiva la buona prassi in atto dall'inizio dell'emergenza di non procedere all'accertamento dell'età mediante radiografia del polso, come avveniva in passato quando il ricorso a detto mezzo avveniva in larghissima misura[26]. È evidente, tuttavia, che in tal modo si

23 V. Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare,* 2010, pag. 8 *"Ad oggi l'unica metodologia medica usata per l'accertamento dell'età su tutto il territorio siciliano rimane la sottoposizione agli esami biometrici";* Cfr. Save the Children, Manuale Prassi Presidium, maggio 2011.

24 V. Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare,* 2010, pagg. 8-9.

25 Il testo integrale della circolare è disponibile su http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/procedura_minori.pdf. A questa circolare è seguito il Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord Africa del 18 maggio 2011 che ha nominato Soggetto attuatore per l'assistenza dei minori non accompagnati il Direttore generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Forlani.

26 Cfr. Save the Children, *L'accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa,* 2009, pag. 9 ove si evidenzia l'andamento del ricorso alla radiografia del polso per il 2008.

crea un doppio "grado" di procedura volta all'accertamento dell'età che non risolve il problema in quanto nel momento in cui il minore viene inviato nelle strutture ponte questi viene sottoposto comunque ad esami di accertamento dell'età, esami che, come abbiamo visto, su gran parte del territorio nazionale consistono nella radiografia del polso, con tutti i limiti insiti in tale esame e che abbiamo sopra messo in rilievo.

Va, infine, segnalato quale buona prassi che in sede di Consiglio Territoriale per l'immigrazione di Bari – Sezione Minori - è stato istituito, su impulso del Tribunale per i Minorenni di Bari e di Save the Children Italia, un gruppo di lavoro che è finalizzato alla predisposizione di un protocollo operativo per l'accertamento dell'età. Del gruppo fanno parte: Save the Children Italia, il Tribunale per i minorenni di Bari, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Bari, la Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Bari, l'Ufficio Immigrazione della Questura di Bari, l'ASL di Bari e l'U.O. di medicina legale universitaria del Policlinico di Bari. Il gruppo di lavoro si è riunito per la prima volta il 30 settembre 2010. Attualmente (giugno 2011) i lavori di questo gruppo di lavoro procedono ulteriormente ed il gruppo si riunisce a cadenze periodiche. Il primo risultato del gruppo è stata l'adozione da parte della Prefettura di Bari, il 16 marzo 2011, di una circolare sull'accertamento dell'età che, nel riprendere la già citata circolare ministeriale del 9 luglio 2007, sottolinea che *"come evidenziato nella prassi, gli accertamenti sanitari per determinare la minore età non forniscono, di regola, risultati esatti e che, pertanto, la minore età deve essere presunta qualora la perizia di accertamento indichi un margine di errore".*
Per quanto riguarda le procedure di identificazione adottate ad Ancona in relazione agli arrivi alla frontiera marittima, esse si svolgono in genere nel tempo intercorrente tra l'attracco della nave e la sua successiva partenza (intervallo che risulta essere al massimo di 3 ore). L'accertamento dell'età avviene solo tramite la radiografia del polso, a cui non risulta che assista un mediatore culturale che informi il minore della procedura a cui viene sottoposto, e i migranti non identificati come minori che non chiedono immediatamente protezione internazionale vengono imbarcati sulla nave per la riammissione nel Paese di provenienza[27].

4. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

La Direttiva 2003/9/CE in materia di norme minime di accoglienza non contiene una disposizione specifica in ordine all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo ma include i minori tra le persone vulnerabili[28] in merito alle quali

27 V. Save the Children, *I minori stranieri in Italia. Secondo rapporto annuale", 2011.*

28 In particolare la direttiva all'art.13 prevede che gli Stati membri provvedano *"a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'art.*

occorre tener conto della loro specifica situazione nell'attuazione delle misure relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria.
Il D.Lgs 140/05, di recepimento della citata Direttiva, stabilisce il principio secondo il quale l'accoglienza dei minori non accompagnati *"è effettuata, secondo il provvedimento del Tribunale per i minorenni, ad opera dell'ente locale"* (art. 8, co.4). Il medesimo comma subito dopo prevede la possibilità, per gli enti locali che partecipano al programma SPRAR, di realizzare specifici progetti di accoglienza per i minori non accompagnati. L'intenzione del legislatore fin dal 2005 è stata pertanto quella di prevedere che i minori stranieri non accompagnati possano godere di un'accoglienza separata da quella prevista per gli adulti, sia che si tratti dei centri collettivi a diretta gestione statale che dei programmi di accoglienza diffusa dello SPRAR.
Tale approccio, di grande importanza, che situa l'Italia al di sopra degli standard minimi previsti dalla citata Direttiva UE sull'accoglienza, viene ulteriormente rinforzato dalle disposizioni introdotte dall'art. 28 del D.Lgs 251/07, che, pur trattando della trasposizione della Direttiva UE sulle qualifiche, riprende la materia dell'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo, introducendo in particolare, come si dirà in seguito, alcune importanti (e purtroppo finora in parte disattese) disposizioni in materia di rintraccio dei familiari del minore. Anche la *ratio* del D.Lgs 251/07 è stata quindi senza dubbio quella di privilegiare (fermo restando l'affidamento a parenti, ove rintracciabili) la collocazione del minore in progetti SPRAR dedicati ai minori stessi.
In continuità con l'approccio sopra indicato, l'art. 19, co.6, del D.Lgs 25/2008, con il quale è stata recepita nell'ordinamento la Direttiva procedure, stabilisce che *"l'autorità che riceve la domanda ai sensi del comma 5 informa immediatamente il Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati {…} per l'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema di protezione stesso e ne da comunicazione al Tribunale dei minori e al giudice tutelare, Nel caso in cui non sia possibile l'immediato inserimento del minore in tali strutture, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune dove si trova il minore".* Occorre inoltre ricordare che a norma dell'art. 26, co. 6, d.lsg. 25/2008 in nessun caso i minori non accompagnati richiedenti asilo possono essere trattenuti presso i C.I.E, i C.A.R.A. o i CDA[29].
Nonostante il quadro normativo esprima con chiarezza l'intento di tutelare il minore straniero non accompagnato richiedente asilo anche per ciò che attiene alle misure di accoglienza, va tuttavia evidenziato come le norme contenute nei tre decreti legislativi sono chiaramente non

17, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di mantenimento". La stessa direttiva all'art. 17 prevede che: *"Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale".*

29 Nella sentenza CEDU Mubilanzila Mayeca e Kiniki Mitunga c. Paesi Bassi del 12 ottobre 2006 la detenzione dei minori, in condizione di estrema vulnerabilità in quanto separati dalla famiglia, è stata equiparata a trattamenti inumani e degradanti, configurando in tal modo una violazione dell'art. 3 CEDU.

coordinate tra di loro e appaiono frutto di sovrapposizioni e ridondanze, mentre lasciano non adeguatamente chiarite alcune questioni procedurali di primaria importanza quali l'esatto collegamento tra le diverse misure e fasi dell'accoglienza e i ruoli dei diversi attori chiamati a concorrere alla tutela dei minori stessi (enti locali afferenti o meno alla rete SPRAR, giudice tutelare, Tribunale per i minorenni, tutore del minore). La più rilevante distonia che si ritiene di rilevare è quella relativa all'attribuzione prioritaria dei programmi specifici di protezione attivati in seno alla rete SPRAR quale soluzione prioritaria per l'idoneo collocamento dei minori (anche nell'ipotesi che detta collocazione sia successiva e geograficamente distinta dalla collocazione iniziale dell'accoglienza, e connessa apertura dei procedimenti di tutela del minore stesso, presso l'ente locale in cui è avvenuto il rintraccio). Il fatto che detti progetti SPRAR dedicati ai minori non accompagnati facciano parte integrante del sistema di accoglienza dedicato ai richiedenti asilo e che, salva la parziale partecipazione alle spese richieste dagli enti locali che fanno parte dello SPRAR, l'onere dell'accoglienza sia a carico dello Stato si pone certamente in piena conformità con l'obbligo per lo Stato, ai sensi di quanto disposto dalla Direttiva 2003/9/CE di assicurare un'idonea accoglienza ai richiedenti asilo (in questo caso minori) per tutto il tempo della procedura. Il punto invece di evidente grave debolezza della norma è dato dal fatto (che non emerge se non a una lettura attenta) che il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) nonostante l'appellativo di "Sistema" non consta affatto di un sistema nazionale in senso stretto che, quindi, preveda un'articolazione di funzioni tra soggetti diversi (autorità nazionali e realtà locali) dentro una cornice normativa rigorosa, bensì è in realtà un programma, seppure vasto, ad adesione variabile e volontaria da parte degli enti locali, come è stato evidenziato anche in altre parti del presente rapporto. Questa condizione strutturale dello SPRAR fa sì che non sia affatto certo che tutti i posti di accoglienza per minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo siano effettivamente inseriti nella rete SPRAR e neppure che le amministrazioni coinvolte siano quelle che per posizione geografica, in prossimità dei principali arrivi, o per dimensioni (es. le aree metropolitane) hanno una presenza forte di minori non accompagnati richiedenti asilo nel loro territorio.

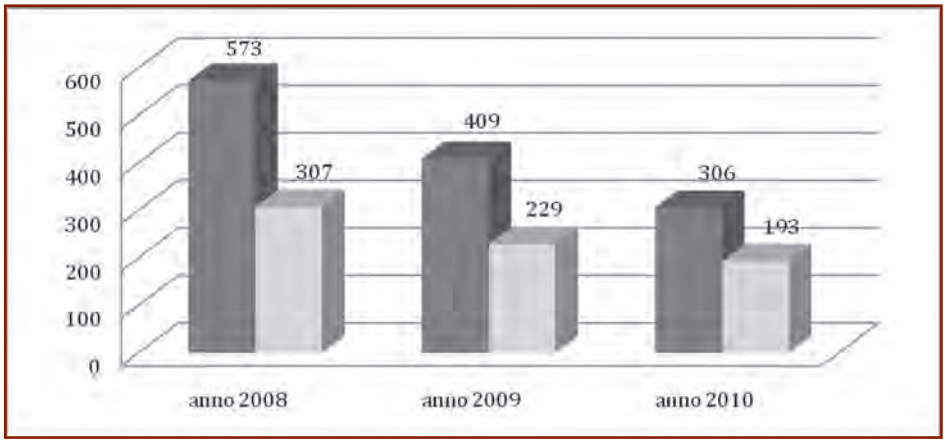
Per quanto riguarda l'accoglienza dei minori all'interno dello SPRAR, il rapporto annuale 2009-2010[30] mette in luce la forte crescita del numero dei minori stranieri accolti: nel 2006 il numero dei minori accolti era di appena 31, nel 2007 di 197, mentre il picco si è avuto nel 2008 con un numero di 409 minori[31], scesi a 320 per il 2009. Tuttavia, come si può ben notare dalla lettura della tabella relativa alle domande di asilo presentate nel triennio 2008-2010, poco più della metà dei posti di accoglienza dei minori sono reperiti

30 Disponibile all'url: http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Rapporto%20annuale%20dello%20SPRAR%20Anno%202009-2010.pdf.

31 *"Se la crescita del 2007 può essere considerata la diretta conseguenza dell'emanazione della direttiva ministeriale, il 2008 è l'anno del consolidamento della visibilità e delle presenze dei minori richiedenti asilo non accompagnati all'interno dei progetti dello SPRAR; in questa fase, infatti, numerose sono state le segnalazioni pervenute dai territori al Servizio Centrale e i conseguenti inserimenti nei progetti di accoglienza specifici per minori"*, SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati,* 2009/2010, pag. 34.

nel sistema SPRAR. L'intrinseco limite connesso alla norma sopraccitata avrebbe forse potuto essere superato attuando una programmazione pluriennale che cercasse di fare aumentare in modo significativo la capacità di accoglienza del sistema SPRAR per i minori non accompagnati (ad es. aumentando adeguatamente il Fondo per i servizi per l'asilo, promuovendo accordi con le città maggiormente coinvolte nell'arrivo o nel transito dei minori) per fare sì, come nella *ratio* della norma esaminata, che il ricorso a collocazioni non-SPRAR fosse residuale. La situazione reale è totalmente diversa.

MSNA			
N. domande asilo presentate nel triennio		N. posti disponibili d'accoglienza nello SPRAR	
Anno 2008	573	Anno 2008	307
Anno 2009	409	Anno 2009	229
Anno 2010	306	Anno 2010	193
Totale	1288	Totale	729



Nel formulare una ragionevole previsione sulle necessità di accoglienza connesse ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, al fine di evitare di programmare posti di accoglienza superiori alle effettive necessità, vanno senza dubbio considerate alcune variabili quali il turn-over annuale delle presenze per compimento della maggiore età, gli affidamenti a parenti in Italia o all'estero e il tasso di abbandono delle strutture. Tali variabili non modificano, tuttavia, in modo sensibile il quadro che emerge dall'analisi dei dati sopra riportati, in relazione alla netta carenza di disponibilità di accoglienza dedicata ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.
Va altresì osservato come molte delle regioni dell'Italia meridionale siano poco coperte da progetti SPRAR dedicati ai minori e ciò pone un problema nei momenti di maggiore pressione delle richieste. In ordine ai tempi di attesa per l'ingresso in un

progetto, secondo quanto riferito dal Servizio Centrale, in una situazione "ordinaria" non si superano i 30 giorni dalla segnalazione; nel caso di situazioni emergenziali, tuttavia, i tempi si allungano notevolmente.
La situazione appare particolarmente sbilanciata nelle grandi aree urbane: emblematico si presenta, a questo proposito, il caso del comune di Roma dove, a fronte di soli 11 posti SPRAR dedicati a minori stranieri richiedenti asilo, si può evidenziare l'esistenza di un numero molto elevato di minori, anche richiedenti asilo, che necessitano di accoglienza, come si può evincere dalla tabella seguente, elaborata dal V Dipartimento del Comune di Roma.

Minori accolti
Distribuzione per Paesi di provenienza

Nazioni	2008	2009	2010
Afghanistan	329	228	167
Albania	37	35	25
Bangladesh	75	285	247
Bosnia	23	24	20
Costa D'Avorio	4	8	32
Egitto	116	249	204
Eritrea	8	6	2
Etiopia	8	2	1
Ex Jugoslavia	11	8	11
Ghana	3	9	7
Guinea	4	14	35
Iran	10	6	3
Iraq	10	3	6
Kosovo	3	8	6
Marocco	30	19	16
Moldavia	56	53	53
Nigeria	5	15	14
Romania	235	170	212
Turchia	10	14	23
Altri paesi Africa	25	31	47
Altro	46	43	53
Totale	1048	1230	1184

A maggio 2011 i progetti SPRAR per l'accoglienza dei minori stranieri risultano essere 11, dislocati in varie regioni italiane, per un totale di 134 posti. I progetti SPRAR che accolgono minori straniere di sesso femminile sono due: Roccagorga/Sezze (LT) e Torino. Va ricordato quale aspetto qualitativo rilevante che i progetti SPRAR per i minori debbono rispondere a chiari requisiti sia di ordine strutturale che di tipo organizzativo[32]. Tali requisiti vengono richiesti e valutati in fase di analisi iniziale del progetto e vengono inoltre monitorati mediante missioni periodiche in loco.
I progetti SPRAR offrono quindi al minore un'accoglienza "integrata", che consente una progressiva autonomia del minore dal progetto stesso. Nel caso in cui si ritenga necessaria una proroga dell'accoglienza oltre i sei mesi dal compimento della maggiore età, i ragazzi vengono trasferiti in progetti per adulti, il cui indirizzo è quello di tenere il ragazzo per ulteriori sei mesi al fine di consentirgli una propria autonomia.
In sintesi si può evidenziare come il sistema SPRAR per l'accoglienza dei minori, analogamente a quanto avvenuto altresì per gli adulti, abbia dato buoni risultati per ciò che attiene il livello di tutela conseguito. Tuttavia, come già evidenziato, il sistema è rimasto gravemente sottodimensionato e anche il numero dei posti 2010-2013 previsto dal Fondo Nazionale delle politiche per l'asilo non appare conforme alle realistiche previsioni di arrivi dei minori stranieri non accompagnati nel territorio nazionale.

L'effetto combinato di una normativa certamente attenta alla condizione del minore non accompagnato richiedente asilo ma poco organica, unita all'assenza di una adeguata

32 "Nel caso l'accoglienza sia prevista in strutture tipo case famiglia o gruppi appartamento i beneficiari possono essere al massimo 6. Nel caso di centri collettivi il numero massimo dei minori da accogliere è di 10. I centri di accoglienza per minori devono garantire:
- assistenza e protezione, mettendo a disposizione personale formato e competente che sappia prendersi carico dei beneficiari in quanti minori e richiedenti protezione internazionale;
- uno spazio educativo adeguato che possa riprodurre un ambiente familiare, all'interno del quale il minore possa sentirsi protetto e libero di esprimersi;
- l'allestimento di spazi per il tempo libero, il gioco e lo studio;
- la possibilità di avere uno spazio proprio da personalizzare (nel rispetto delle regole di convivenza e degli ambienti);
- la presenza di educatori specializzati che hanno il ruolo primario nell'impostazione, gestione e supervisione di un progetto educativo individualizzato per ciascun minore;
- la possibile previsione di un rapporto tra operatori/utenti 1 a 3;
- durante la notte la presenza di almeno un operatore, per il quale si deve allestire una stanza a sé con relativo servizio igienico;
- la presenza di mediatori e interpreti qualificati;
- una programmazione attenta delle attività in collaborazione con personale ed esterni (anche associazioni di volontariato);
- un'assistenza psico-sociale qualificata, basata su un approccio attento alla cultura del minore e sensibile alle differenze di genere. Per consentirlo risulta ancora una volta centrale una stretta collaborazione con i locali servizi socio-sanitari, con i quali è possibile concludere accordi e protocolli che possono prevedere anche uno scambio di competenze e di aggiornamenti reciproci tra progetto e servizi del territorio".

Si veda SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale,* pagg. 83-84.

programmazione, fa sì che degli arrivi appena più intensi del recente passato mettano in crisi il fragile sistema di accoglienza. È il caso, ad esempio, della situazione originatasi nel 2011, con un numero di minori non accompagnati arrivato a Lampedusa stimato in circa 1500 unità nel periodo gennaio-giugno 2011[33]. Tale fenomeno, la cui entità è certamente di rilievo, ma lontana dal doversi ritenere critica, assume invece i connotati di una vera e propria emergenza che sottopone il sistema di accoglienza a modifiche anche rilevanti. Sin dal febbraio 2011, ovvero dal momento in cui la crisi in Libia e in altri Paesi del Nord Africa ha iniziato ad assumere connotati di grande rilevanza, sulla base di diversi decreti, e delle ordinanze di protezione civile, adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Interno, sono state stabilite nuove procedure per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati. Come si è già accennato, il 17 maggio 2011 è stata definita dal Comitato di coordinamento la circolare con le procedure operative, mentre il giorno successivo è seguito il Decreto del Commissario delegato all'emergenza nord Africa che ha nominato, quale Soggetto attuatore per l'assistenza dei minori non accompagnati, il Direttore generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Forlani. A giugno 2011 la situazione quanto a reperimento di nuove strutture di accoglienza per minori risultava alquanto problematica.

Nel caso in cui il minore, per quanto richiedente asilo, non riesca ad entrare in un progetto SPRAR e quindi rimanga nell'accoglienza sul territorio, il quadro degli interventi diviene ancora più frastagliato. In detta ipotesi non si prevede una separazione tra i minori stranieri richiedenti asilo e gli altri minori stranieri non accompagnati che vengono, pertanto, accolti nelle medesime strutture e ai quali vengono, quasi sempre, offerti i medesimi servizi. Attualmente, inoltre, la normativa italiana non distingue compiutamente tra comunità di prima o di seconda accoglienza; tuttavia questa distinzione è molto frequente nella prassi: in particolare la comunità educativa di prima accoglienza (detta anche pronta accoglienza) è caratterizzata dalla continua disponibilità e temporaneità dell'accoglienza che in genere è rivolta ad un gruppo ristretto di minori, massimo 10, che hanno a disposizione un gruppo di educatori che a turno assumono la funzione di adulto di riferimento. Il minore dovrebbe risiedere all'interno della comunità per un lasso di tempo molto ridotto, e, entro un mese, dovrebbe essere elaborato un progetto educativo a medio/lungo termine presso una comunità di seconda accoglienza[34].
Per quanto riguarda il monitoraggio delle comunità di accoglienza per minori esso è stato condotto sul territorio della Sicilia, della Puglia e delle Marche da Save the Children, nell'ambito del progetto Praesidium, cui si è più volte fatto riferimento, tramite anche dei protocolli di intesa con le regioni per il monitoraggio delle comunità

33 Save the Children, comunicato stampa del 7 giugno 2011.

34 Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia, Marche",* 2010.

di accoglienza e la creazione di database rispetto agli standard di accoglienza stessi[35]. È il caso ad esempio del Protocollo d'Intesa tra la Regione Puglia e Save the Children. Il Protocollo prevede che le parti si impegnino a coordinare il proprio intervento in materia di protezione e accoglienza dei minori migranti stranieri, non accompagnati, in Puglia. Le finalità principali del protocollo d'intesa siglato con l'assessorato al welfare e l'assessorato alle Politiche Giovanili, Cittadinanza Sociale e Attuazione del Programma della Regione Puglia sono quelle di monitorare e coordinare gli interventi in materia di protezione ed accoglienza dei minori migranti, potenziando le capacità del territorio, e, soprattutto, promuovere un sistema centralizzato a livello regionale di monitoraggio degli inserimenti dei minori nelle comunità di alloggio presenti in 44 ambiti territoriali pugliesi, basato sulle disponibilità di accoglienza e sugli standard offerti.
Le comunità monitorate nei tre territori sono gestite, nella maggior parte dei casi, da enti religiosi o cooperative sociali, che sono spesso soggetti titolari dell'iscrizione all'albo regionale e già attive nel settore dell'accoglienza dei minori; in quasi tutti i territori vi è il problema del pagamento delle rette da parte degli enti locali, che spesso si ripercuote sulle condizioni di accoglienza e sui servizi offerti dalle comunità. Sebbene le maggiori carenze sul piano dei servizi offerti dalle comunità si registrino sul territorio siciliano, alcune difficoltà strutturali esistono anche in Puglia e nelle Marche, legate in particolare alla mancanza di assistenza legale e mediazione culturale, che rappresentano aspetti critici in tutti e tre i territori. La mancanza di questo tipo di servizi all'interno delle comunità di accoglienza è sicuramente molto grave in quanto determina una compressione del diritto del minore ad avere ogni informazione che gli occorra per il proseguimento del suo iter di integrazione sul territorio nazionale e, nel caso di richiedenti asilo, può determinare una scarsa informazione in merito alla procedura di richiesta di protezione internazionale intrapresa. A tale proposito occorre evidenziare che molto spesso gli operatori delle comunità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati non conoscono in modo compiuto l'iter amministrativo della domanda per il riconoscimento della protezione internazionale e che, per tale ragione, valutano in modo errato i percorsi personali di ciascun minore[36]. Inoltre, secondo quanto rilevato da Save the children, l'assenza del mediatore culturale è uno dei fattori che maggiormente incidono sul fenomeno degli allontanamenti volontari[37].
Tra altre significative esperienze, si segnala come, a partire dal 1998, la provincia di Bolzano abbia definito alcune "misure a sostegno di minori stranieri non accompagnati". Queste prevedono l'accoglienza del minore non accompagnato in due

35 Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia, Marche,* 2010.

36 Fidone G., 2011, "I minori non accompagnati", in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pagg. 270 e ss.

37 Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia, Marche",* 2010, pag. 31.

fasi: la prima accoglienza ed il secondo livello di intervento. Nella prima fase il minore viene accolto in un centro di prima accoglienza per un tempo massimo di 60 giorni. La prima accoglienza offre la possibilità di soddisfare i bisogni primari del minore e contemporaneamente approfondire la sua situazione. Nella seconda fase il minore viene accolto in una delle residenze assistite distribuite su tutto il territorio provinciale o in un'altra struttura idonea. La creazione di possibilità di inserimento sociale su tutto il territorio provinciale rispecchia la disponibilità di accoglienza e di integrazione attraverso la messa a disposizione di risorse in linea di massima già esistenti, come la possibilità di frequentare percorsi formativi, l'accesso al mercato del lavoro attraverso la formazione professionale etc. Per ora non esistono programmi specifici per minori stranieri non accompagnati richiedenti la protezione internazionale.

Di interesse appare anche il progetto *Oltre il confine,* ai cui finanziamenti partecipa, a partire dal 2010, il Comune di Milano, in collaborazione con Anci e Ministero del Welfare[38]. Nella prima fase di tale progetto sono state create linee guida per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Subito dopo la segnalazione, i minori vengono collocati in una struttura di pronto intervento degli enti del terzo settore convenzionati con il Comune di Milano, per poi procedere con un primo colloquio con gli assistenti sociali del comune e i mediatori linguistici. Infine viene attivato un percorso di integrazione, apprendimento della lingua italiana, inserimento scolastico e professionale. La seconda fase del progetto prevede, in via sperimentale, la promozione dell'affido familiare attraverso la ricerca di famiglie italiane e straniere disponibili. Non si dispongono di ulteriori dati sulla seconda fase del presente progetto.

In relazione alla situazione nell'area metropolitana di Roma va doverosamente segnalata una rilevante criticità che ben mette in rilievo i gravi problemi che possono sorgere, anche in termini di accoglienza, a seguito delle farraginose procedure di accertamento dell'età di cui si è detto in precedenza: le organizzazioni di tutela hanno riscontrato, infatti, delle difficoltà in ordine all'accoglienza di minori, anche richiedenti asilo, erroneamente identificati come maggiorenni e per i quali si prevedeva una controperizia a seguito della quale risultava accertata la minore. In tali situazioni successivamente alla controperizia viene immediatamente fatta una segnalazione al giudice tutelare ed ai servizi sociali del comune di Roma; questi ultimi, però, rifiutano di accogliere i minori nel sistema di accoglienza se non nel momento in cui sia stata aperta la tutela, in ciò differenziando il trattamento di questi ragazzi rispetto a coloro i quali siano identificati da subito come minorenni i quali entrano immediatamente in pronta accoglienza senza attendere l'apertura della tutela. Come visto, i tempi di apertura della tutela sono, nella maggioranza assoluta dei casi, piuttosto lunghi, arrivando perfino a 2/3 mesi; ciò vuol dire che il minore in questo lasso temporale si trova privo dell'accoglienza a cui avrebbe, viceversa, diritto.

38 http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect%2Fcontentlibrary%2FGiornale%2FGiornale%2FTutte+le+notizie%2FFamiglia+Scuola+e+Politiche+Sociali%2Fminori_stranieri.

L'inserimento scolastico, formativo e lavorativo rappresentano spesso la fase più delicata e problematica all'interno del percorso di inserimento del minore. Anche in ordine all'integrazione dei minori stranieri non accompagnati che siano titolari di protezione internazionale e che non siano stati accolti in strutture SPRAR, va precisato che i criteri seguiti per detta integrazione sono, generalmente, quelli previsti per i minori stranieri in generale[39]. Non si sono, infatti, rilevati programmi regionali di integrazione che fossero specificamente dedicati ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. A questo proposito va messo in rilievo che dal 2008 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso un Programma nazionale di Protezione dei Minori stranieri non accompagnati che è realizzato dall'ANCI. Si tratta della sperimentazione, attraverso una rete di comuni che costituiscono un sistema nazionale, della presa in carico ed integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. L'obiettivo del Programma è quello *"di accrescere la tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia sostenendo i comuni nella messa a punto di servizi specifici in una logica di standardizzazione nazionale degli interventi. Il programma parte dall'esigenza dei territori di far fronte in maniera più compiuta alle necessità di accoglienza e tutela dei minori e si fonda sulla condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali, secondo un modello di collaborazione già utilizzato con successo in altri settori delle politiche sociali"*[40].

In ordine alla formazione, rilevanti problemi sono stati riscontrati sulla mancanza di corsi di lingua italiana sul territorio in cui è presente la comunità di accoglienza che siano a ciclo continuo e quindi consentano un inserimento del ragazzo nel corso al momento del suo ingresso in accoglienza. Alcune testimonianze sono in tal senso significative: *"Non vi sono a Brindisi corsi regionali di lingua italiana, ma tutti i corsi sono gestiti da enti di accoglienza e non vi sono corsi che inizino ora. Eppure il ragazzo ha bisogno di socializzare, di rapportarsi con persone che si trovano nella sua stessa situazione. Lo strumento della lingua aiuta i ragazzi ad autodeterminarsi e ad uscire da un isolamento a cui sarebbero destinati se non apprendessero l'uso della lingua italiana.* (Comunità educativa per minori Acli, aprile 2011).
Va evidenziato sul territorio di Roma il progetto FER LIA (Laboratori per l'integrazione e l'autonomia) che è partito il 3 settembre del 2010 e si concluderà il 30 giugno 2011; il progetto risponde all'azione dell'inserimento socioeconomico di categorie vulnerabili. Il progetto è indirizzato a richiedenti e titolari di protezione internazionale; visti i lunghi tempi per l'apertura della tutela, al progetto possono partecipare anche minori la cui domanda non sia stata ancora formalizzata ed è sufficiente che vi sia una dichiarazione dell'assistente sociale sulla volontà del minore di richiedere asilo. Il progetto ha riguardato 96 ragazzi di cui 55 sono stati inseriti in corsi di formazione mentre per i restanti sono stati erogati dei contributi per consentire ai ragazzi di svolgere le attività che preferiscono a seconda delle necessità e delle inclinazioni personali. I corsi formativi

39 Cfr. Fidone G., *loc.cit.,* pag. 271.

40 V. www.anci.it.

sono stati: un corso di lingua italiana, un corso di panificazione ed un corso di cameriere di sala e di piano, realizzato con l'EBTL (ente bilaterale turismo del Lazio).

5. Il diritto all'unità familiare e il regolamento Dublino

Il combinato disposto degli artt. 28, co. 3, D.Lgs 25/08 e 8, co. 5, d.lsg 140/05[41] disciplina il diritto dei minori non accompagnati titolari dello status di protezione internazionale di ricercare i propri familiari con cui ricongiungersi; la ricerca dovrebbe riguardare anche il familiare che ancora si trova nello stato di origine o provenienza, o che si trovi in uno stato terzo e deve essere condotta in modo *"da tutelare la sicurezza del titolare della protezione internazionale e dei suoi familiari"* (art. 28, co. 3, d.lsg 251/08). Per questo fine il decreto legislativo 140/05 prevede la necessità di stipulare apposite convenzioni tra il Ministero dell'Interno e le organizzazioni che si occupano dell'individuazione di familiari dei richiedenti asilo e titolari della protezione internazionale[42].
Attualmente l'efficacia di tale norma è fortemente depotenziata dall'assenza sul territorio di programmi che consentano il rintraccio dei familiari. Secondo quanto segnalato dalle organizzazioni di tutela in passato questo servizio era assicurato dal Servizio sociale internazionale che si occupava del rintraccio dei familiari dei minori stranieri n.a. segnalati dal Comitato minori stranieri. Tale servizio attualmente non risulta più attivo. Il servizio tracing della Croce Rossa Italiana che conferma che il servizio è di ricerca di familiari in generale e non rivolto in modo specifico a minori stranieri n.a. titolari di protezione internazionale.
Va segnalato, a questo proposito, il recente progetto "Accoglienza" di Save the Children che, tra gli altri compiti, si occupa di coesione familiare[43]. Il progetto è iniziato nel maggio del 2010 con una mappatura dell'area di intervento ed ha iniziato ad essere operativo nel settembre 2010. I casi di coesione familiare all'interno del territorio nazionale che sono stati finora seguiti sono stati 7, quasi tutti minori stranieri non accompagnati di

41 L'art. 8, co. 5, D.Lgs 140/2005 prevede, in particolare, che al fine di rintracciare anche nel Paese di origine i familiari dei minori non accompagnati, il Ministero dell'Interno stipuli *"convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, sentito il Comitato per i minori, con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) ovvero con la Croce Rossa Italiana".* L'attuazione di questi programmi diretti a rintracciare i familiari deve essere svolta nel superiore interesse del minore e con l'obbligo della riservatezza, necessario a tutelare la sicurezza del richiedente asilo.

42 V. Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* Parma, 2011, pagg. 146 ss.

43 *"Il progetto è volto a potenziare l'accoglienza e garantire protezione ai minori non accompagnati, con un focus specifico dedicato ai minori egiziani che si spostano dalle aree di arrivo verso il Nord Italia. Il progetto si rivolge sia ai misna in comunità alloggio, sia ai minori più invisibili che per scelta o costrizione, non entrano nel sistema di accoglienza e che, privi di documenti di soggiorno, non godono di protezione sul territorio italiano",* Save the Children, *Il progetto ACCOGLIENZA dei minori stranieri non accompagnati in Lombardia – Scheda descrittiva,* 2010.

origine egiziana. Il progetto è finanziato al 100% da Save the Children ed opera, in particolare, sul territorio milanese, ma ha anche mobilità sul territorio di Torino, anche se attualmente non risultano essere stati effettuati interventi in questa città.

Si sottolinea come la proposta di rifusione della Direttiva Accoglienza COM(2011)320 presentata dalla Commissione Europea, nella nuova formulazione dell'art. 24, co.3, preveda l'obbligo degli Stati membri di stabilire procedure per il rintraccio dei familiari sul territorio europeo. La normativa italiana, quindi, sarebbe già adeguata alla normativa europea e necessiterebbe soltanto di strumenti attuativi per rendere effettivo tale obbligo.

Strettamente connesso al tema del rintraccio dei familiari è quello dell'applicazione del Regolamento Dublino II ai minori stranieri n.a. L'art. 6 del Regolamento prevede infatti che: *"se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel miglior interesse del minore. In mancanza di un familiare, è competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda di asilo"*.
Non essendoci un effettivo sistema di rintraccio dei familiari sul territorio europeo, la prima parte di questa normativa risulta in gran parte depotenziata della sua efficacia. Sarebbe, viceversa, auspicabile la presenza sul territorio nazionale di un programma del genere, programma che contribuirebbe sicuramente a diminuire l'alto tasso di irreperibilità che abbiamo visto essere presente tra i minori stranieri non accompagnati di alcune nazionalità e che vedremo particolarmente presente nel caso dei minori presenti alla stazione Ostiense di Roma.
Difficoltà applicative si pongono anche in relazione al secondo comma dell'art. 6 del Regolamento Dublino II. Come si è appena visto, infatti, il regolamento prevede che in mancanza di un familiare sia competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore abbia effettivamente presentato la domanda di asilo. Il regolamento Dublino permette, quindi, agli Stati di applicare delle disposizioni maggiormente protettive nei confronti dei minori e di analizzare la loro domanda di asilo, onde evitare il trasferimento verso un altro Paese[44].
Per ciò che riguarda l'Italia le organizzazioni di tutela sono concordi nell'affermare che non risultano al momento casi di invio di minori stranieri dal nostro Paese verso altri Stati membri.

44 "*Uno solo dei Paesi studiati, la Francia, non applica del tutto il regolamento Dublino II ai minori, mentre gli altri ne fanno un'applicazione restrittiva allo stesso titolo degli adulti. In Gran Bretagna il tribunale amministrativo ha ritenuto in un caso di trasferimento di un minore verso la Grecia che il Regno Unito non deve rinviare i richiedenti asilo verso questo Paese, in virtù dell'assenza di una procedura giusta. Il Ministro dell'Interno ha fatto appello avverso questa decisione e si è visto dar ragione dalla Corte di Appello che ha concluso che i richiedenti asilo rimandati in Grecia potevano vedere la loro richiesta esaminata in questo Paese*", CIR, *L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union Européenne*, 2010, disponibile all'url http://www.cir-onlus.org/accueil-et-reception-des-mineurs-non-accompagnes-dans-8-pays-de-ue-rapport-final-fr.pdf;

Risultano, invece, numerosi casi di rinvio verso l'Italia di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e molto spesso già titolari di protezione internazionale. Tra il 2009 ed il 2011 Save the Children Italia ha ricevuto numerose segnalazioni e richieste di intervento da parte di minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale che erano stati trasferiti in Italia da altri Paesi dell'Unione Europea. Queste richieste provenivano sia dagli stessi minori che da enti o ONG che avevano in carico l'assistenza del minore nel Paese nel quale il minore si era recato dopo essere transitato per l'Italia, o che erano stati contattati dagli stessi minori che riferivano di trovarsi in Italia privi di assistenza. In particolare dall'ottobre 2009 all'inizio del 2011 sono stati segnalati dall'estero a Save the Children Italia almeno 100 minori: si tratta sia di segnalazioni di casi individuali, sia di segnalazioni sul numero di minori che erano in corso di rinvio in Italia e che sono stati poi successivamente rinviati nel corso del 2010 [45]. Le segnalazioni dei tutori olandesi, riuniti nell'organizzazione NIDOS (che riceve le tutele in via esclusiva dallo Stato) hanno quantificato in circa 60 i minori rinviati verso l'Italia nel corso del 2010. Alcune decine di casi sono stati segnalati da altri Stati quali il Regno Unito[46], la Norvegia, la Germania e la Svezia.
Numerosi sono stati, peraltro, i ricorsi presentati alla Corte Europea dei Diritti Umani in ordine al rinvio in Italia di minori stranieri non accompagnati. In attesa della definizione di tali procedimenti, che sono ancora in corso, è possibile tuttavia evidenziare che in alcuni casi la Corte Europea ha ordinato di sospendere il rinvio in Italia dei minori per tutta la durata del procedimento innanzi ad essa[47].

45 Da quanto riferito dalle organizzazioni di tutela, si tratterebbe, nella gran parte dei casi si tratta di persone che già hanno una forma di protezione sul territorio italiano (in genere di protezione umanitaria) ma che per vari motivi (tra cui quello prevalente è la ricerca di un sistema di accoglienza migliore) si allontanano dal nostro Paese verso i Paesi del Nord Europa, dove in molti casi formulano una nuova domanda di asilo ed entrano nell'accoglienza loro dedicata, per poi essere rinviati in Italia a seguito dell'applicazione del Regolamento Dublino II.

46 *"Nel 2010 l'Alta corte inglese si è mostrata estremamente critica verso il trasferimento di una giovane ragazza in Italia, nel quadro del regolamento Dublino II. Il giudice ha ordinato che la giovane ragazza, che era già stata trasferita in Italia, fosse riportata nel Regno Unito"*, CIR, *L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union Européenne,* 2010, disponibile all'url http://www.cir-onlus.org/accueil-et-reception-des-mineurs-non-accompagnes-dans-8-pays-de-ue-rapport-final-fr.pdf.

47 V. decisione del 7 gennaio 2010 (ricorso n. 67779/09); decisione del 2 dicembre 2009 (ricorso n. 63469/09); decisione del 13 novembre 2009 (ricorso n. 59926/09); decisione del 18 agosto 2009 (ricorso n.44517/09), decisione del 7 settembre 2010 (ricorso 51377/10) ove si può leggere *"On 7 september 2010 the President of the Chamber to which the case has been allocated decided, in the interests of the parties and the proper conduct of the proceedings before the Court, to indicate to the Government of the Netherlands, under Rule 39 of the Rules of Court, that the applicant should not be expelled to Italy for the duration of the proceeding before the court";* decisione del 14 gennaio 2011, (ricorso n. 3303/11); decisione 17 agosto 2010 (n.46769) ove si legge: *"The President also decided to request the Government of Italy, under Rule 54 par. 2 8°9 of the Rules of Court, to submit the following information:*

1) Is it correct, as claimed by the applicant, that pursauant to italian law an alien will not, or no longer, be eligible for a residence permit in Italy if it appears that false or incorrect information has been provided? If so, does this

Tali dati sembrano, ad una prima lettura, essere in contrasto con quanto emerso nel corso della ricerca sull'applicazione del Regolamento Dublino, rispetto ai quali si rinvia al capitolo 4 (secondo i dati forniti dall'ente gestore del valico di Fiumicino solo 2 minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono stati rinviati in Italia nel 2009 e lo stesso è accaduto nel 2010). Occorre, tuttavia, precisare che il problema che si pone in questi casi è che spesso il minore era stato identificato come tale all'estero ma al suo rientro in Italia viene trattato e considerato come adulto sulla base di una prima identificazione, molte volte errata in quanto effettuata con metodologie che presentano, come si è precedentemente illustrato, un alto margine di errore. In tali casi l'identificazione effettuata in Italia non viene modificata per il solo fatto che tali soggetti siano stati riconosciuti come minori e trattati come tali in un altro Paese dell'Unione. Nel momento in cui si chiede la rettifica dell'età, al rientro dei minori dagli altri Paesi UE, sulla base del nuovo accertamento, i minori stessi rischiano anzi di vedersi imputato il reato di attestazione o dichiarazione di falsa identità di cui all'art. 495 c.p.[48] e altresì di non vedere disposto, o quanto meno non nell'immediatezza, l'invio ad idonee strutture di accoglienza.

Sulla problematica va segnalato che lo stesso Servizio Centrale dello SPRAR riferisce di essere stato contattato spesso da servizi di altri paesi dell'Unione Europea per informazioni sulla procedura di accoglienza in Italia in questi casi; i minori oggetto di tali richieste erano stati tuttavia identificati come maggiorenni in Italia per cui il Servizio Centrale stesso non riceve alcuna segnalazione in merito alla necessità della loro accoglienza da parte delle competenti autorità italiane, cosa che ovviamente avviene nel caso in cui si tratti di rinvio in Italia, in applicazione del Regolamento Dublino II, di minorenni già considerati tali sul territorio italiano.

6. La grave situazione dei minori della stazione di Roma Ostiense

Del tutto peculiare è la situazione che ben dal 2002 si è creata presso la stazione Ostiense di Roma, un'area in cui trovano rifugio un numero importante di persone

legislation have any consequences for the residence permit previously issued to the applicant stating a first name and date of birth different to ones she used in the netherlands, the latter ones – it is submitted- being the correct data?

2) Should the residence permit previously issude to the applicant in Italy be revoked what procedures are open to her to prevent her expulsion to Somalia which she claims would be in violation of article 3?".

48 Art. 495 c.p. (falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri): *"Chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona è punito con la reclusione da uno a sei anni. La reclusione non è inferiore a due anni:*

1) se si tratta di dichiarazioni in atti dello stato civile;

2) se la falsa dichiarazione sulla propria identità, sul proprio stato o sulle proprie qualità personali è resa all'autorità giudiziaria da un imputato o da una persona sottoposta ad indagini, ovvero se, per effetto della falsa dichiarazione, nel casellario giudiziale una decisione penale viene iscritta sotto falso nome".

senza fissa dimora e in cui è presente un'importante popolazione di afgani, tra cui molti richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, di cui moltissimi sono minori non accompagnati.
Nel corso del 2009 e del 2010 la situazione di Ostiense ha creato tensioni tra il locale municipio, l'amministrazione comunale e le associazioni di tutela. A più riprese vi sono stati tentativi di sgomberi dal quadrante di Ostiense con soluzioni temporanee e di fortuna, come quella del 2009 quando una parte degli stranieri, molti dei quali già titolari di protezione internazionale, fu trasferita presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto. Grazie all'intervento di diverse associazioni, al momento di un nuovo sgombero avvenuto nel luglio 2010 alcune delle persone sono state accolte negli edifici dell'ex ospedale Forlanini e nella "Casa della Pace" in grado di ospitare circa 400 persone. Questo accordo, dichiaratamente provvisorio, è stato sospeso nel marzo 2011. Il binario 15 della stazione Ostiense è tornato quindi ad essere meta di una occupazione spontanea. Ad aprile 2011 i migranti risultavano dislocati in un'area adiacente al binario, dove potevano usare acqua corrente e bagni chimici, ma in una condizione di degrado; la problematica di come assicurare ai migranti e ai richiedenti asilo presenti una effettiva e concreta tutela è rimasta quindi di nuovo totalmente irrisolta[49].
Una componente importante della popolazione afgana della stazione Ostiense è certamente rappresentata da minori, molti dei quali non accompagnati. Su 567 pazienti visitati dall'associazione "Medici per i diritti umani" (Medu) nel 2009, il 27,8% dei pazienti si dichiaravano minori.
Un accurato ed autorevole rapporto redatto dalla citata organizzazione umanitaria[50] evidenzia come *"La maggior parte dei pazienti visitati sono profughi afgani. Il 4,8% di essi è risultato essere richiedente asilo, il 23,3% è titolare di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o per motivi umanitari, il 3% ha lo status di rifugiato, l'1,1% ha un avviso di espulsione, il 6,8% è destinatario di un provvedimento di respingimento in Grecia in base al regolamento europeo Dublino II, il 61% non ha ancora effettuato la richiesta d'asilo. I profughi afgani si dividono in maniera pressoché equivalente tra coloro che dichiarano di voler rimanere in Italia (50,1%) e coloro che sono in transito verso i paesi dell'Europa del nord (48,8%), in prevalenza Inghilterra, Paesi scandinavi e Germania. Solo una minoranza (1,1%) ha espresso indecisione circa la propria futura destinazione. Tra i minori afgani che si sono rivolti all'unità mobile il 71% ha dichiarato di essere in transito verso il Nord Europa, il 26% vuole rimanere in Italia ed il 3% ha affermato di non aver ancora deciso".*

Tali dati risultano sostanzialmente confermati anche per il periodo ottobre 2010-

49 Medici per i Diritti Umani (MEDU), A Buon Diritto e Campagna Welcome in occasione della Giornata Mondiale dei Rifugiati il 20 giugno 2011 hanno proposto la realizzazione di un centro che garantisca accoglienza e dignità ai profughi che fuggono da guerre e persecuzioni e per i quali la capitale rappresenta il "porto di secondo sbarco" in Italia.

50 MEDU, Un camper per i diritti, rapporto sulle attività di assistenza sanitaria a Roma, 2009, scaricabile dal sito www.mediciperidirittiumani.org.

aprile 2011, dove la percentuale dei minori sul totale delle presenze sfiora il 30%[51]. Secondo i dati dell'associazione "l'Albero della vita", presente ad Ostiense dall'aprile 2010, dal luglio al maggio 2011 sono stati 450 i minori contattati complessivamente dall'associazione stessa, di cui 380 seguiti dal loro sportello di consulenza legale. Altissima è tra i minori la percentuale di coloro per i quali l'Italia rappresenta solo un luogo di transito in vista della prosecuzione del viaggio verso altri Paesi Ue. L'86,5% dei minori intercettati dall'Albero della vita ha espressamente dimostrato l'intenzione di non fermarsi in Italia, mentre solo il 5%, ovvero 19 casi, ha espresso la volontà di rimanere in Italia. La mete finali maggiormente desiderate dai minori, secondo le rilevazioni dell'associazione "Albero della Vita" sono: la Svezia (25,8%), la Germania (15,7%), la Svizzera (5,2%), la Francia (5,2), la Norvegia (5%), l'Inghilterra (5%), la Danimarca (5%), altre mete (12,5%), mentre il 20,6% degli intervistati ancora non sa quale meta raggiungere.
È infine importante evidenziare come almeno il 35,3% dei ragazzi contattati dall'Albero della Vita abbia almeno un familiare (fratelli, cugini, zii) permanente in uno Stato Europeo, mentre il 5,4% ha almeno un amico da raggiungere in un altro Stato Europeo, il 59,3%, infine, non ha nessuno da raggiungere.

7. Conclusioni e raccomandazioni

Come si è potuto constatare nel corso della trattazione, le principali problematiche relative alla tutela dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo non afferiscono a carenze di norma primaria (salvo la tematica, più generale, di una riforma complessiva del sistema di accoglienza), bensì riguardano carenze regolamentari e disfunzioni, purtroppo anche assai rilevanti, nell'applicazione delle normative vigenti. Si ritiene pertanto di indicare le seguenti raccomandazioni, alla maggior parte delle quali può essere data rapida attuazione qualora vi sia una effettiva volontà delle Amministrazioni competenti ad agire.

7.1. L'assoluta necessità di un sistema di monitoraggio delle presenze e degli esiti delle domande di asilo

Come evidenziato, non risultano disponibili o comunque non vengono resi pubblici i dati sugli esiti delle domande di asilo presentate dai minori. Si tratta di un fatto decisamente sorprendente cui va posto immediato rimedio. Se non v'è conoscenza neppure del dato basilare relativo agli esiti delle domande ben si comprende come non sia possibile conoscere ed analizzare altri dati rilevanti relativi ad esempio al tempo che mediamente intercorre tra l'arrivo e la presentazione della domanda di asilo, al tasso di irreperibilità e di fuga durante la procedura o dopo la sua conclusione, ai percorsi di accoglienza realizzati nelle

51 Cfr. www.viaggiatoriinvisibili.it.

more del procedimento di accertamento del diritto d'asilo e dopo di esso. Nonostante alcune positive esperienze di cui si è dato atto, il monitoraggio nazionale delle presenze e della condizione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo appare carente. L'elevato tasso di irreperibilità di molti minori stranieri non accompagnati, ed in specie di quelli provenienti dai paesi di probabile fuga per ragioni legate alla protezione internazionale, la possibilità che molti minori non accedano alla procedura di asilo, le profonde difformità in relazione ai diversi sistemi di accoglienza, costituiscono elementi di forte preoccupazione che dovrebbero indurre le competenti autorità a strutturare un sistema più accurato e permanente di monitoraggio delle presenze di minori, del loro accesso alla procedura di asilo e dei percorsi di accoglienza.

7.2. L'inderogabile necessità dell'adozione di un protocollo nazionale sull'accertamento dell'età

Nodo principale dell'intera materia relativa ai minori stranieri non accompagnati, specie qualora si consideri che oltre l'80% di essi giunge in Italia dopo i 16 anni, sia che si tratti di accesso alla procedura, che di misure di accoglienza che di corretta applicazione del Regolamento Dublino II, è l'applicazione di una corretta procedura di accertamento dell'età che consenta di compiere in modo uniforme lo stesso accertamento su tutto il territorio nazionale adottando parametri scientifici adeguati. Risulta pertanto inderogabile l'emanazione di un protocollo nazionale interministeriale che definisca concretamente criteri e procedure uniformi per l'accertamento dell'età. In particolare è importante che detto protocollo preveda:

- Il superiore interesse del minore come criterio guida e come finalità principale;
- un approccio multidimensionale nell'accertamento dell'età che tenga conto dei fattori relativi allo sviluppo psicosociale del minore e al proprio sviluppo fisico;
- l'obbligo dell'indicazione del margine di errore per ognuno degli accertamenti eseguiti;
- l'obbligo di presunzione della minore età nel caso in cui vi siano dubbi in merito;
- la formazione dei professionisti incaricati di compiere la procedura di accertamento;
- l'aggiornamento periodico delle procedure di accertamento;
- la previsione della obbligatoria presenza di un mediatore culturale al momento dell'accertamento;
- la previsione dell'obbligo di acquisizione del consenso informato ed esplicito del ragazzo a sottoporsi alla procedura;
- la previsione dell'obbligo di rilasciare al ragazzo, ritenuto minore o meno, una copia del proprio referto medico tradotta nella sua lingua madre o, laddove ciò non sia possibile, in una delle lingue veicolari. Tale referto dovrebbe altresì contenere l'indicazione dei mezzi di impugnazione esperibili.

È auspicabile, in linea con quanto sopra indicato, che l'Italia si faccia promotrice a livello europeo della proposta di adottare un protocollo comune a tutti Paesi dell'UE, sull'accertamento dell'età in modo tale da evitare che si formino prassi difformi che possono portare ad applicazioni del Regolamento Dublino II distorte o comunque non conformi con quanto previsto dal Regolamento stesso.

7.3. Misure volte a garantire l'accesso alla procedura di asilo

In considerazione del fatto che il maggior numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo giunge in Italia a seguito degli sbarchi, e che è assai rilevante il numero di minori intercettati alle frontiere marittime, come evidenziato al capitolo 1, appare opportuno prevedere l'adozione delle seguenti due misure:
a) rafforzare i servizi di accoglienza ai valichi di frontiera previsti dall'art. 11 del D.Lgs 286/98 di cui si è ampiamente trattato al capitolo 1, garantendo sempre la presenza di personale con competenze specifiche in materia di tutela dei minori e attivare protocolli d'intesa con gli enti locali e l'autorità giudiziaria minorile per una tempestiva presa in carico delle segnalazioni effettuate;
b) prevedere l'istituzione di strutture di pronta accoglienza (anche con funzioni di transito ed attivabili con immediatezza su necessità) per minori non accompagnati nelle zone di sbarco, compresa l'isola di Lampedusa in quanto l'arrivo di minori non accompagnati, in tali contesti costituisce un fatto del tutto prevedibile, ancorchè soggetto a una forte variabilità quanto a numero di arrivi e loro concentrazione in determinati momenti.

7.4. L'apertura delle tutele

Appare necessario concordare con il Ministero della Giustizia l'attivazione di procedure atte a ridurre i tempi di apertura della tutela e nomina del tutore per consentire al minore di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale quanto prima possibile. Come è stato evidenziato infatti, la gran parte dei minori richiedenti asilo appartiene alla fascia d'età dei 16-17 anni e procrastinare a lungo la loro procedura di riconoscimento può avere come conseguenza che, nelle more, il minore raggiunga la maggiore età. Si auspica altresì che venga rafforzata, al fine di estenderne la presenza in modo uniforme sul territorio nazionale, la figura del tutore volontario che già viene utilizzata in alcune città italiane, figura che consentirebbe un maggior grado di indipendenza e imparzialità nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale del minore.

7.5. Le misure di accoglienza

Per quanto concerne l'accoglienza è auspicabile una riforma complessiva dell'attuale sistema di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo che porti all'adozione di un "Sistema nazionale per il diritto d'asilo" che, pur partendo all'esperienza positiva dello SPRAR, ne superi gli attuali limiti (vedasi le raccomandazioni finali della presente ricerca, al capitolo 13). Nell'ambito di detta prospettiva di riforma dovrebbero essere predisposti piani di accoglienza specifici per i minori stranieri non accompagnati elaborati sulla base di una programmazione pluriennale, con eventuale adeguamento annuale. Nel caso in cui risulti necessario, per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ricorrere alla c.d. "accoglienza ordinaria" sarebbe, altresì, necessario prevedere l'adozione di standard di accoglienza uniformi su tutto il territorio nazionale

che comprendano la necessaria presenza all'interno delle strutture di un mediatore culturale, la possibilità di usufruire di assistenza psicologica e la possibilità per i minori di avere assistenza e consulenza legale in ogni fase della propria procedura di asilo nonché la previsione di figure indipendenti di monitoraggio dell'accoglienza stessa che consentano di verificare se non permangano problemi nella "emersione" dei minori richiedenti asilo. L'assistenza legale risulta, altresì, necessaria per la preparazione del minore stesso all'audizione davanti alla Commissione Territoriale, fase che risulta di particolare importanza per il minore e che necessita di speciali cautele.

7.6 Il rintraccio dei familiari sul territorio europeo

La presente ricerca ha confermato ulteriormente quanto già evidenziato da altri studi in relazione all'esistenza di un allarmante fenomeno di "transito" attraverso il territorio italiano di minori non accompagnati che cercano di ricongiungersi con familiari e altri parenti[52]. In ragione del timore che ciò possa essergli ostacolato qualora detta volontà venga manifestata alle autorità italiane, anche sulla base di false informazioni, a volte fornite loro dalle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei minori, la gran parte di questi minori nasconde espressamente la loro condizione e il loro progetto. Il viaggio verso la destinazione finale continua pertanto, anche sul territorio italiano ed europeo, esponendo il minore al serio rischio di essere oggetto di violenze e abusi. E' pertanto necessario ripristinare quanto prima il servizio di ricerca di familiari e parenti su tutto il territorio nazionale e sul territorio dell'UE di cui all'art. 8 co. 5, D.lsg 140/05, in modo da favorire una corretta applicazione delle previsioni del Regolamento Dublino II e consentire, quindi, al minore di godere del proprio diritto all'unità familiare. [53]

52 Va certamente sostenuta la proposta della Commissione Europa in sede di rifusione del Regolamento Dublino (2008/0243 (COD)) laddove prevede (nuovo art. 8 co.3) una più chiara estensione del diritto del minore a ricongiungersi non solo con la famiglia ma con un parente che possa prendersene cura.

53 Si richiama qui nuovamente l'attenzione sulla proposta avanzata dalla Commissione Europea in sede di rifusione della Direttiva accoglienza (COM (2011) 320), già citata nel capitolo, che prevede (nuovo art. 24 co.3) l'obbligo per gli stati membri di stabilire procedure per il rintraccio dei familiari dei minori nel territorio europeo

Capitolo 7

IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DELLE DOMANDE IN SEDE AMMINISTRATIVA

1. Il quadro normativo e le ipotesi di ricerca

1.1 La qualità del procedimento decisionale

L'esame della domanda di protezione internazionale rappresenta la fase finale della procedura amministrativa e può culminare nell'accertamento di un nuovo status giuridico in capo al richiedente, e dunque nel sorgere di diritti ed obblighi conseguenti alla forma della protezione riconosciuta, ovvero nell'avvio di una fase successiva avente ad oggetto l'accertamento giurisdizionale della legittimità della decisione adottata in sede amministrativa.
Tale fase risulta caratterizzata da una forte difformità delle legislazioni nazionali tra i vari paesi della UE, riconducibile all'ampia discrezionalità concessa dalla direttiva n. 2005/85/CE, e che per tale motivo manca del potenziale necessario per sostenere la direttiva qualifiche e garantire un rigoroso esame delle domande di protezione internazionale[1].

L'Italia, come tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione dell'Irlanda, ha istituito una procedura unica per l'accertamento dello status di rifugiato e/o di beneficiario di protezione internazionale, individuando altresì una unica autorità competente a svolgere l'esame.
L'art. 4, par. 1, della direttiva n. 2005/85/CE stabilisce che l'autorità responsabile per

1 COM(2009)165 del 21.10.2009

ciascuna fase del procedimento di esame della domanda deve essere *"competente"* per svolgere un esame *"adeguato"* della domanda.
La necessità di garantire competenza ed adeguatezza nelle decisioni *de quo* particolarmente è enfatizzata nei considerando della direttiva, che sottolinea la necessità *"che le decisioni in merito a tutte le domande di asilo siano adottate da Autorità il cui organico dispone di conoscenze adeguate o riceve la formazione necessaria"* ed è ribadita normativamente all'art. 8, par. 2, lett. *c)*, che prevede come "*il personale incaricato di esaminare le domande e decidere nel merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati".*
Con l'art. 3, co. 1, del d.lgs. n. 25/2008 è stata data attuazione all'art. 4 della direttiva procedure, stabilendo che le autorità competenti all'esame della domanda sono le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (di seguito CCTT), mentre l'art. 8, par. 2, non è stato oggetto di esplicita attuazione nel nostro ordinamento.
Come si evidenzierà in seguito, se l'Italia ha positivamente imposto in linea generale l'obbligo di audizione del richiedente, a fronte di una mera facoltà prevista dalla normativa comunitaria, nulla ha però ritenuto di prevedere in ordine alla competenza ed alla formazione dell'autorità chiamata a svolgere l'esame.
Connessa ma distinta dalle problematica sopra evidenziata è invece la questione afferente al profilo dell'autonomia e dell'indipendenza delle CCTT, che appare indebolito in ragione delle modifiche intervenute con il d.lgs. n. 159/2008, che ha disposto la nomina dei componenti *"con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'interno, e sono composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere* (art. 4, d.lgs. n. 25/2008)[2]. Si sottolinea come le predette commissioni siano organismi collegiali i cui componenti siano nominati con decreto del Ministro dell'interno. La loro competenza ed estrazione varia essendo composte da un funzionario di Prefettura, in qualità di presidente, il cui voto in caso di parità vale doppio; da un funzionario della Polizia di Stato; da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR.

L'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 25/2008 stabilisce in dieci il numero massimo di CCTT. Negli ultimi anni, tuttavia, il numero e la localizzazione delle CCTT è più volte mutato. Si è spesso ricorsi all'istituzione di sottocommissioni, o sezioni distaccate delle CCTT, soprattutto in ragione dell'esigenza di smaltire il carico di lavoro arretrato di una singola CT (si veda il caso della sottocommissione della CT di Roma), oppure in ragione del notevole incremento di domande presentate su un determinato territorio (si veda la sottocommissione della CT di Siracusa in connessione al centro di accoglienza di Mineo oggetto dell'analisi del capitolo 11), e, complessivamente, nel 2011, a seguito dell'incremento del numero delle domande di asilo determinato dalla cosiddetta "emergenza nord-Africa".

2 Per un maggiore approfondimento si veda D. Consoli e G. Schiavone, in Riv. Dir. Imm. Citt., n. /2009, pag. 98, ss.

Nell'agosto 2010, è stata istituita una sezione distaccata della CT di Torino, con sede a Bologna, e con competenza per le domande presentate nella Regione Emilia Romagna e nella provincia di Prato[3].
L'aumento del numero delle CCTT ha consentito certamente la riduzione dei tempi di attesa per l'esame della domanda, agevolato l'interazione della CT con il territorio, nonché la diminuzione dei costi di gestione ed organizzazione dell'accoglienza legati al trasferimento dei richiedenti asilo presso la città sede della CT.

1.2. Tempi di attesa e conduzione dei colloqui

La questione relativa ai tempi di attesa per l'esame della domanda da parte delle CCTT sono un indice fondamentale per la valutazione dello stato del sistema di asilo in Italia. La Commissione delle comunità europee, nel rilevare da un lato la forte difformità tra le legislazioni nazionali, e dall'altro tra la previsione normativa di ogni singolo Stato membro e la prassi, ha proposto, nella nuova proposta di rifusione della Direttiva procedure (COM (2011) 0319), di introdurre un nuovo articolo (art. 31 co.3) con la previsione di un termine massimo di sei mesi per l'esaurimento delle procedure di primo grado apparentemente idoneo a contemperare gli impianti normativi dei singoli Stati membri e le prassi in essere negli Stati stessi.
Anche in Italia si riscontra una notevole divergenza tra la previsione normativa e la prassi come verrà evidenziato in seguito. Se da un lato, infatti, il legislatore italiano ha previsto per ciascuna fase della procedura un termine temporale, cercando dunque di definire tempi rigidi e certi per l'esaurimento dell'intero procedimento, dall'altro l'esame delle concrete prassi permette di evidenziare un costante e diffuso superamento dei tempi normativi. L'art. 27 co. 2, D.lgs. n. 25/2008 stabilisce che la CT deve "*provvedere al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, e decide entro i tre giorni feriali successivi*".

Il legislatore italiano, con il decreto legislativo n. 25/2008, in sede di colloquio personale del richiedente asilo ha stabilito uno standard più elevato di tutela rispetto a quello previsto dalla normativa comunitaria. Con la direttiva n. 2005/85/CE, infatti, il legislatore comunitario ha previsto la mera facoltà dell'audizione del richiedente asilo (art. 12), mentre il legislatore italiano ha ritenuto che l'esame della domanda non possa prescindere, in linea generale, dal colloquio personale con il richiedente. L'audizione individuale oltre che un diritto è un obbligo del richiedente (articolo 11, co.

3 La scelta della nuova sezione bolognese della CT di Torino stata motivata prevalentemente dal numero cospicuo di domande provenienti dai due C.I.E presenti sul territorio dell'Emilia Romagna (nel 2009 le domande presentate sono state 323, di cui 294 provenienti dal C.I.E di Bologna e 29 dal C.I.E di Modena). Se la localizzazione della nuova sezione appare opportuna e ragionevole anche e soprattutto a fronte della diminuzione dei costi di gestione ed organizzazione dei trasferimenti dei richiedenti, non appare altrettanto ragionevole per l'accorpamento anche delle domande provenienti dalla Provincia di Prato dettata solo ed esclusivamente da esigenze numeriche.

1, D.lgs. n. 25/2008), e solo in casi limitati può essere omessa: tali casi ricorrono se la Commissione ritiene di essere in possesso di elementi sufficienti per poter accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ovvero se il richiedente non è in grado di sostenere il colloquio per ragioni sanitarie che siano debitamente certificate (con la proposta di modifica della Direttiva procedure la Commissione ha dato atto dell'importanza di garantire il colloquio personale, eliminando la possibilità di omettere il colloquio nelle procedure cd accelerate).
Il legislatore comunitario, invece, nulla purtroppo ha ritenuto di disciplinare in ordine alle modalità di conduzione del colloquio personale, alla durata, alla ricerca di informazioni, al setting adeguato dell'audizione. Il legislatore nazionale, per quanto di sua competenza, non ha ritenuto di definire con norma primaria degli specifici standard, né altresì ha ritenuto finora di adottare una normativa regolamentare che potesse opportunamente definire tali aspetti.
Si evidenzia altresì che la Commissione Nazionale nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento non ha ritenuto di adottare e/o dotare le CCTT di un regolamento e/o di linee guida[4] che consentissero di uniformare con coerenza le modalità del processo decisionale delle singole CCTT. Nella prassi, pertanto, le CCTT agiscono tendenzialmente in maniera indipendente, talvolta interloquendo con la Commissione Nazionale e difficilmente tra di loro.

L'art. 37 del d.lgs. n. 25/2008 stabilisce un principio generale di riservatezza per l'intera procedura di asilo, mentre il comma 1 dell'art. 14 del decreto citato, stabilisce che la CT *"adotta le idonee misure per garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti la protezione internazionale"*. Il colloquio personale del richiedente asilo avanti alla CT deve avvenire in seduta non pubblica ed in condizioni ambientali adeguate affinché il richiedente possa esporre in modo esauriente le proprie esigenze di protezione, e dunque devono essere evitate plurime audizioni nel medesimo spazio e con interruzioni che non siano rese necessarie dalle esigenze del richiedente stesso[5].

Il richiedente ha diritto ad essere ascoltato alla presenza di tutti i componenti della Commissione Territoriale; tuttavia, laddove il richiedente asilo ne faccia richiesta motivata, la normativa italiana consente lo svolgimento di colloqui sensibili alla specificità di genere e di colloqui individuali alla presenza di un solo componente (12, co. 1, d.lgs. n. 25/2008). Il requisito della collegialità della CT in sede di audizione è senz'altro un obbligo giuridico, tuttavia la prassi rileva come, in linea generale, la norma sia costantemente disattesa in favore di colloqui individuali, a seguito di liberatoria sottoscritta dal richiedente stesso all'inizio dell'intervista.

4 Le linee Guida predisposte dall'abrogata Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato risultano con tutta evidenza ampiamente superate dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta dal 2008

5 Si veda sul punto, UNHCR, Improving Asylum Procedures, pag. 28 e ss.

Al di là dell'evidente illegittimità di tale prassi[6], deve sottolinearsi che la collegialità dell'audizione costituisce una garanzia fondamentale dell'attuale sistema di asilo, idonea ad assicurare una procedura equa ed efficace, ed una tutela per un esame obiettivo, imparziale e completo della domanda, il cui sacrificio in genere ricondotto al carico di lavoro delle CCTT. Se è indubbio che le audizioni in composizione collegiale determinano un allungamento anche del 50 % dei tempi di attesa, d'altra parte la prassi di audizioni individuali pesa negativamente sulla qualità del processo decisionale, potendo influenzare il livello di concentrazione e di approfondimento dell'intervista (dovendo in genere il commissario sia condurre l'intervista che verbalizzare le dichiarazioni del richiedente), oltre a dare luogo a decisioni eccessivamente condizionate dalla competenza e dall'esperienza personale del singolo componente della Commissione.
Il rischio di conseguenze pregiudizievoli in ordine all'esame della domanda è ancor più elevato in quelle ipotesi in cui vi sia un tasso elevato di *turn over* dei componenti della CT. Infatti l'eccessiva alternanza dei componenti è riferita dalle stesse CCTT come elemento negativo idoneo a determinare l'adozione di decisioni anche fortemente difformi tra loro, e comunque non omogenee anche in termini di motivazioni adottate.

L'art. 13 co. 2 del d.lgs. n. 25/2008 stabilisce che, laddove necessario, possa assistere al colloquio personale di sostegno nonché il legale che assiste il richiedente (art. 13, co. 2 d.lgs. n. 25/2008) con un ruolo di assistenza tecnica che la professione gli conferisce. Nella perdurante assenza di una disciplina regolamentare, deve certamente ritenersi personale di sostegno ogni figura professionale che svolga presso le istituzioni socio-sanitarie, presso gli enti di tutela o nei centri di accoglienza, uno specifico ruolo di assistenza della persona interessata[7]

L'art. 10, co. 4 del d.lgs. n. 25/2008 dispone che il richiedente "*in tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione ed all'esame della domanda al richiedente garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile*".
E' evidente che l'efficacia e l'effettività della norma dipende necessariamente dalla qualità del servizio e dalla capacità di garantire un numero sufficiente di interpreti, di entrambi i sessi, per gli idiomi maggiormente parlati. Anche in tale materia alcuna norma regolamentare disciplina i criteri di selezione degli interpreti, per i quali non è richiesta alcuna qualifica particolare, né competenza o esperienza specifica nel settore dell'asilo.

6 Si veda per un maggiore approfondimento M. Benvenuti (a cura di), 2011, *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle* procedure, Ed. Jovene.

7 Vds. Provincia di Parma (insieme a ASGI, Centro Astalli, CIAC, Cerisc, Caritas di Roma, Naga Onlus, Save the Children, SIMM) Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturale: linee guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, programma FER 2009

1.3.Le motivazioni delle decisioni in fatto e in diritto

L'art. 8 co.2 del d.Lgs 25/08 dispone che la decisione su ogni singola domanda di asilo debba essere assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale, e sulla base di un congruo esame effettuato ai sensi del D.Lgs 251/07. Ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto sussiste l'obbligo per l'Amministrazione di motivare in fatto ed in diritto la decisione con cui viene eventualmente respinta la domanda. La disposizione potrebbe apparire pleonastica, tenuto conto che tutti i provvedimenti amministrativi, e, in specie, quelli sfavorevoli agli interessi dei privati, devono essere sorretti da adeguata motivazione, contenente i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. L'esplicito richiamo all'obbligo di motivare in fatto ed in diritto è invece rilevante: il Legislatore ha infatti voluto rimarcare tali obblighi, in presenza di un procedimento amministrativo di particolare delicatezza, volto all'accertamento di un diritto soggettivo. L'obbligo di una congrua motivazione, nella decisione di rigetto, è posto a tutela delle ragioni dell'interessato, il quale, per mezzo delle giustificazioni contenute nell'atto, può disporre un ulteriore strumento di verifica sulla congruità e ragionevolezza dell'operato della P.A. anche al fine di un'eventuale impugnazione in sede giurisdizionale. Nel caso di rigetto dell'istanza la Commissione ha l'obbligo di motivare le ragioni per le quali ritiene non ricorrano i presupposti della protezione internazionale nella duplice forma dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria e parimenti le ragioni per le quali ritiene che non ricorrano neppure i presupposti della protezione umanitaria, trattandosi anche in tale caso di un procedimento di accertamento di un diritto soggettivo. [8]La Commissione deve altresì indicare le ragioni specifiche della decisione, e l'iter logico seguito, alla luce delle dichiarazioni dell'interessato, alla eventuale documentazione acquisita agli atti e, non ultimo, alle informazioni sui paesi di origine.
L'esatta indicazione delle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della decisione, oltre a rappresentare una coerente ed adeguata applicazione della direttiva qualifica, costituisce altresì un obbligo giuridico derivante dalla L. n. 241/90, e imposta dal rispetto del principio di trasparenza quale cardine dell'agire amministrativo.

8 Va ricordato che tra il 2008 e il 2009 si è verificata una profonda evoluzione giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria che ha consentito di chiarire taluni aspetti controversi in merito al contenuto ed alla natura di detta protezione. La Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, con ordinanza del 9 settembre 2009, n. 19393, ha, infatti, chiarito che: *"La situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., esclude che dette situazioni possono essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo …"* L'evoluzione giurisprudenziale che ha riconosciuto la natura di diritto soggettivo alla protezione umanitaria ha permesso di chiarire alcune importanti questioni, a lungo rimaste oggetto di diverse ed opposte visioni e prassi, intervenendo su:*a)* gli obblighi che incombono sulla Commissione territoriale;*b)* gli obblighi della P.A. in relazione al rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno; c) la competenza giurisdizionale.

L'uniformità e la coerenza delle decisioni possono essere garantite dalla competenza funzionale dell'organo preposto all'accertamento, che deve essere unico e stabile nella formazione, tanto in fase di audizione che di decisione[9]. L'adozione di decisioni ben motivate, d'altra parte, consente in sede di rinnovo del titolo di soggiorno una più rapida e coerente valutazione della permanenza o meno delle ragioni che ne avevano giustificato l'adozione[10].

Affinché sia effettivamente garantita la protezione dei rifugiati e dei beneficiari di una diversa forma di protezione, le decisioni adottate dalle CCTT devono essere comunicate tempestivamente e per scritto al richiedente. Per quanto concerne la tempistica, si può rilevare che ad oggi è ancora eccessivamente variabile e dipendente dalle contingenze del singolo Ufficio preposto alla sua comunicazione.
La normativa italiana, tuttavia, non prevede l'obbligo di traduzione scritta del contenuto della decisione, pertanto, in sede di comunicazione dovrebbe essere prioritariamente garantita la traduzione orale del contenuto. Tale sistema, in concreto, non garantisce al richiedente l'effettiva conoscenza della decisione, delle motivazioni in essa contenute e delle conseguenze da essa derivanti. Ciò fa sorgere forti dubbi sull'adeguatezza della norma vigente a garantire il concreto esercizio del diritto costituzionale di difesa previsto dall'art. 24 della Costituzione italiana e dello stesso diritto ad un ricorso effettivo previsto dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
In questi casi la situazione maggiormente preoccupante è quella dei richiedenti asilo che non sono accolti in alcun progetto di accoglienza, per i quali spesso si è riscontrata la mancanza di conoscenza della reale portata della decisione ricevuta.

2. Le domande esaminate nel triennio 2008-2010 e gli status riconosciuti

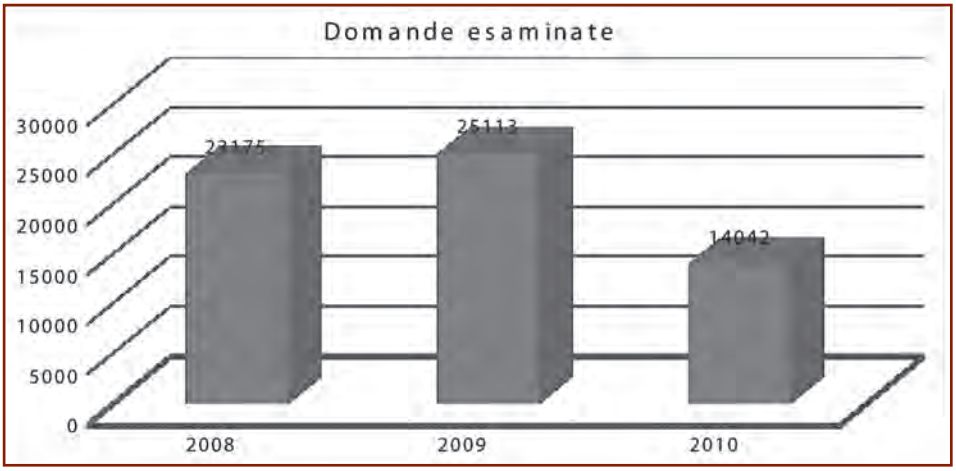
2.1. Analisi generale dei dati

La ricerca si è concentrata sull'analisi dell'andamento delle domande esaminate[11]e dei relativi esiti nel triennio 2008-2010. I dati sono stati raccolti avendo come fonte in parte la Commissione Nazionale, in parte le Commissioni Territoriali, in parte l'UNHCR.
Di seguito si evidenzia il totale delle istanze esaminate nel triennio 2008-2010 e i relativi esiti.

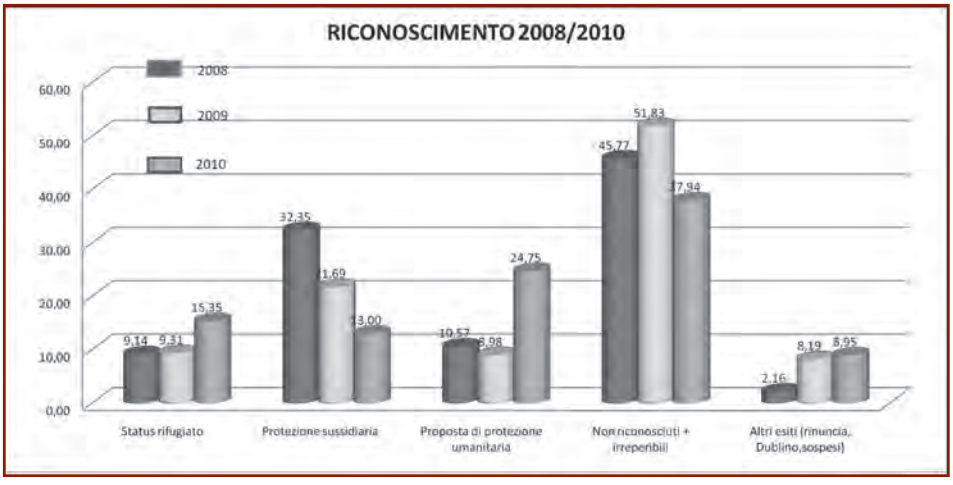
9 In linea generale le decisioni sono adottate a conclusione della giornata di audizioni, e per lo più dunque nell'immediato. Tuttavia in alcuni casi si riscontrato che la sospensione o il rinvio della decisione ha determinato l'adozione di decisioni in assenza del membro che ha svolto l'audizione.

10 UNHCR, Improving Asylum Procedures, marzo 2010

11 Come è stato evidenziato al capitolo 6, non stato possibile esaminare gli esiti delle domande esaminate relativamente ai minori stranieri non accompagnati



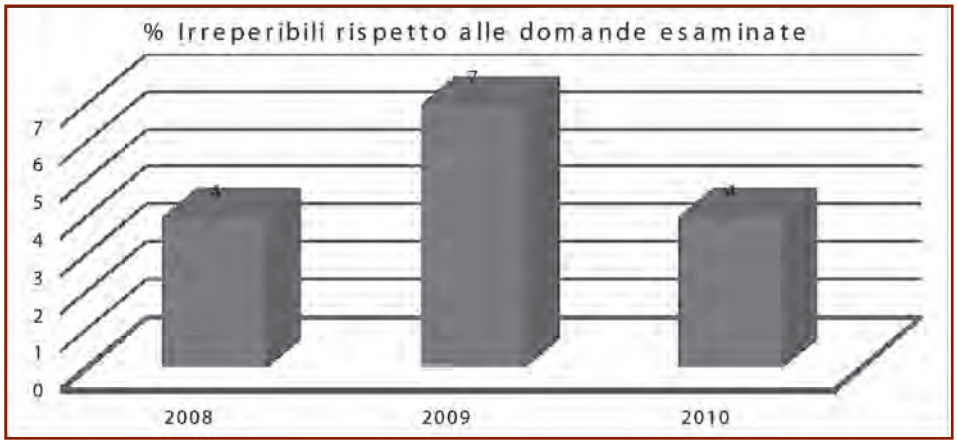
	2008	2009	2010
Status rifugiato	1934	2230	2110
Protezione sussidiaria	6843	5194	1787
Proposta di protezione umanitaria	2236	2149	3402
Non riconosciuti + irreperibili	9681	12410	5214
Altri esiti (rinuncia, Dublino,sospesi)	456	1961	1230



In relazione al numero delle istanze di asilo presentate nel triennio considerato va evidenziato come nel 2008 in Italia si era verificato un significativo aumento delle domande di asilo rispetto agli anni precedenti, ma del tutto in linea con gli standard europei. Nel 2009, al contrario, il numero delle domande di asilo presentate è drasticamente diminuito, principalmente in ragione della politica dei respingimenti attuata a seguito dell'entrata in vigore degli Accordi Italia - Libia. Nel 2010 questo andamento è continuato, classificando l'Italia al 14° posto per destinazione tra i 44 paesi industrializzati[12].

Nel corso del 2010 il 53,1% delle domande esaminate ha ottenuto una qualche forma di protezione, di cui il 15,35% lo status di rifugiato, il 13% la protezione sussidiaria e il 24,75% la protezione umanitaria. Il tasso di riconoscimento di una forma di protezione, nel triennio considerato, si è attestato mediamente intorno al 50%. Ai fini di una corretta lettura del fenomeno, va altresì preso in considerazione il tasso di accoglimenti dei ricorsi in sede giurisdizionale (sul punto si rinvia al capitolo 8).
Il fatto che il tasso di riconoscimento complessivo nel triennio considerato risulti elevato permette di evidenziare come l'utilizzo della domanda di asilo quale strategia strumentale all'ottenimento di un titolo di soggiorno risulti un fenomeno dalla portata contenuta, lontano dall'enfasi che ha spesso avuto in alcuni dibattiti politici.

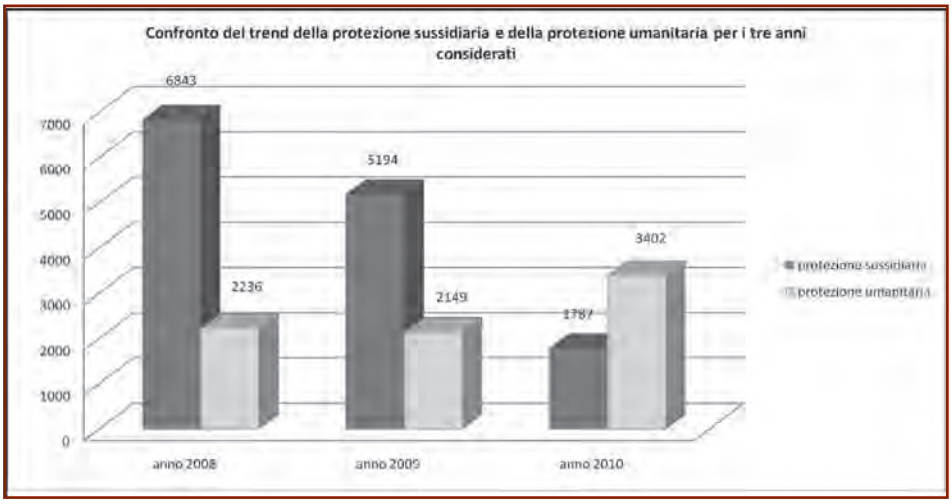
Si prenda ora in considerazione il tasso di irreperibilità sempre in relazione al triennio 2008-10, come evidenziato nella tabella seguente.



Si può notare come la percentuale di domande presentate da richiedenti che si rendono irreperibili oscilla tra il 4 e il 7% e che detta percentuale non è andata aumentando nel triennio considerato, ma semmai sembra attestarsi attorno ad una media del 5%. Si tratta di un dato che indica come il fenomeno della irreperibilità che aveva caratterizzato

12 Fonte UNHCR: *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010* , 28 marzo 2011

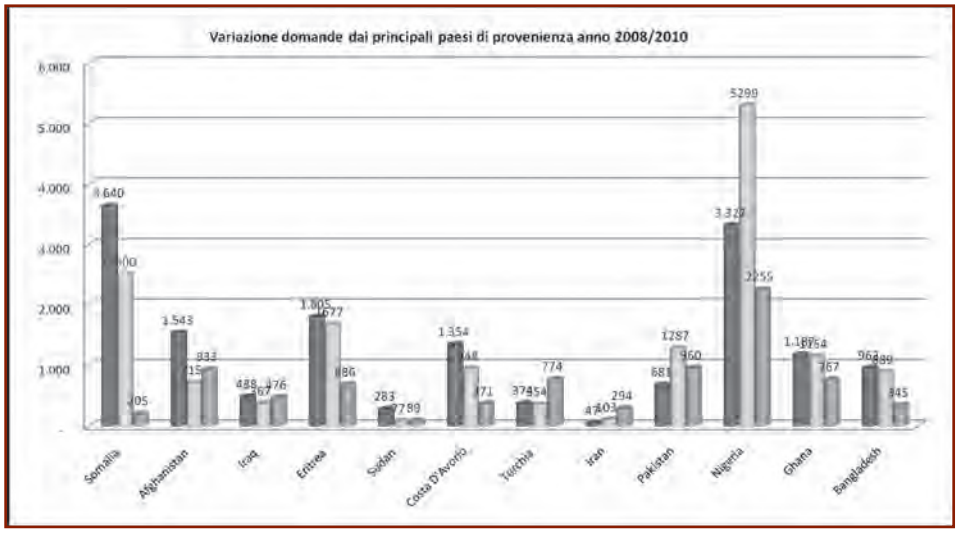
in maniera estesissima la situazione italiana per molti anni, e segnatamente prima del 2008, si sia ridimensionato drasticamente tanto da ridursi, se il trend verrà confermato negli anni successivi, su livelli decisamente bassi. Anche in relazione a tale dato parte del dibattito politico appare lontano dalla realtà laddove talvolta abbia enfatizzato il fenomeno della irreperibilità.



Appare opportuno operare un confronto sull'andamento della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria nelle tre annualità considerate.

Nel 2008 il tasso di riconoscimento della protezione umanitaria si attesta attorno al 10,5%, del totale degli esiti, mentre l'anno successivo attorno al 9%. Nel 2010 si registra un forte aumento, giungendo a poco meno del 25%. Nello stesso periodo il tasso di riconoscimento della protezione sussidiaria cala dal 32% del 2008 al 21,5% del 2009 ed infine si quasi dimezza tra il 2009 e il 2010 dove tocca il 13%. Tra il 2009 e il 2010 si verifica quindi una sorta di "rovesciamento" nei tassi di riconoscimento della protezione sussidiaria e umanitaria. Va premesso che si tratta di un dato che necessita di ulteriori approfondimenti giacché esso si riferisce ad un anno, il 2010, che ha visto una forte contrazione del numero delle domande. Nel corso del 2009 altresì le Commissioni territoriali hanno esaminato, in misura maggiore che in precedenza, istanze di asilo ripetute (peculiare in tal senso la situazione di Caserta) e hanno affrontato situazioni in diversa misura cronicizzate, il che può avere certamente influito nel determinare l'esito sopra indicato. Tuttavia, allo stato dei dati disponibili, non può affatto essere esclusa l'ipotesi che si verifichi con frequenza un errato inquadramento della nozione di protezione umanitaria con sua conseguente applicazione anche a situazioni in cui

v'è invece sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione sussidiaria o dello staus di rifugiato. Si tratterebbe in tale ipotesi di una distorsione rilevante cui andrebbe posto rimedio.



E' possibile evidenziare la variazione del numero delle domande di asilo esaminate dalle CCTT in riferimento ai principali paesi di provenienza nel triennio 2008-2009-2010.

Si può evidenziare una diminuzione nettissima delle domande di asilo da parte dei paesi di tradizionale provenienza dei rifugiati; in particolare la diminuzione degli arrivi relativi alla Somalia e all'Eritrea evidenzia un vero e proprio crollo. Forte appare anche la contrazione delle domande provenienti dall'Afghanistan. Complessivamente in crescita sono invece le domande provenienti da Turchia (Kurdistan), Pakistan e Nigeria (con picco nel 2009); sostanzialmente stabili gli arrivi dall'Iraq.
Le variazioni sopra evidenziate destano massima preoccupazione giacché non appaiono purtroppo in alcun modo riconducibili (specie nel caso di Somalia ed Eritrea) ad un miglioramento delle condizioni di sicurezza di detti paesi. La diminuzione va pertanto riconnessa con tutta evidenza all'efficacia delle politiche di contrasto degli arrivi realizzate a seguito degli accordi di cooperazione e di polizia tra Italia e Libia, e alla politica dei respingimenti in mare verso la Libia stessa.

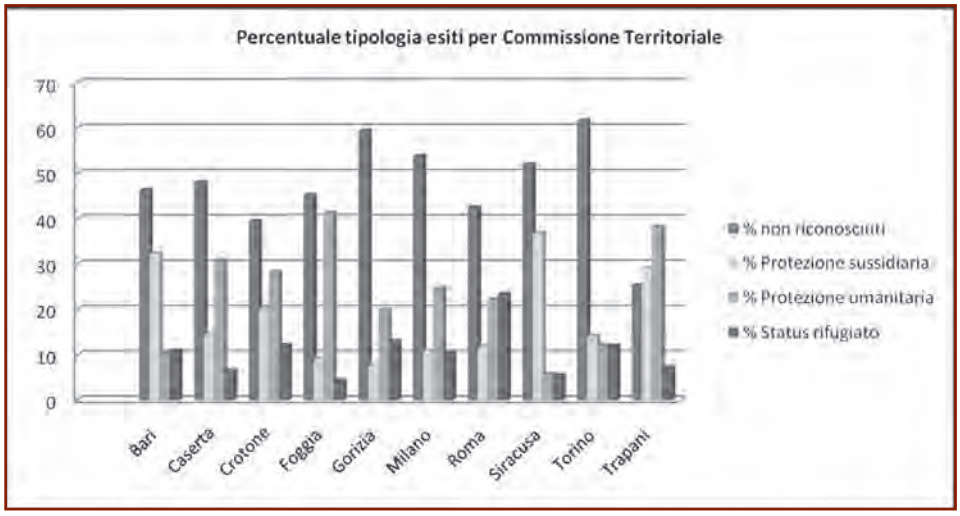
2.2. Un'analisi relativa alla variabilità delle decisioni in sede territoriale

Si consideri ora la seguente tabella che riporta i dati relativi al numero delle domande esaminate nel triennio 2008-2010 (dato unificato), suddivisi tra le dieci CCTT e per esito. La voce "altro esito" è relativa a trasferimenti del richiedente asilo dall'Italia in attuazione del Regolamento Dublino II, a rinunce etc.

Commissione territoriale	Non riconosciuti	Irreperibili	Altro esito	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria	Totale
	A	B	C	D	E	F	G
Bari	2787	346	122	656	1951	620	6482
Caserta	1711	455	557	235	514	1098	4570
Crotone	4453	22	232	1369	2264	3183	11523
Foggia	5106	356	95	489	1033	4662	11741
Gorizia	3609	838	920	790	464	1211	7832
Milano	4430	102	328	873	896	2024	8653
Roma	5835	504	1395	3214	1613	3046	15607
Siracusa	3412	266	186	358	2422	375	7019
Torino	2353	275	247	456	540	464	4335
Trapani	1929	209	364	548	2218	2906	8174

Si è ritenuto che, per procedere ad un'analisi ragionata sull'andamento degli esiti delle istanze tra le diverse CCTT, fosse opportuno scorporare dai dati complessivi disponibili, sia quelli relativi ai casi di irreperibilità (istanze formalmente andate a decisione di merito, ma senza audizione del richiedente), sia i casi relativi agli altri esiti, concentrando l'analisi sulle domande di richiedenti effettivamente presenti, e, si suppone, nella assoluta maggioranza, auditi dalle CCTT.
Si ottiene in tal modo la seguente tabella, riportante anche le percentuali relative agli esiti di accoglimento o di rigetto delle istanze.

Commissione territoriale	Domande esaminate	% non riconosciuti	% Protezione sussidiaria	% Protezione umanitaria	% Status rifugiato
	G-(B+C)				
Bari	6014	46,34	32,44	10,31	10,91
Caserta	3558	48,09	14,45	30,86	6,60
Crotone	11269	39,52	20,09	28,25	12,15
Foggia	11290	45,23	9,15	41,29	4,33
Gorizia	6074	59,42	7,64	19,94	13,01
Milano	8223	53,87	10,90	24,61	10,62
Roma	13708	42,57	11,77	22,22	23,45
Siracusa	6567	51,96	36,88	5,71	5,45
Torino	3813	61,71	14,16	12,17	11,96
Trapani	7601	25,38	29,18	38,23	7,21
MEDIA		47,41	18,67	23,36	10,57



Si evidenzia l'esistenza di una forbice ampia in relazione al tasso di rigetti. Questi ultimi variano infatti dal 25% presso la CT di Trapani ad un massimo del 59,4% di Gorizia e del 61,7% di Torino. Le tre CCTT citate si discostano rispetto alla media di una percentuale superiore al 10%, mentre per le altre gli scostamenti dal valore medio appaiono più contenuti. E' indubbiamente ragionevole attendersi una percentuale di riconoscimenti di protezione internazionale o umanitaria sensibilmente più elevato nelle CCCTT che sono chiamate ad esaminare in prevalenza domande di asilo presentate da richiedenti presenti nei C.A.R.A., giacché si tratta, per la maggioranza, di stranieri giunti in Italia a seguito di sbarchi, in fuga da situazioni di conflitto e grave violazione di diritti umani. Pur ponderando detto aspetto[13] si ritiene che la sopraindicata forbice relativa al tasso di rigetti risulti eccessivamente ampia. Gli orientamenti di alcune CCTT ed in specie quelle di Torino e di Gorizia appaiono, in detta lettura, alquanto restrittivi.

E' altresì possibile evidenziare altri aspetti che meritano una attenta valutazione: il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato del 4,3% da parte della CT di Foggia e quello del 5,45% di Siracusa si discostano in maniera alquanto ampia dalla media, anche in considerazione che detto scarto non ha luogo presso altre CCTT pure fortemente interessate alle presenze provenienti dai C.A.R.A.. Infine, sempre in relazione alla CT di Foggia, il dato relativo al tasso di riconoscimento della protezione umanitaria corrispondente a ben il 41,29% a fronte del 9,15% della protezione sussidiaria, entrambi dati fortemente eccentrici rispetto alle medie relative ai due status, sembrano confortare l'ipotesi avanzata in 2.1. relativamente al rischio di un errata applicazione della protezione umanitaria.

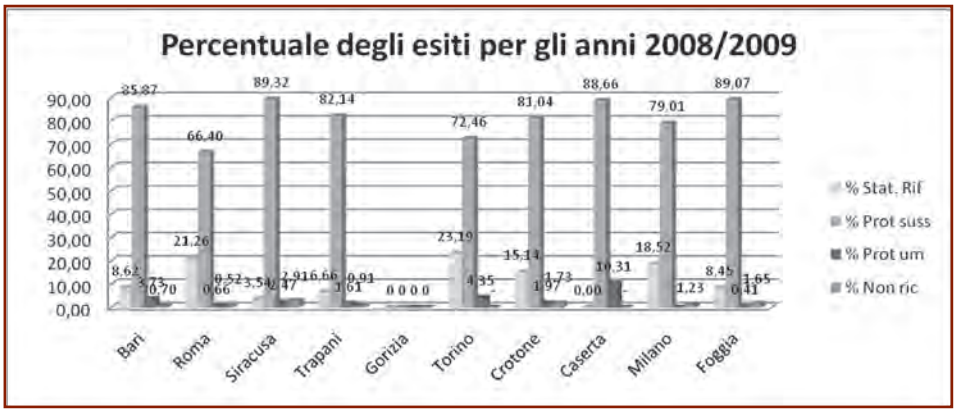
13 Si evidenzia che i C.A.R.A. sono ubicati in molte aree del territorio nazionale e poche sono le CCTT che non hanno una utenza significativa o prevalente di richiedenti asilo provenienti dagli stessi C.A.R.A.

Con la consapevolezza metodologica che principio cardine della protezione internazionale è l'esame individuale dell'istanza di protezione e ritenendo pertanto che ogni analisi sugli esiti delle istanze "per nazionalità" vada condotta con la massima prudenza, si è ritenuto tuttavia utile procedere ad una rielaborazione su dati forniti dalla Commissione nazionale al fine esaminare gli esiti delle domande, suddivisi in base alle diverse CCTT, nel corso di due annualità (il 2008 e il 2009) relativamente ad alcune delle nazionalità maggiormente significative, quali Costa d'Avorio, Eritrea, Somalia, Nigeria, Afghanistan, ottenendo le tabelle di seguito riportate[14].

Costa d'Avorio anni 2008/2099

	Totale	Stat. Rif	Prot suss	Prot um	Non ric
Bari	80	4	12	9	55
Roma	155	20	18	35	71
Siracusa	402	7	62	23	288
Trapani	111	7	41	23	40
Gorizia	119	2	3	9	84
Torino	113	27	47	6	33
Crotone	120	6	79	9	22
Caserta	68	0	5	11	51
Milano	335	34	155	54	80
Foggia	298	14	58	80	145

14 Viene indicato il valore 0 in relazione agli esiti (es: nazionalità somala a Gorizia) nei casi in cui il numero delle domande esaminate dalla Commissione territoriale in relazione alla nazionalità considerata risulti molto contenuto, tale da non permettere quindi un confronto significativo con altre sedi Si è altresì ritenuto opportuno inserire un'ultima tabella relativa all'Afghanistan, in considerazione della rilevanza di detto Paese sulle domande di asilo, anche se non è possibile confrontare i dati delle domande di detta nazionalità su tutte le CCTT per la ragione di cui sopra.

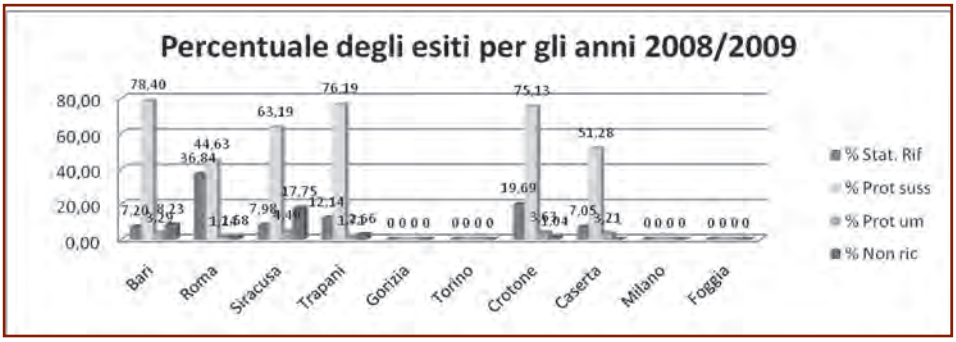


Nigeria anni 2008/2009

	Totale	Stat. Rif	Prot suss	Prot um	Non ric
Bari	1373	13	14	159	1164
Roma	852	10	16	29	713
Siracusa	1374	3	8	109	1136
Trapani	760	5	17	195	505
Gorizia	1089	0	3	20	859
Torino	944	7	38	74	674
Crotone	1002	13	30	119	833
Caserta	220	3	3	24	136
Milano	386	2	10	28	325
Foggia	737	14	66	99	554

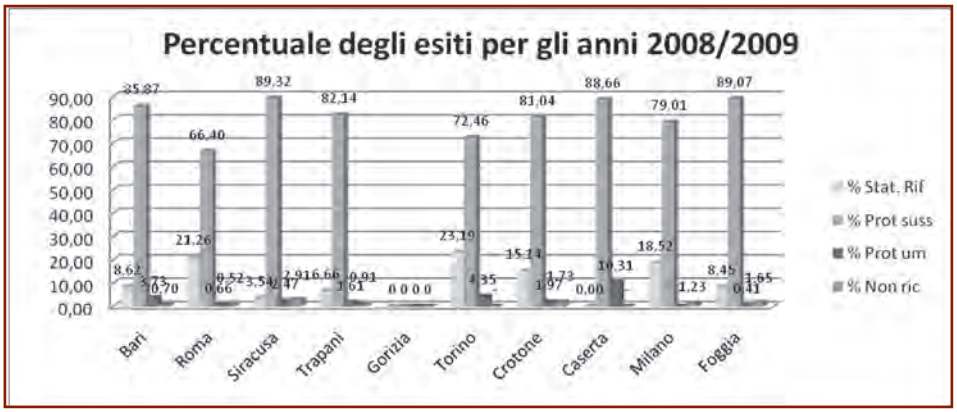
Somalia anni 2008/2009

	Totale	Stat. Rif	Prot suss	Prot um	Non ric
Bari	1288	111	1106	48	9
Roma	762	162	506	5	4
Siracusa	1582	56	1413	39	46
Trapani	991	66	814	16	9
Gorizia	0	0	0	0	0
Torino	69	16	50	3	0
Crotone	865	131	701	17	15
Caserta	97	0	86	10	0
Milano	81	15	64	0	1
Foggia	485	41	432	2	8



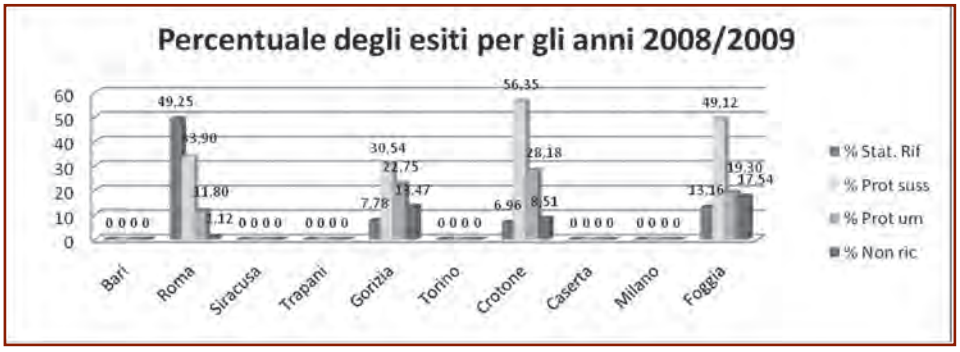
Eritrea anni 2008/2009

	Totale	Stat. Rif	Prot suss	Prot um	Non ric
Bari	486	35	381	16	40
Roma	885	326	395	11	14
Siracusa	614	49	388	27	109
Trapani	1054	128	803	18	28
Gorizia	0	0	0	0	0
Torino	0	0	0	0	0
Crotone	193	38	145	7	2
Caserta	156	11	80	5	0
Milano	0	0	0	0	0
Foggia	0	0	0	0	0



Afghanistan anni 2008/2009

	Totale	Stat. Rif	Prot suss	Prot um	Non ric
Bari	0	0	0	0	0
Roma	534	263	181	63	6
Siracusa	0	0	0	0	0
Trapani	0	0	0	0	0
Gorizia	334	26	102	76	45
Torino	0	0	0	0	0
Crotone	905	63	510	255	77
Caserta	0	0	0	0	0
Milano	0	0	0	0	0
Foggia	114	15	56	22	20

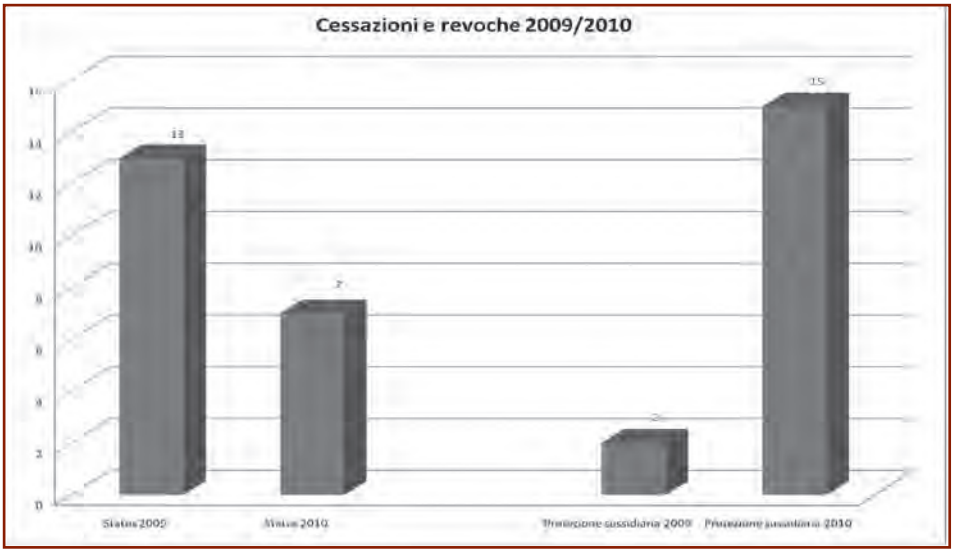


I dati che emergono dalle tabelle sopra riportate, complessivamente considerati, evidenziano una forte variabilità territoriale delle decisioni sia in relazione ai tassi di riconoscimento ovvero di rigetto delle istanze, che in relazione agli status riconosciuti.

Ferma restando che la necessità di ulteriori approfondimenti, in linea generale appare ragionevole ipotizzare, alla luce del complesso dei dati esaminati, che tra le diverse CCTT sussista una forte variabilità in relazione all'approccio complessivo alla materia dell'asilo e alla stessa interpretazione delle nozioni di status di rifugiato, status di protezione sussidiaria e status di protezione umanitaria.

2. 3. Revoche e cessazioni degli status riconosciuti

Un tema che non è stato possibile analizzare in maniera approfondita nel corso della ricerca stessa in ragione della sua dimensione numerica estremamente ridotta e della necessità di concentrare la ricerca sui fenomeni di maggiore e più ampio rilievo relativi al diritto d'asilo, ma che si ritiene tuttavia quanto meno di richiamare, anche in considerazione del suo non secondario rilievo sul piano giuridico, è quello connesso alle procedure di revoca e cessazione degli status riconosciuti da parte della Commissione Nazionale. L'art. 5 c.1 del d.lgs 25/08 attribuisce alla Commissione nazionale le competenze dirette in materia di revoca e cessazione degli status di protezione riconosciuti ed opera ai sensi dell'art. 33 c.2 del medesimo decreto. Ai provvedimenti di revoca e cessazione degli status si applicano tutte le garanzie procedurali previste in sede di procedura di riconoscimento della protezione.
Come evidenziato dal grafico sotto riportato, il numero di procedimenti che si sono conclusi con l'assunzione di una decisione di revoca o di cessazione di uno degli status concessi nel biennio 2009-2010 è risultato estremamente limitato.



Una problematica assai sensibile, di cui la ricerca non ha potuto occuparsi, ma che si ritiene almeno di richiamare in ragione della sua rilevanza, è rappresentata dalle

procedure di revoca e cessazione della protezione umanitaria. Detta ipotesi appare non chiaramente normata dalla disciplina vigente. Come è stato richiamato, la protezione umanitaria, in base alla chiara evoluzione giurisprudenziale della Suprema Corte, è oggi inquadrabile quale status di diritto soggettivo. Ciò porterebbe, per ragioni di sistematicità e coerenza normativa, ad attribuire alla Commissione Nazionale le competenze in materia, in ragione del potere attribuitole dal citato art. 5 c.1 che tuttavia fa riferimento letterale ai soli status di protezione internazionale. Sulla questione si registrano prassi e orientamenti difformi.

3. Alcuni aspetti e problematiche che sono emerse nel corso della ricerca

3.1 In relazione ai profili di competenza

La ricerca ha permesso di registrare ovunque un netto miglioramento della qualità del procedimento decisionale operato dalle CCTT, sia in termini di attenzione agli aspetti procedurali in sede di audizione, sia di acquisizione di informazioni e documentazione relativa ai fatti oggetto di giudizio, sia infine in relazione ad una migliore elaborazione delle motivazioni in fatto e in diritto delle decisioni assunte. Tuttavia si riscontra ancora un utilizzo elevato di formulazioni generiche e precostituite, ad esempio in ordine alla credibilità del richiedente o alla veridicità dei fatti narrati[15]. Le decisioni infatti spesso non fanno alcun riferimento ai criteri di esame dei fatti e delle circostanze applicate alle singole decisioni (art. 8, D.lgs. n. 251/2007), né alle prove utilizzate. Parimenti si dica per quanto riguarda le informazioni sui Paesi di origine, giacché si riscontrano riferimenti in termini generali alla situazione del paese di origine e solo ai fini della definizione di danno grave di cui all'art. 14, co. 1, lett. c), D.lgs. n. 251/07.

Come è stato evidenziato, il legislatore italiano non ha stabilito criteri di competenza e professionalità dei componenti le CCTT. In particolare va sottolineata la carenza di criteri di selezione adeguati dei componenti delle CCTT[16] per i quali non viene richiesta una specifica esperienza e/o competenza nell'ambito della normativa nazionale ed internazionale in materia di asilo. Per l'individuazione dei componenti delle CCTT non è dunque richiesto né un grado specifico d'istruzione, né un'esperienza o una competenza pluriennale nel

15 Si veda M. Benvenuti (a cura di), 2011, *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle* procedure, Ed. Jovene.

16 Ai sensi dell'art. 4, co. 3, le CCTT sono composte da un funzionario di carriera prefettizia, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato Città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR. Per ciascun componenti nominato uno o più supplenti, e l'incarico ha durata triennale e rinnovabile. A tal riguardo si rileva che l'UNHCR ha raccomandato che tra i membri dell'autorità accertante non siano ricompresi membri di polizia; si veda Improving Asylum Procedures marzo 2010.

settore dell'asilo, né una qualifica specifica, né è previsto un training iniziale e propedeutico all'assunzione dell'incarico[17]. Se detta problematica riguarda la maggioranza dei componenti delle CCTT, si ritiene che essa possa incidere in modo particolarmente negativo in relazione alla partecipazione degli Enti Locali, giacché la evidenziata indeterminatezza della norma (e l'assenza di eventuali disposizioni regolamentari sulla materia) non fornendo alcun criterio con cui orientare gli Enti Locali stessi nella designazione, rischia di rendere il procedimento di individuazione del proprio componente ancor più aleatoria e discrezionale.
Ne consegue, ad esempio, che può accadere che i membri delle CCTT non abbiano mai avuto modo di conoscere, neppure per rudimenti, la normativa internazionale in materia di asilo e la normativa internazionale dei diritti umani prima di assumere l'incarico, ovvero non conoscano alcuna delle cinque lingue straniere principali, facendo sorgere grosse perplessità in ordine alla loro capacità di accedere, acquisire e conoscere informazioni dettagliate ed attuali sui paesi di origine dei richiedenti, tendenzialmente non disponibili in lingua italiana[18]. Parimenti può dirsi in relazione alla sussistenza di competenze specifiche per la conduzione di interviste a minori non accompagnati, o a richiedenti asilo con esigenze particolari, che richiederebbero una formazione specifica e professionale[19].
Proprio la recente evoluzione giurisprudenziale che ha evidenziato la sussistenza di un'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente con conseguente attribuzione di onere probatorio a carico dell'organo competente a decidere, sia in sede giurisdizionale che in sede amministrativa, impone una riflessione sulla necessità di assicurare una effettiva qualità del processo decisionale delle CCTT. Tanto le carenze sopra evidenziate in materia di profili di competenza dei componenti l'organo decisionale che l'assenza, nella norma primaria, di una esplicita previsione di spesa per le attività istruttorie delle CCTT (ricerca fonti e documentazione, accertamenti tramite consulenze, certificazioni e perizie) rendono infatti oltremodo difficile, se non impossibile, il rispetto rigoroso del principio giurisprudenziale sopra evidenziato.
E' doveroso segnalare l'esistenza di prassi locali (sussistenza di progetti ad hoc, accordi e protocolli locali, utilizzo di canali informali etc.) che svolgono un grande ruolo, mitigando gli effetti negativi sopra evidenziati. Pur se a volte efficaci dette prassi rimangono tuttavia, per evidenti ragioni, fragili e provvisorie.

Purtroppo il legislatore nazionale non ha parimenti ritenuto neppure di disciplinare i profili di competenze e le modalità di selezione per titoli ed esami dei componenti la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo cui la norma attribuisce il rilevante ruolo di "*indirizzo e coordinamento*" delle CCTT (D.Lgs 25/08 art. 5 co.1) nonché quello di decisione di merito relativamente ai provvedimenti di revoca e cessazione degli status concessi.

17 Deve farsi eccezione solo per quanto concerne le modalità di reclutamento del rappresentante UNHCR.

18 Tale il caso spesso del funzionario di carriera prefettizia e del funzionario della Polizia di Stato.

19 UNHCR, Improving Asylum Procedures marzo 2010, p. 39 e ss.

Aspetti quali lo stretto collegamento funzionale con le amministrazioni centrali dello Stato (la C.N. è composta da un dirigente in servizio presso la 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 del Ministero dell'Interno e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza del medesimo Ministero dell'interno), la completa assenza, in seno alla C.N., di esperti esterni all'amministrazione, nonchè il fatto che il componente UNHCR (unico membro non individuato dall'amministrazione centrale dello Stato) operi con mero ruolo consultivo senza diritto di voto, rendono alquanto evidente il rischio che la la C.N. possa essere influenzata in un modo pervasivo dal mutare degli orientamenti politici dell'Esecutivo *pro tempore* in carica inficiando alla radice il profilo di indipendenza che pure dovrebbe caratterizzare l'operato di detto importante organismo.

La Commissione Europea, in sede di rifusione della Direttiva procedure (COM (2011) 0319) ha proposto una modifica del vigente art. 4 prevedendo che *"per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità che sarà competente per l'esame adeguato delle domande a norma della presente direttiva*. [] *Gli Stati membri provvedono affinché tale autorità disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti in conformità della presente direttiva"* e ha altresì proposto che *"Gli Stati membri provvedono affinché il personale dell'autorità accertante abbia ricevuto una formazione adeguata. A tal fine essi predispongono formazioni iniziali e, se necessario, successive..."*.

3.2.La redazione dei verbali dell'audizione e la conduzione dei colloqui

Si evidenzia, presso alcune Commissioni, la buona prassi di redigere un verbale il più possibile analitico, riportante l'intervista parola per parola, comprese le pause e le espressioni non verbali, sebbene tale prassi non sia affatto uniforme e si registrino tuttora redazioni di verbali poco analitici e di stile riassuntivo.
Si è riscontrato come il tempo medio delle audizioni oscilli tra un'ora e tre ore, con frequenti situazioni di tempi superiori ove le necessità lo richiedano, con un notevole aumento rispetto al passato[20].
Sebbene la composizione delle CCTT debba rispettare "un equilibrio di genere" non sempre detto criterio viene rispettato nella composizione quotidiana delle CCTT. Detta carenza incide nella programmazione dei colloqui personali.
La mancata predisposizione di codici di condotta e/o manuali e/o linee guida per la conduzione dei colloqui, già sopra evidenziata, costituisce una problematica rilevante. L'unico strumento nella disponibilità dei componenti delle CCTT è al momento un modello di verbale delle interviste, messo a disposizione dalla Commissione Nazionale, la cui potenzialità ed efficacia è strettamente collegata alla capacità dell'intervistatore di approfondire e calibrare le domande a seconda delle particolarità emergenti dal racconto del singolo. La stretta aderenza

20 Vedasi ICS, La protezione negata, Feltrinelli 2005, pagg. 61 e seguenti.

dell'intervistatore alle domande prestabilite può rappresentare un rischio elevato sotto il profilo di un'adeguata istruttoria che permetta al richiedente di presentare tutti gli elementi di valutazione della domanda, specialmente nei casi di limitata esperienza e competenza da parte dell'intervistatore stesso. Rischio peraltro che trova riscontro nella disomogeneità di durata delle interviste tra i singoli membri della CT.
L'importanza e la delicatezza del tema ha indotto la Commissione Europea, nella citata proposta di rifusione della Direttiva procedure ad inserire un nuovo articolo (art. 16) che prevede che *"Nel condurre il colloquio personale sul merito di una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante assicura che al richiedente sia data una congrua possibilità di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda ai sensi dell'articolo 4 della direttiva {../UE} {direttiva qualifiche} nel modo più completo possibile. In particolare, il richiedente deve avere l'opportunità di spiegare l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni".*

3.3. Tempi di attesa e rilascio dei permessi di soggiorno

Nessuna delle CCTT intervistate ha riferito di riuscire a garantire l'audizione del richiedente nel termine previsto dalla norma, ma tutt'al più di riuscire a garantire un esame prioritario delle domande presentate dai richiedenti di cui all'art. 28 del D.Lgs 25/08 laddove vi sia stata una segnalazione da parte degli operatori delle strutture di accoglienza. Nel caso della CT di Gorizia, in situazioni ordinarie, il tempo di attesa delle convocazioni è risultato tuttavia assai rapido, anche inferiore al mese. Si evidenzia il diffondersi di una buona prassi che prevede la fissazione della data di audizione tramite contatto telefonico tra la Commissione competente e la Questura ricevente l'istanza, all'atto della compilazione del cd. Modulo C3.
Si richiama l'attenzione sul fatto che il rispetto dei tempi, di per se garanzia a tutela del richiedente asilo e fattore di prevenzione di condizioni di stress psico-fisico, specie nel caso di soggetti vulnerabili, può tuttavia generare l'effetto paradossale di diminuire il supporto al richiedente, in termini di orientamento alla procedura e di aiuto nel reperimento della documentazione a supporto dell'istanza, se, di concerto, non avviene una parallela accelerazione nella realizzazione dei servizi di orientamento resi presso i centri di accoglienza e dei servizi socio-sanitari. In particolare è risultato assai elevato il rischio che nel breve periodo di attesa i richiedenti asilo accolti in un C.A.R.A. non ricevessero pressoché nessuna forma di aiuto e si presentassero all'audizione senza neppure comprendere cosa stesse loro effettivamente accadendo.
Per quanto riguarda, invece, i tempi delle decisioni, è prassi generale delle CCTT di riunirsi collegialmente al termine della giornata di audizione per provvedere nell'immediato alla decisione, seppur talvolta rinviando la stesura delle motivazioni. Le notifiche delle decisioni assunte, specie nel caso di richiedenti asilo domiciliati in provincie diverse da quella in cui ha sede la CT, avvengono tuttavia con rilevanti ritardi (anche superiori ai 60 giorni).

L'elevata percentuale di richiedenti asilo che in sede di audizione è ancora priva del titolo di soggiorno (vedi altresì quanto evidenziato nel capitolo 2) costituisce un dato altamente preoccupante, perché rappresentativo dell'elevata percentuale di richiedenti protezione

internazionale che giungono al colloquio con la Commissione senza aver potuto godere dei diritti connessi alla titolarità del soggiorno[21]. La causa primaria dei ritardi nel rilascio del titolo di soggiorno è solitamente ricondotta a carenze strutturali ed organizzative degli Uffici Immigrazioni delle Questure sul territorio che, seppur in termini diversi, lamentano indisponibilità di mezzi, strumenti e uomini per fare fronte tempestivamente ai numerosi adempimenti loro demandati dalla normativa. Paradossalmente, se le CCTT riuscissero a rispettare il termine mensile di convocazione del richiedente in audizione e nulla dovesse parimenti cambiare nell'organizzazione degli uffici di P.S., meno dell'8% dei richiedenti convocati in audizione disporrebbe del titolo di soggiorno provvisorio come si può ricavare dall'interessante analisi campione condotta da Servizio Centrale dello SPRAR nel 2010 sui tempi medi di verbalizzazione delle domande e di rilascio dei permessi di soggiorno per asilo.[22]

3.4 La presenza di personale di sostegno in sede di audizione

L'applicazione, in sede di audizione, delle garanzie di cui all'art. 13 co.2 del D.Lgs 25/08 è risultata ovunque estremamente ridotta, ad eccezione di alcuni progetti SPRAR aventi in carico situazioni particolarmente vulnerabili, mentre l'assistenza legale risulta fortemente pregiudicata dalla mancata previsione dell'obbligatorietà e della gratuità della prestazione[23]. Infatti, come noto, i richiedenti asilo sono in genere privi di mezzi di sostentamento e pertanto difficilmente potranno accollarsi i costi di un'assistenza legale. La presenza di personale di sostegno in audizione, specie laddove sia chiaramente individuato il ruolo delle figure professionali indicate (personale afferente progetti SPRAR, personale socio-sanitario) va considerata non come una mera opzione, largamente dipendente da valutazioni discrezionali, bensì quale importante fattore procedurale per condurre in modo adeguato il colloquio con il richiedente in condizioni di vulnerabilità. In tal senso si ritiene che la tematica possa utilmente essere affrontata in sede di Regolamento di attuazione del D.Lgs 25/08.

3.5. Servizio di interpretariato tramite videoconferenza

Nelle CCTT di Gorizia, Trapani, Siracusa e Crotone la difficoltà di reperire interpreti ha portato alla sperimentazione del servizio di interpretariato per videoconferenza. Sebbene in alcuni casi l'esperienza sia stata positiva, il suo utilizzo suscita rilevanti

21 Si consideri che nelle ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale non abbia presentato domanda di accesso alle misure di accoglienza, oppure la sua domanda stata rifiutata, la titolarità del permesso di soggiorno costituisce un requisito fondamentale per accedere ai servizi sociali del territorio.

22 Vds. "La procedura di asilo tra norma e prassi", Quaderni del Servizio Centrale 2010 su: http://www.serviziocentrale.it

23 Solo nel caso della CT di Roma si riscontra una elevata percentuale di presenza di legale in fase di audizione.

perplessità in quanto se il mero aspetto della traduzione verbale appare garantito, la più ampia, ma affatto secondaria, dimensione della mediazione linguistico-culturale del colloquio, risulta fortemente ridimensionata. Si ritiene che detto strumento debba quindi essere limitato a situazioni quanto più possibile residuali, privilegiando il rinvio dell'audizione se è possibile comunque disporre in altra data della presenza di un interprete nella lingua del richiedente e che comunque vada tassativamente evitato laddove le esigenze particolari del richiedente impongano un setting di audizione più riservato e attento alla dimensione relazionale e alla vulnerabilità

4. Conclusioni e raccomandazioni

Nel complesso la garanzia dell'adozione di decisioni sicure, sulla base di un esame equo ed efficace, rappresenta ad oggi ancora un obiettivo mancato. Oltre al già evidenziato richiamo in ordine ad esempio alla competenza e all'esperienza dei componenti della CT e l'insussistenza di disposizioni e/o prassi adeguate sulla qualità del processo decisionale, si rileva la persistente carenza di garanzie affinché il richiedente protezione internazionale abbia un'effettiva opportunità di comprendere appieno il procedimento e di istruire la domanda di protezione internazionale, nonché delle garanzie speciali previste a favore delle persone vulnerabili. Si tratta di aspetti fondamentali per evitare l'abuso del sistema asilo e per preservarne l'integrità. Si tenga infatti conto che il rispetto di tutte le garanzie procedurali previste dal dettato normativo e la predisposizione di uno standard elevato di tutela del richiedente protezione internazionale non può che consentire la prevenzione di abusi della procedura, consentendo altresì alle Autorità accertanti di adottare decisioni più solide e difendibili sulla scorta di circostanze fattuali complete e correttamente accertate, fungendo anche da deterrente per l'eventuale abuso della procedura di tutela in sede giurisdizionale. Oltre alle indicazioni già contenute, seppure per cenni, ai paragrafi 3.4 e 3.5, si ritiene di avanzare le raccomandazioni e proposte di riforma di seguito indicate.

4.1 In materia di qualità del procedimento decisionale

L'esaminata assenza di norme sia rango primario che regolamentare volte a definire i criteri di reclutamento dei componenti delle CCTT sulla base di precisi requisiti di competenza/esperienza in materia di normativa internazionale, europea e interna sul diritto d'asilo, ovvero in altre discipline afferenti ad esempio l'ambito medico, psicologico o antropologico, nonché l'assenza di disposizioni che prevedano procedure di selezione pubblica, per titoli, esami e valutazione dell'esperienza pregressa in materia di asilo, ove possibile in ambito internazionale, dei componenti delle CCTT ed infine la previsione di un training specifico propedeutico all'assunzione dell'incarico costituisce senza dubbio il vasto ambito ove è più necessario ed urgente un intervento correttivo del legislatore.

Si segnala come la stessa Commissione Europea abbia riscontrato in molti Paesi U.E. l'esistenza di norme non idonee a garantire un pieno recepimento dell'art. 8 paragrafo 1 della

Direttiva procedure, sottolineando l'esigenza di garantire una maggiore professionalità e una formazione più approfondita e costante nell'organo preposto all'accertamento della protezione internazionale, ed in particolare rilevando come il miglioramento della preparazione e della competenza del personale, può tra l'altro favorire ed agevolare la rapida individuazione di domande fraudolente e strumentali[24]. Sulla tematica si rinvia altresì alle riflessioni e raccomandazioni conclusive contenute nel capitolo 13

4.2. Verso una maggiore regionalizzazione

La previsione di un numero massimo di CCTT è apparsa sin dal principio *"alquanto irragionevole e poco lungimirante"*[25], e l'esperienza concreta ha dimostrato come l'aumento del numero delle CCTT abbia prodotto effetti positivi, costituendo una garanzia di accessibilità ed effettività della procedura. In particolare, la previsione di un numero massimo di CCTT appare oggi anche incoerente con gli obiettivi perseguiti negli ultimi anni dal sistema italiano di accoglienza. Come è noto, l'evolversi del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo in Italia ha visto il progressivo consolidamento di un sistema di accoglienza diffusa e decentrata, alternativo per logica di funzionamento (e qualitativamente superiore) a quello imperniato sull'utilizzo di strutture capaci di accogliere elevati numeri e prevalentemente dislocate nelle zone di sbarco. Se dunque inizialmente rispondeva ad un'esigenza prioritaria la localizzazione delle CCTT nei soli luoghi di maggiore afflusso e concentrazione dei richiedenti asilo, oggi giorno si avverte l'esigenza di un ripensamento del numero e della dislocazione delle CCTT, che tenga anche conto del coinvolgimento dell'intero territorio nazionale nell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[26]. L'aumento del numero delle CCTT, infatti, ha consentito certamente la riduzione dei tempi di attesa per l'esame della domanda, agevolato l'interazione della CT con il territorio, nonché favorito la diminuzione dei costi di gestione ed organizzazione dell'accoglienza legati al trasferimento dei richiedenti asilo presso la città sede della CT. La previsione di un ampliamento del numero delle CCTT, magari su base regionale (o sovraregionale nel caso di ambiti geografici ridotti), consentirebbe tra l'altro di superare un altro aspetto estremamente problematico, che è quello connesso ai criteri di competenza territoriale degli Uffici Giudiziari in fase di

24 COM(2009)165 del 21.10.2009

25 Con il D.P.R. n. 303/04 il legislatore italiano aveva previsto 7 Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, mentre con l'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 25/2008 si è optato per la previsione di un numero massimo di CCT fissato a 10. Sul punto si veda Schiavone G, Consoli D, 2008, "Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo. Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della Direttiva 2005/85/CE con il D.Lgs. n. 25/08 e il D.Lgs. n. 159/08" in Diritto Immigrazione e Cittadinanza, Anno X n. 3, pp. 88-119.

26 L'ampliamento del sistema SPRAR ha portato al coinvolgimento di 123 tra comuni, province e unioni di comuni, per un totale di 138 progetti territoriali e 3.000 posti in accoglienza messi a disposizione. Fonte: Rapporto annuale 2009/2010 Servizio centrale.

impugnazione della decisione amministrativa, oggetto altresì dell'analisi contenuta al capitolo 8 cui si rinvia.

4.3. Modifica del ruolo e delle funzioni della Commissione Nazionale

Appare necessario un intervento normativo anche per ciò che attiene la disciplina relativa ai requisiti di competenza e alle procedure di nomina dei componenti della Commissione Nazionale, in analogia a quanto evidenziato al punto 4.1.per le CCTT.

Il ruolo di "*indirizzo e coordinamento*" delle CCTT che già la norma vigente (D.Lgs 25/08 art. 5 co.1) attribuisce alla Commissione Nazionale per il diritto di asilo andrebbe rafforzato.[27].
Si evidenzia in tal senso come l'efficace ed effettivo espletamento di delicate ed importanti funzioni quali l'elaborazione di un rapporto pubblico periodico elaborato con rigoroso approccio scientifico, sull'andamento delle decisioni e sulla qualità dello stesso procedimento di valutazione, il potenziamento dell'attività formativa dei componenti delle CCTT anche attraverso scambi di esperienze con altri paesi UE e la tanto attesa implementazione del centro di documentazione sulla situazione socio-politica ed economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti, richiedono un rafforzamento complessivo dell'organismo, anche sotto il profilo delle risorse a disposizione.

La necessità di rafforzare i ruoli di coordinamento, indirizzo e formazione dell'operato degli organi territoriali di valutazione potrebbe portare il Legislatore a valutare l'opportunità di trasferire dalla Commissione Nazionale alle Commissioni Territoriali le competenze in materia di revoca e cessazione degli status riconosciuti (protezione internazionale e protezione umanitaria) distinguendo così in modo più netto tra ruoli di coordinamento ed indirizzo e ruoli connessi all'esame di merito delle istanze di protezione.

27 Si veda M. Benvenuti (a cura di), 2011, *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle* procedure, Ed. Jovene, pag. 282 ss.

Capitolo 8

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE LEGATE ALLA EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE E Il TASSO DI ACCOGLIMENTO DEI RICORSI

1. L'accesso alla tutela giurisdizionale e la sua effettività

1.1. Principi generali

Il presente capitolo non affronta l'intera ampia tematica della tutela giurisdizionale in materia di asilo, e con essa gli orientamenti giurisprudenziali che si vanno consolidando nel contesto italiano, bensì la sola tematica, circoscritta, ma cruciale, del diritto ad un ricorso effettivo avverso la decisione di rigetto dell'istanza di asilo assunta in sede amministrativa, analizzando se la normativa e le prassi vigenti possono dirsi rispettose o meno del fondamentale principio dell'effettività della tutela in sede giurisdizionale.
Con il D.Lgs. n. 25/2008 il legislatore italiano, ben oltre i termini previsti dalla normativa europea, ha dato attuazione alla direttiva del 1 dicembre 2005 n. 2005/85/CE recante "*norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello Status di rifugiato*". Il legislatore nazionale ha in tal modo innovato completamente la previgente disciplina dettata dal D.L 30.12.1989 - di cui residuano solo gli artt. 1 sexies e 1 septies che continuano a regolare il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) - prevedendo un'unica procedura di esame delle domande di protezione internazionale in luogo delle due procedure previgenti.

La direttiva 2005/85/CE, in particolare, nel tracciare la tutela minima che gli Stati membri sono tenuti a garantire ai richiedenti la protezione internazionale presenti sul proprio territorio, all'art. 2 lettera c definisce «*richiedente» o «richiedente asilo»: qualsiasi*

cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo sulla quale non sia stata ancora presa una decisione definitiva";e al considerando n. 27 afferma che "*è un principio fondamentale del diritto comunitario che le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette ad un rimedio effettivo dinanzi a un giudice a norma dell'articolo 234 del trattato*".

Si tratta di un principio che, in termini più generali, è contenuto nell'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo rubricato "*diritto ad un ricorso effettivo*", nell'art. 24 della Costituzione e nell'art. 39 della sopraccitata Direttiva c.d "procedure" che, pur con i limiti di seguito indicati, ha trovato attuazione nell'ordinamento interno con l'art. 35 del D.Lgs 25/2008 rubricato "*impugnazione*". Il D.Lgs 25/2008, pertanto, nel regolare l'intera procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, stabilisce tempi e forme per l'impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni Territoriali (CCTT) per il riconoscimento della protezione internazionale disegnando nel suo complesso un sistema *"bifasico"* [1] .

I bisogni di protezione internazionale dello straniero presente sul territorio italiano, infatti, possono essere riconosciuti tanto al termine della procedura amministrativa, con decisione della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, quanto in sede giurisdizionale con decisione resa dal Tribunale del capoluogo di distretto di Corte di Appello in cui ha sede la CT che ha pronunciato il provvedimento, ovvero, nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli art. 20 e 21, dal Tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte di Appello in cui ha sede il centro[2]. Competenza territoriale, quest'ultima, frutto di una scelta del Governo delegato in sede di formulazione dell'art. 35 D.Lgs 25/2008 che ha privilegiato detto criterio piuttosto che dare priorità alla tutela dei richiedenti protezione internazionale, individuando il Tribunale competente nella città in cui la decisione è stata comunicata dalle Questure o comunque nel luogo di residenza/domicilio del ricorrente, stante la previsione del rito camerale a regolamentazione del procedimento dinanzi al Tribunale (art. 35 comma 4 D.Lgs 286/98)

Il criterio di competenza individuato dall'art. 35 comma 1 D.Lgs 25/2008, oltre a determinare oggettive difficoltà per il richiedente asilo che si trova molto spesso costretto ad adire l'autorità giudiziaria a molti chilometri di distanza dal suo domicilio - con chiare conseguenze negative sull'effettività ed efficacia del rimedio giurisdizionale -, produce altresì la rilevante problematica data dal fatto che innanzi a pochi Uffici giudiziari si concentrino spesso molte centinaia di ricorsi (producendo facilmente nella pubblica opinione, ma talvolta anche nell'autorità giudiziaria, l'erronea percezione dell'esistenza di un numero ipertrofico di richiedenti asilo, ovvero di un abuso dello

1 A. Proto Pisani, "In tema di protezione internazionale dello straniero" in Foro it. I – 2010.

2 Anche la più recente giurisprudenza di merito ha riconosciuto che il ricorso giurisdizionale avverso il diniego dalla Commissione Territoriale non è vincolato all'accertamento dei motivi dedotti dalle parti e dei vizi dell'atto amministrativo ma si estende al completo riesame del merito della domanda di protezione internazionale (Trib. Milano 3085/2010).

strumento del ricorso giurisdizionale). L'alta concentrazione di contenziosi in poche sedi giudiziarie determina altresì quale effetto non secondario che il termine di 5 giorni previsto dall'art. 35 D.Lgs 25/2008 per il deposito dell'ordinanza che decide sull'eventuale istanza di sospensiva (art. 35 comma 7) ed il termine di tre mesi per il deposito della sentenza che definisce il giudizio (art. 35 comma 10), seppur non perentori, non vengono quasi mai rispettati.
Peraltro, l'individuazione della competenza territoriale ora nel distretto della Corte d'appello ove ha sede la Commissione ora in quello ove ha sede il centro, non appare costituzionalmente legittima in quanto sottrae i richiedenti asilo accolti o trattenuti nei centri al Giudice naturale precostituito per legge che in tal modo viene individuato solo *ex post*, ovvero solo a seguito della scelta del Questore sul dove operare l'accoglienza o il trattenimento (in base alla disponibilità di posti)[3].

1.2. L'effettività della tutela: le molteplici problematiche aperte

1.2.1. La protezione dall'espulsione

La protezione dall'espulsione in pendenza del procedimento volto ad accertare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento del diritto soggettivo alla protezione costituisce un punto cardine dell'intero sistema di asilo. Come è noto, la Convenzione di Ginevra all'art. 33 comma 1 riconosce quale primo e più importante diritto quello di non essere espulso o altrimenti rinviato verso il luogo di temuta persecuzione. Principio meglio noto come *non refoulement,* ripreso anche in ambito comunitario dal Regolamento CE n. 562/2006, dalla Direttiva 2004/83/CE e dal Decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 nonché dal diritto interno all'art. 19 co. 1 del D.Lgs 286/98 laddove sancisce che *"in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischi di essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".*
La specifica protezione dall'allontanamento risulta inoltre integrata e completata da numerose altre disposizioni di diritto internazionale che limitano ulteriormente la possibilità espellere o altrimenti allontanare un rifugiato verso il luogo di origine o altro paese non sicuro. Il riferimento è all'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984, al Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966 e all'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo - ratificata e rese esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848 - che proibisce allo stesso modo tanto la tortura vera e propria, quanto ogni altra pena o trattamento inumano o degra dante. La CEDU in particolare, pur non contenendo una previsione espressa in merito al principio di *non refoulement*, è pacificamente interpretata

3 Cfr M. Benvenuti (a cura di), 2011, *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle* procedure, Ed. Jovene, p. 602 e ss.

dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso che essa inibisce agli Stati non solo di compiere essi stessi tali forme di maltrattamento, ma anche di parteciparvi in via indiretta, in particolare espellendo, estradando o comunque rinviando una persona verso un luogo in cui sarebbe esposta al rischio di subire trattamenti di tal genere[4] (per un ulteriore approfondimento della tematica si rinvia altresì al capitolo 1).

Sulla scorta del sopra citato quadro normativo, l'art. 32 del D.Lgs 25/2008 al comma 4 prevede che il richiedente, qualora la sua domanda di protezione sia stata denegata in sede amministrativa, possa soggiornare regolarmente sul territorio sino al termine indicato dalla norma per la proposizione del ricorso giurisdizionale. Oltre questo termine il richiedente asilo ha diritto al rilascio di un titolo di soggiorno solo in caso di avvenuta presentazione del gravame (ai sensi dell'art. 36 comma 1 D.Lgs 25/2008) e nei casi in cui opera la sospensione automatica del provvedimento impugnato ex art. 35 comma 6 D.Lgs 25/2008. Nelle altre ipotesi - straniero trattenuto nel C.I.E e straniero accolto nel C.A.R.A. ex art 20 comma 2 lett. b) e c) - il titolo di soggiorno sarà attribuito solo a seguito del provvedimento del giudice, il quale, ex art. 35 comma 7 deve pronunciarsi sull'istanza di sospensiva nei cinque giorni successivi al deposito del ricorso.

Se il D.Lgs 25/2008 all'art. 32 riconosce l'indiscusso diritto del richiedente asilo di rimanere sul territorio fino all'esaurimento della procedura amministrativa, non altrettanto garantisce in modo pieno detto diritto in caso di esito negativo della domanda da parte della CT in fase di impugnazione in ragione delle limitazioni previste dall'articolo 35, co. 7 e 8 come modificato dal D.Lgs 159/2008.
A seguito dell'entrata in vigore del decreto da ultimo citato, infatti, seppur resta fermo il principio in base al quale il ricorso davanti all'autorità giudiziaria sospende gli effetti del provvedimento impugnato, risultano ampliati i casi in cui la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato non opera in via automatica.
Le modifiche introdotte dal D.Lgs 159/2008 appaiono eccessivamente restrittive. Salvo ipotesi circoscritte rispetto alle quali il Legislatore può ragionevolmente introdurre misure atte ad evitare un abuso della procedura (ad esempio i casi di domande dichiarate inammissibili) si ritiene infatti che, in via generale, la ricorrenza di gravi e fondati motivi sulla base dei quali il Tribunale concede la sospensione del provvedimento risulti in *re ipsa*, stanti le conseguenze irreparabili sulla vita del richiedente in caso di rimpatrio forzato.

4 In tal senso si richiama, tra le altre, la Sentenza GEBREMEDHIN [GABERAMADHIEN] c. FRANCE del 27 aprile 2007 ove afferma che:*" Given the importance which the Court attached to Article 3 of the Convention and the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of torture or ill-treatment materialised, it was a requirement of Article 13 that the persons concerned should have access to a remedy with automatic suspensive effect" (Council of Europe Press Division, 26.04.2007)*

Il D.Lgs 159/2008 amplia notevolmente le ipotesi nelle quali l'autorizzazione alla permanenza del richiedente asilo nel territorio nazionale nelle more del giudizio è su-bordinata alla previa concessione della sospensiva da parte del giudice che a tal fine deve esserne investito da apposita istanza. Il novellato art. 35 del D.Lgs 25/08 al comma 7 dispone che *" In tale caso il tribunale, nei cinque giorni successivi al deposito, decide con ordinanza non impugnabile, anche apposta in calce al decreto di fissazione dell'udienza"* Sul punto la normativa italiana è certamente conforme alla Direttiva 2005/85/CE laddove all'art. 39 comma 1 lettera b) prevede che gli stati abbiano " *la possibilità di un mezzo di impugnazione giurisdizionale o di misure cautelari, qualora il mezzo di impugnazione di cui al paragrafo 1 non produca l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito*" nonché al comma 4 che prevede che " *Gli Stati membri possono stabilire i termini entro i quali il giudice di cui al paragrafo 1 esamina la decisione dell'autorità accertan*te" Ciò premesso, il tema, di estrema rilevanza che sovente si pone nella prassi, è se il richiedente possa essere allontanato nel caso in cui, decorso il termine indicato dal citato art. 35 D.Lhs 25/08 il giudice non si sia ancora pronunziato (ipotesi che ricorre con frequenza a causa della congestione degli Ufficio Giudiziari e alla sopra lamentata concentrazione della competenza in poche sedi). Si ritiene che una lettura della norma conforme sia ai principi generali della Direttiva 2005/85/CE ed in particolare al citato considerando n. 27 già richiamato in 1.1 nonché al complesso delle norme di diritto europeo in materia di non refoulement porti a ritenere che sia necessaria una pronunzia espressa da parte dell'autorità giudiziaria adita. Diversamente infatti il principio fondamentale del rimedio effettivo dinnanzi ad un giudice verrebbe vanificato.

L'effettività e l'efficacia del rimedio giurisdizionale, nell'attuale formulazione normativa, risulta peraltro limitata dalla previsione contenuta nell'art. 35 comma 1 D.Lgs 25/2008 che impone ristretti termini di decadenza per la proponibilità dell'azione giudiziaria (30 giorni in via generale e 15 giorni nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 D.Lgs 25/08), pena l'inammissibilità della stessa. In via interpretativa generale, ed in particolare alla luce del ristrettissimo tempo indicato dalla norma per l'azione di impugnazione, si ritiene che, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in materia di asilo detti limiti temporali dovrebbero essere intesi come afferenti alla possibilità di far rilevare i vizi dell'atto amministrativo di rigetto e non come limiti decadenziali all'azione all'accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale [5].
Come noto infatti, il riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e anche della protezione umanitaria costituisce un procedimento di accertamento di un diritto soggettivo perfetto, non rimesso ad alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, né sottoposto ad alcuna prescrizione e/o decadenza e ricondotto alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. Sezioni Unite n. 7224 dell'8.10.1999; Cass.

5 D. Consoli e G. Schiavone, *"verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il D.Lgs 25/2008 e il D.Lgs 159/2008"*.

Sezioni Unite n. 10636/2010, Cass. Sezioni Unite n. 11535/2009, Cass. Sezioni Unite n. 10636/2010).

Sulla problematica dell'effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nel parere del 17.10.2007 reso sullo schema del D.Lgs 25/2008, aveva peraltro già avuto occasione di rilevare come la previsione del termine di 15 giorni di cui all'art. 35 comma 1 D.Lgs 25/2008 "*non sembra tenere nella dovuta attenzione fattori che possono avere un gran perso sull'effettività dell'accesso dello straniero alla tutela giurisdizionale quali la mancanza di padronanza della lingua, la non conoscenza del territorio italiano, la possibile lontananza del Tribunale competente la necessità di reperire in tempi brevissimi un legale di fiducia*".[6].

1.2.2. Il gratuito patrocinio

Un ulteriore rilevante fattore che può significativamente incidere sull'effettività del rimedio giurisdizionale concerne l'accesso del richiedente asilo all'istituto del gratuito patrocinio a spese dello Stato. Ed infatti, se per la fase amministrativa della procedura di asilo, il richiedente asilo che decida di farsi assistere da un avvocato deve farlo "*a proprie spese*", in fase giurisdizionale, l'art. 16 del D.Lgs 25/2008 prevede che "*nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115*". Ciò nonostante, molti sono i casi in cui l'accesso al beneficio di legge è di fatto fortemente limitato con ogni diretta conseguenza sulla proponibilità del ricorso in sede giurisdizionale. In alcuni Consigli dell'Ordine degli avvocati si registrano infatti percentuali di accoglimento delle istanze di patrocinio eccessivamente basse, pur in presenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente in capo all'interessato.
Va sottolineato che il carattere *"non manifestamente infondato"* delle ragioni che si intendono far valere in giudizio, requisito indicato dall'art. 74 co. 2 DPR 115/02 non coincide infatti con la piena fondatezza del ricorso o della richiesta di sospensiva in quanto la relativa valutazione spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria e non già alla Commissione istituita presso i Consigli dell'Ordine degli Avvocati.
La problematicità descritta, pur non coinvolgendo tutto il territorio nazionale, è di evidente rilievo pratico per le enormi ricadute sui diritti e le garanzie fondamentali del singolo a vedersi riconosciuto il "*diritto a un mezzo di impugnazione efficace*".
Il fatto che la maggior parte dei richiedenti asilo denegati dalla Commissione Territoriale sia priva di mezzi di sussistenza adeguati, o comunque di risorse sufficienti per provvedere al pagamento delle spese legali, rende necessario che sia garantita al richiedente asilo la possibilità di accedere tempestivamente e senza eccessive formalità all'istituto del patrocinio a spese dello Stato.

6 Camera dei deputati – I commissione Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, seduta del 17.10.2007

Si sottolinea che i richiedenti asilo sono comunque ammessi al gratuito patrocinio in ragione della peculiarità della loro condizione giuridica che richiede una tutela specifica. In tale ottica va certamente sottolineato come l'assenza di un passaporto in corso di validità costituisca la condizione ordinaria dello straniero che richiede il riconoscimento della protezione internazionale. In attuazione di quanto previsto dall'art. 25 della Convenzione di Ginevra in materia di assistenza amministrativa ai rifugiati, in assenza di un passaporto o di altro documento equipollente, l'identificazione è effettuata, in attuazione mediante il titolo di soggiorno ovvero mediante l'attestato nominativo di cui all'art. 26 del D.Lgs 25/08 in quanto " *documento munito di fotografia rilasciato su supporto cartaceo, magnetico o informatico da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare*" (DPR 445/2000 art. 1 lettera c). Si sottolinea altresì che il richiedente asilo che ricorra in giudizio è soggetto autorizzato alla permanenza nel territorio nazionale, ancorché si tratti di un'autorizzazione funzionalmente connessa all'accertamento dell'istanza di asilo. Del tutto irrilevante risulta pertanto se il richiedente sia accolto in un C.A.R.A. ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 25/08 o sia accolto presso un Centro SPRAR, o ancora sia trattenuto in un C.I.E, ai sensi dell'art. 21 dello stesso D.lgs. 25/08, come modificato dall'art. 1 lett. d) del D.lgs. 159/08, in ragione di un pregresso provvedimento di espulsione o di respingimento.

1.2.3. L'incidenza del contesto di accoglienza

Un ulteriore e non meno importante fattore che incide significativamente sulla effettività della tutela giurisdizionale riguarda il contesto di accoglienza - o di non accoglienza - ricevuto dal richiedente protezione internazionale, in quanto da esso dipende la piena conoscibilità o meno dei suoi diritti e garanzie in fase di procedura. L'effettività del rimedio giurisdizionale risulta infatti maggiormente garantita ed efficace per coloro che sono stati accolti in un progetto strutturato e di piccole dimensioni in cui gli operatori trasmettono tutte le informazioni inerenti alla procedura in maniera tempestiva, completa ed individuale seguendo il percorso "*in-formativo*" dell'ospite secondo il disposto degli articoli 10, 11 e 26 del D.Lgs. n. 25/08 che impongono termini e modi degli obblighi di informativa. Maggiori problematiche di efficacia dello strumento giurisdizionale si evidenziano al contrario per coloro che non hanno avuto accesso alle misure di accoglienza - per l'evidente mancanza di orientamento e conoscibilità della procedura - e per coloro che si trovano all'interno dei C.I.E - per ragioni connesse alla condizione di trattenimento - o in strutture di grosse dimensioni che non consentono un reiterato contatto individuale con l'operatore legale necessario al passaggio di informazioni omogenee, dettagliate ed "*in progress*" (si rinvia per ulteriore approfondimento a quanto evidenziato al capitolo 3, paragrafi 4.1., 4.2 e 5.3 nonché al capitolo 5 paragrafi 4.3 e 6.3.).

2. L'analisi territoriale

2.1. L'accesso alla tutela giurisdizionale

L'analisi, finalizzata allo studio dell'effettivo accesso alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo "ricorrenti", è stata condotta attraverso il reperimento di dati ed informazioni rilevanti dalle istituzioni a vario titolo coinvolte nella procedura asilo (Questure, Prefetture, Commissioni Territoriali e Commissione Nazionale), sia livello regionale che centrale.
I dati e le informazioni raccolte in relazione all'accesso alla tutela giurisdizionale ed al tasso di accoglimento dei ricorsi sono state analizzate nel loro complesso ed aggregate nella presente sezione in ragione della loro rilevanza e valenza strutturale.
A livello territoriale i dati oggetto della ricerca sono stati rilevati nelle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lazio, Calabria, Sicilia, Campania.
A livello centrale, invece, sono state analizzati i dati forniti dalla Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo. Purtroppo alcuni dei dati richiesti che richiedevano una maggiore complessità sotto il profilo dell'elaborazione, non sono state forniti (sul punto si rinvia altresì al capitolo 7). Gli stessi dati, pur assai significativi, relativi al tasso di accoglimento dei ricorsi negli anni 2008, 2009 e 2010, ma sono frutto della elaborazione sui dati ottenuti dalle CCTT singolarmente interpellate.

Si evidenziano i seguenti dati in relazione al numero di contenziosi attivati nel 2010 avverso decisioni con le quali la CT non ha riconosciuto alcuna forma di protezione ovvero ha dichiarato l'irreperibilità o la rinuncia alla domanda:.
- Bologna 41,37 % (36 ricorsi su 87 domande definite negativamente dalla CT);
- Gorizia 66,15% (430 ricorsi su 650 domande definite negativamente dalla CT);
- Torino 56,64 % (516 ricorsi su 911 domande definite negativamente dalla CT);
- Milano 59,25 % (384 ricorsi su 648 domande definite negativamente dalla CT).

Il dato sul quale è stato possibile operare un'analisi temporalmente più ampia è quello della CT di Torino. Nel 2008, l'**11,84**% del totale dei R.A ha proposto ricorso giurisdizionale avverso la decisione della CT. Nel 2009, la percentuale dei ricorrenti sale al **28,78**% - sempre sul totale dei R.A . Nel 2010, la percentuale dei ricorrenti sale ulteriormente al **50,48**%

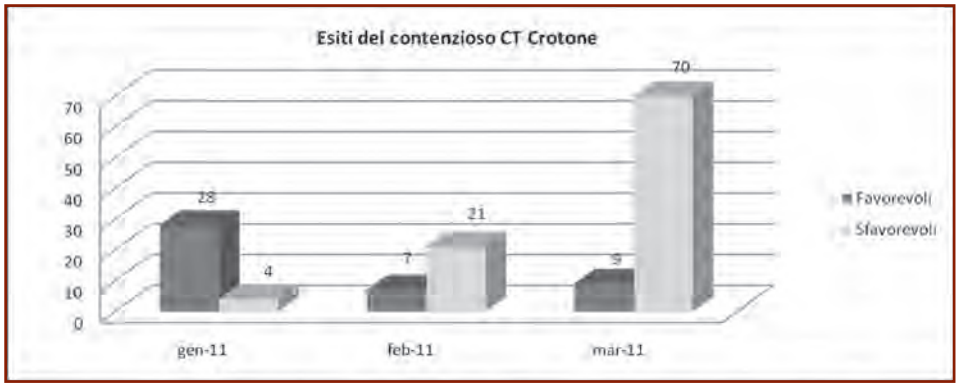
Rispetto alle altre CCTT, non si è in grado di fornire dei dati esatti, ma si registra comunque ovunque un progressivo aumento, tra il 2008 e il 2009 e tra il 2009 e il 2010, del numero di ricorsi presentati in rapporto alle decisioni di rigetto.

2.2. Il tasso di accoglimento dei ricorsi

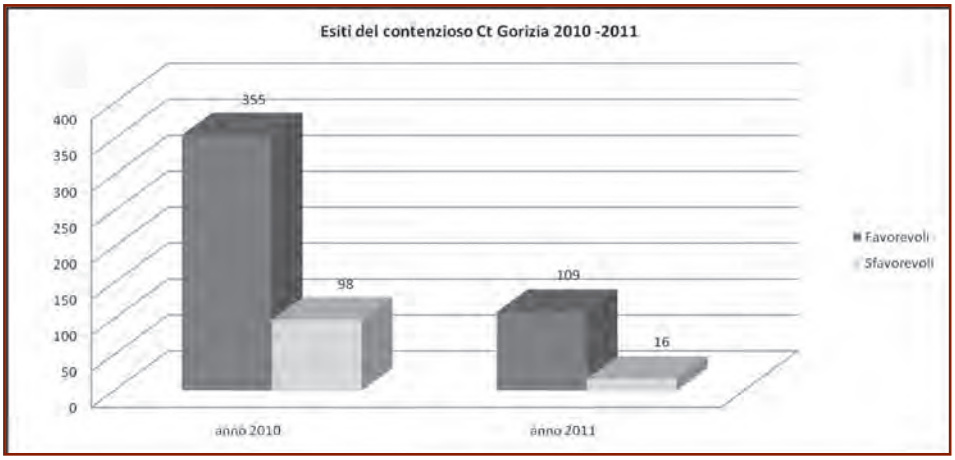
L'aspetto su cui più si è concentrata l'analisi territoriale è rappresentato dal tasso di accoglimento dei ricorsi. In assenza di dati forniti dalla Commissione Nazionale su questo aspetto, il reperimento dei dati, avvenuto, come si è già detto, attraverso contatti con le singole CCTT interessate, è stato oltremodo laborioso e il lavoro di elaborazione dei dati raccolti permette al momento di giungere a delle valutazioni solo molto parziali per tre fondamentali ragioni:

1) la mancanza di dati dalle CCTT che per mere ragioni geografiche non sono state interessate alla ricerca (Bari, Foggia) e la mancanza di dati pervenuti dalla CT di Caserta;
2) la non omogeneità dei criteri di classificazione dei dati utilizzati dalle diverse commissioni;
3) il diverso arco temporale considerato (in alcuni casi il triennio 2008-2009-2010; in altri casi periodi anche di gran lunga più brevi o a cavallo tra le annualità).

Oltre a ciò va considerato che, specie in alcune sedi, la percentuale di ricorsi pendenti anche da molto tempo, risulta alquanto elevata.
Con i limiti sopra evidenziati è possibile racchiudere i dati raccolti ed elaborati dall'equipe di ricerca nelle seguenti tabelle



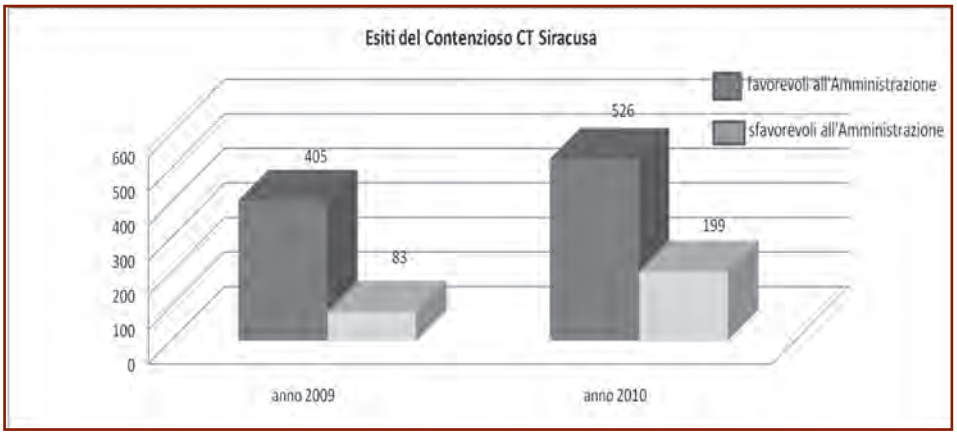
Si evidenzia che i dati sugli esiti del contenzioso disponibili relativi alla CT di Crotone sono riferiti al solo periodo gennaio-marzo 2011. Si evidenzia altresì che i contenziosi presentati dall'inizio dell'attività della Commissione di Crotone risultano essere 1890



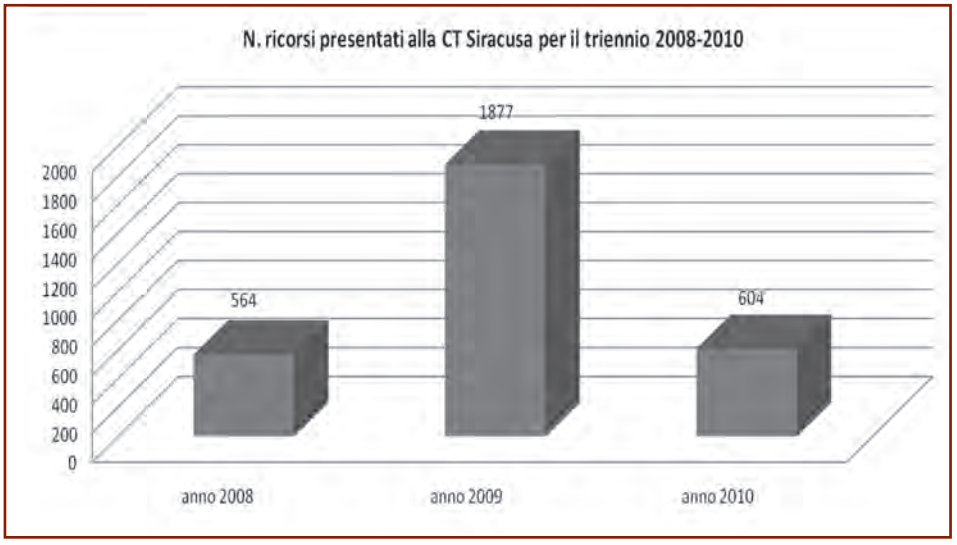
I dati del 2011 sono relativi al periodo gennaio-aprile

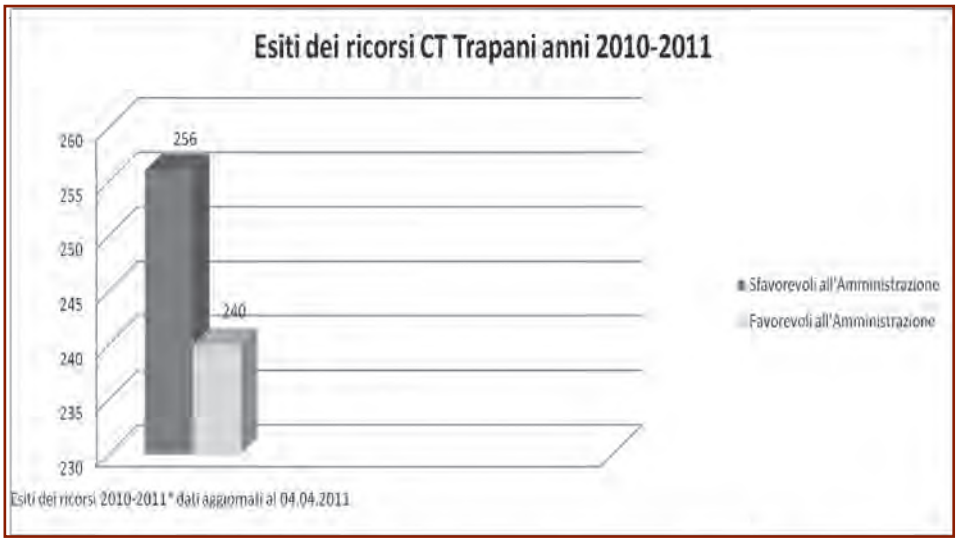
Sempre in relazione alla CT di Gorizia è possibile evidenziare la seguente analisi di dettaglio

Dati sul contenzioso Gorizia			
Anno 2010			
Tipologia		n.	%
Gravami promossi	Ordinario	430	83,98%
	Appello	78	15,23%
	Cassazione	4	0,78%
	Straordinario	0	0,00%
	Totale	512	100,00%
Documentate controdeduzioni istruite e trasmesse	All'avvocatura	51	16,40%
	Direttamente all'autorità giudiziaria	260	83,60%
	Totale	311	100,00%
Numero di sentenze emesse dall'autorità giudiziaria	Favorevoli all'Amministrazione	355	78,37%
	Sfavorevoli all'Amministrazione	98	21,63%
	Totale	453	100,00%



In relazione ai contenziosi relativi alle decisioni assunte dalla CT di Siracusa si evidenzia l'andamento dei ricorsi presentati al Tribunale competente (Catania) nel corso del

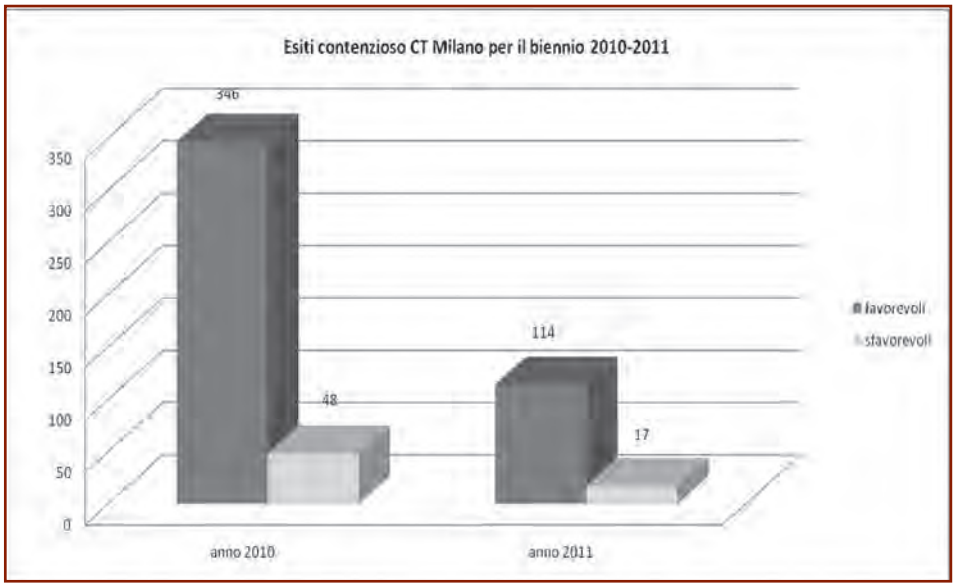




Anche sui ricorsi relativi alla Commissione di Trapani (Tribunale di Palermo) è possibile esaminare in dettaglio i diversi esiti di riconoscimento della protezione, come da tabella.

Trapani- Esiti dei ricorsi 2010-2011*	n.	%
Inammissibili	3	0,60%
Rigettati	228	45,97%
Rigettati con possibilità di riassunzione	9	1,81%
Tot. non riconoscimenti	240	48,39%
Negativi con protezione umanitaria	54	10,89%
Positivi - rifugiato	53	10,69%
Positivi - prot. suss.	149	30,04%
Tot. riconoscimenti	256	51,61%
Totale generale	496	100,00%

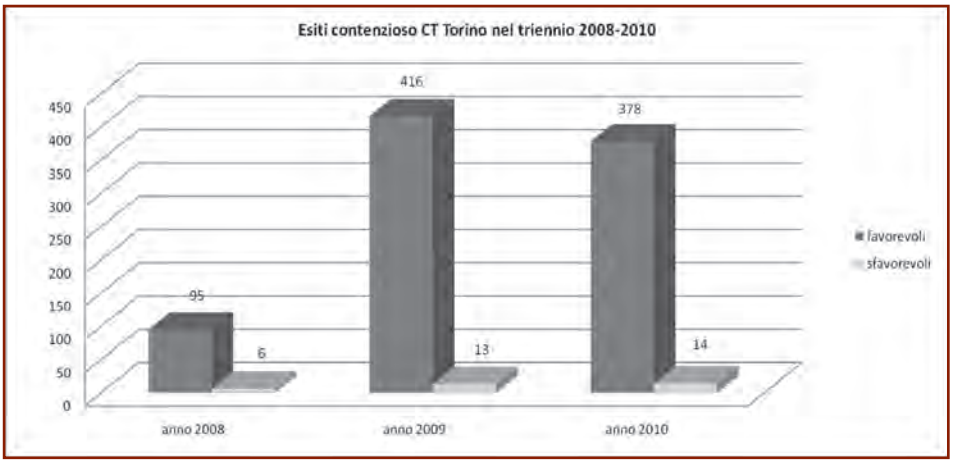
* Dati aggiornati al 04.04.2011



I dati del 2011 sono relativi al periodo gennaio-marzo

In relazione al 2010 è possibile evidenziare nel dettaglio i dati sul contenzioso

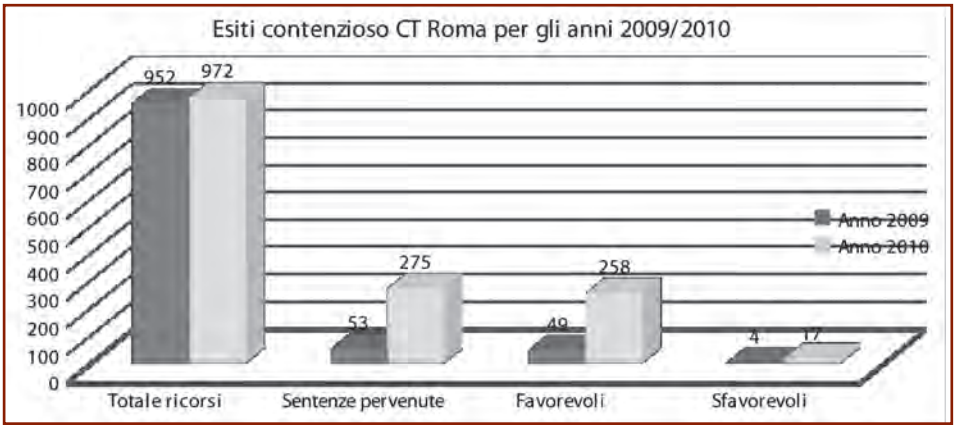
Milano - Dati sul contenzioso 2010				
Anno 2010				
Tipologia		n.		
Gravami promossi		384		
Documentate controdeduzioni istruite e trasmesse	All'avvocatura	51		
	Direttamente all'autorità giudiziaria	333		
	Totale	384		
Numero di sentenze emesse dall'autorità giudiziaria	Favorevoli all'Amministrazione	346		
	Sfavorevoli all'Amministrazione	48	Status di rifugiato	36
			Protezione sussidiaria	12
	Totale	394		



Risulta possibile anche nel caso di Torino analizzare ulteriormente il dato generale, come da tabella seguente.

Commissione Torino contenzioso	rigetti	Accoglimenti status rifugiato	Accoglimenti protezione sussidiaria	protezione umanitaria	pendenti
Anno 2009	416	13	6	0	36
Anno 2010	378	14	9	6	102

Di seguito si evidenziano infine i dati del contenzioso relativi alla CT di Roma.



Dall'esame dei dati complessivi sopra evidenziati, e ferme restando le cautele metodologiche di cui si è già detto, si può agevolmente rilevare che i richiedenti asilo che nel 2010 hanno ottenuto una forma di protezione in sede giurisdizionale sono racchiusi in una forbice che varia da un minimo del 7% di Torino a un massimo del 51,61% di Trapani (Tribunale di Palermo), con valori intermedi del 12,18% a Milano, del 21.63% a Gorizia (Tribunale di Trieste) e del 27,44% a Siracusa (Tribunale di Catania).[7]
L'incidenza complessiva delle decisioni in sede giurisdizionale sul tasso effettivo di riconoscimento di una domanda di protezione internazionale o umanitaria appare pertanto significativa.

2.3. Il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno nelle more del procedimento giurisdizionale

Affinché sia garantito al richiedente protezione internazionale un mezzo di impugnazione efficace è imprescindibile che, a seguito della notifica della decisione della CT e nelle more del procedimento giurisdizionale, il richiedente possa soggiornare sul territorio italiano con un regolare permesso di soggiorno. Diversamente, infatti, il richiedente asilo verrebbe esposto al serio pericolo di essere destinatario di un decreto di allontanamento dal territorio dello Stato
Dalla ricerca svolta sul campo è emerso che, a seguito di concessione della sospensiva, e persino nelle ipotesi in cui opera la sospensione del provvedimento impugnato in via automatica, molte Questure non procedono all'attribuzione del titolo di soggiorno in favore del ricorrente per ragioni le più eterogenee che variano da territorio a territorio. A Bologna, ad esempio, il motivo della mancata e tempestiva attribuzione del titolo in pendenza del ricorso è da riconnettere alla tempistica estremamente dilatata delle procedure di stampa e di consegna dei titoli di soggiorno. A Torino invece, pare essere una scelta della Questura in ragione della relativa "rapidità" con cui il Tribunale di Torino giunge a definire i procedimenti giudiziari.

Nelle more del ricorso, quindi, molti richiedenti asilo/ricorrenti soggiornano sul territorio con il solo "cedolino" o addirittura con la sola copia del ricorso; documentazione che se da un lato garantisce solo in parte il richiedente dall'essere protetto dall'allontanamento, dall'altro è inidonea all'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Si pensi infatti che il richiedente protezione internazionale - già ricorrente - non riuscendo a conseguire il relativo permesso di soggiorno, si vede preclusa la possibilità di svolgere attività lavorativa pur avendone diritto ex art. 11 D.Lgs 140/2005 (essendo decorsi per la maggior parte dei ricorrenti oltre sei mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo) così come è precluso l'accesso ai corsi di formazione predisposti dalla regione e ad altre misure quali stage, borse lavoro, tirocini ecc.
Alle luce delle gravi ricadute sulle libertà fondamentali dell'individuo sin qui descritte, al

7 Il tasso di accoglimento dei ricorsi presso il Tribunale di Roma pare attestarsi su valori anche inferiori a quelli di Torino (poco più del 6%). Va tuttavia considerato che ben l'83% dei ricorsi presentati nel biennio 2009-2010 al momento della rilevazione (giugno 2011) risulta ancora pendente

fine di assicurare un mezzo di impugnazione effettivo ed efficace è quindi imprescindibile che l'istanza volta al rilascio e/o rinnovo del titolo di soggiorno presentata dal richiedente protezione internazionale sia definita dall'amministrazione con un provvedimento espresso da rendere nel termine di 20 giorni previsto dall'art. 5 comma 9 D.Lgs 286/98 in modo da consentire allo stesso l'esercizio di tutti i diritti connessi allo status di ricorrente per come riconosciuti dalla normativa sovranazionale ed interna.

2.4. Il diritto a permanere in accoglienza a seguito della notifica della decisione della Commissione Territoriale ed in pendenza del ricorso in sede giurisdizionale

Il richiedente asilo che risulti già accolto nel sistema pubblico di protezione a seguito della decisione della Commissione territoriale ed in pendenza del ricorso giurisdizionale ha diritto di continuare ad usufruire delle misure di accoglienza.
L'articolo 36 comma 2 D.Lgs 25/2008 dispone che i richiedenti protezione che hanno proposto un ricorso giurisdizionale e che sono accolti in un C.A.R.A. rimangono nella medesima struttura secondo le modalità stabilite dal D.Lgs 140/05. Ai sensi della citata normativa beneficiano del medesimo diritto anche i richiedenti asilo inseriti nello SPRAR nonchè i richiedenti asilo trattenuti in un C.I.E, nei cui confronti, qualora abbiano ottenuto la sospensione del provvedimento impugnato ex art. 35 comma 8 D.Lgs 25/2008, la misura del trattenimento deve cessare e debbono trovare accoglienza in un C.A.R.A..

La limitazione temporale della durata massima dell'accoglienza prevista dall'art. 5, co.7 D.Lgs. n. 140/05 che dispone che *" in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda d'asilo, il ricorrente autorizzato a soggiornare sul territorio nazionale ha accesso all'accoglienza solo per il periodo in cui non gli e' consentito il lavoro, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro"* fa sorgere rilevanti dubbi in relazione alla sua piena conformità con la Direttiva 2003/9/CE che all'art. 2, lett. e) dispone che l'accoglienza sia assicurata a *"qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia stata ancora presa una decisione definita".* La Direttiva stessa prevede quale principio generale che *"gli Stati membri provvedono a che le condizioni di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa"* (art. 16, comma 5). La citata Direttiva, all'art. 13 co.3 prevede infatti che la concessione delle misure può essere subordinata, in tutto o in parte, alla verifica concreta, che il richiedente disponga di *"mezzi sufficienti a garantire {loro} una qualità di vita adeguata"* per la sua salute ed i mezzi per il suo sostentamento. Al successivo comma 4 la Direttiva sancisce che solo "*qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo",* gli Stati membri possono chiedere ai richiedenti di contribuire alle spese di accoglienza (senza in ciò operare una distinzione tra richiedenti asilo la cui istanza è pendente in sede amministrativa e richiedenti la cui istanza è pendente in sede giurisdizionale, trattandosi della medesima condizione giuridica). La possibilità di accedere al lavoro configurata dall'art. 11 co.2 del D.Lgs 140/05, quale presupposto

di per sé sufficiente a fare cessare immediatamente le misure di accoglienza a favore del richiedente asilo ricorrente in giudizio non pare pertanto pienamente conforme alle disposizioni della Direttiva 2003/9/CE poiché è persino pleonastico osservare che dalla mera possibilità di cercare un lavoro non consegue automaticamente la certezza di trovare, nell'immediatezza, una occupazione idonea a garantire il sostentamento del richiedente e eventualmente dei suoi familiari. L'interruzione dell'accoglienza, specie se improvvisa e non proporzionata e graduale, può determinare una situazione di grave difficoltà nei confronti del richiedente asilo ricorrente privo di mezzi propri di sostentamento, generando acute problematiche di assistenza sociale e compromettendo altresì la stessa prosecuzione dell'azione in sede giurisdizionale.

Dall'analisi sul campo è emerso un quadro diversificato: nell'ambito di molti progetti SPRAR, fra cui Torino e Bologna, l'accoglienza non cessa all'esito della decisione della Commissione. Infatti nel caso in cui la CT riconosca almeno una forma di protezione, l'interessato che presenta immediatamente domanda volta ad ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno può rimanere in accoglienza per altri 6 mesi. Nella diversa ipotesi in cui la CT non riconosca alcuna forma di protezione e qualora l'interessato presenti ricorso, l'accoglienza del richiedente asilo/ricorrente è garantita per ulteriori sei mesi e tendenzialmente sino all'esito del ricorso giurisdizionale di 1° grado o comunque finché non gli sia consentito di svolgere attività lavorativa ai sensi dell'articolo 11 co. 1 del D.Lgs. 140/05, e sempre nel caso in cui le sue condizioni fisiche non gli consentano di svolgere alcuna attività lavorativa.
In ogni caso i tempi di accoglienza dei titolari di protezione internazionale e umanitaria possono essere comunque prorogati per permettere la conclusione di percorsi di integrazione avviati o in relazione a comprovate situazioni di vulnerabilità.

Si evidenzia altresì che se il richiedente asilo svolge attività lavorativa, può comunque continuare ad usufruire delle misure di accoglienza "*nel centro assegnato e a condizione di contribuire alle relative spese*" (art. 11, c. 4 D.Lgs. 140/05; ribadito dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 22.10.05, cit.). Con tale permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di sei mesi, il richiedente può svolgere attività lavorativa soltanto fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A. (analizzando le situazioni di Crotone, Trapani-Calinagrande, Gradisca d'Isonzo) si è potuto constatare che v'è a Crotone e Trapani una certa flessibilità rispetto ai tempi di cessazione dell'accoglienza dei ricorrenti, con eccezione del C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo nel quale invece il termine di cui al citato art. 11 co.1 del D.Lgs 14005 viene applicato in genere con notevole rigore. Va segnalata l'interessante prassi seguita dalla Prefettura di Trapani in merito all'applicazione invece (seppure ad un numero limitato di casi) di quanto disposto dal citato comma 4 dell'art. 11 del D.Lgs 140/05, prevedendo la stipula di un contratto di accoglienza tra l'ente gestore del centro e il ricorrente in relazione alla partecipazione alle spese. Considerata la difficoltà per i ricorrenti di trovare alloggio

con regolare contratto sul mercato immobiliare essendo in possesso di un permesso di soggiorno di durata trimestrale (e talvolta del solo "cedolino"), si ritiene che detta prassi, ancorché finora molto limitata, rappresenti una risposta istituzionale da sostenere e diffondere.
La situazione presso il centro di Castelnuovo di Porto appare assimilabile a quella di Crotone e di Trapani giacchè la gestione dell'accoglienza dei ricorrenti appare ispirata ad una ragionevole flessibilità. Il problema maggiore si configura in relazione alla sospensiva. Come riferisce l'ente gestore: "*i tempi si allungano, ci sono problemi con rilascio sospensiva, il Giudice spesso non rilascia la sospensiva per un sacco di tempo, e la persona rimane in accoglienza perché ne ha diritto avendo presentato ricorso nei tempi, ma finche non si definisce questo percorso, e spesso il giudice non rilascia la sospensiva, non nel senso che la nega, ma che proprio non prende in esame la cosa, insomma la persona rimane in accoglienza ma appesa. Anche perché se esce, viene preso, viene riportato qui. Allora tanto vale che rimanga qui. Tranne che se vuole andare via, allora va.* " (Intervista C.A.R.A. – Febbraio 2011).

Va sottolineato come il circuito comunale di accoglienza della capitale garantisca la permanenza dei richiedenti asilo che propongono ricorso avverso il diniego, come ben risulta dalla testimonianza di seguito riportata: "*Noi non li dimettiamo appena trovano lavoro. Anche perché spesso si tratta di lavori brevi, di qualche mese, e quindi non puoi metterli per strada. Certo, se uno va a fare la stagione in Campania per raccolta pomodori non possiamo tenere il posto*" (Ufficio Immigrazione del Comune di Roma, Gennaio 2011)
Il circuito comunale ha previsto altresì, in fase sperimentale, la possibilità di rimanere in accoglienza anche se il richiedente svolge attività lavorativa a condizione di contribuire alle spese dell'accoglienza, come previsto dal D.Lgs 140/05 "*E' previsto in caso di prolungamento del periodo. Lo abbiamo messo adesso con questo ultimo avviso pubblico, alla fine dell'anno valuteremo. Adesso capita, si tratta certo di un contributo economico irrisorio, ma funzionale alla responsabilizzazione della persona. Fargli capire che questo non è il punto di arrivo ma l'ennesimo punto di partenza* (Ufficio Immigrazione del Comune di Roma, Gennaio 2011).

Una situazione simile si registra anche nel caso del Centro ENEA: "*Per quanto concerne gli ospiti progettuali, il fine ultimo dell'accoglienza al centro ENEA è quello della totale integrazione e indipendenza. Non vi è quindi termine dell'accoglienza nel momento in cui gli ospiti trovano lavoro, ma quando il percorso di autonomia (alloggio, lavoro) è ultimato*". (Ente Gestore centro ENEA, Febbraio 2011).

Anche rispetto alla permanenza dei ricorrenti nel circuito dell'accoglienza gestito dall'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma, la principale criticità che è stata evidenziata riguarda tuttavia i tempi del ricorso e la condizione amministrativa dello straniero nel caso in cui non vi sia stata una decisione sulla sospensiva, di cui si è trattato al punto 1.2 . Nelle more della decisione del giudice sulla sospensiva, i richiedenti rischiano di non potere *de facto* usufruire del circuito dell'accoglienza. Come riferisce l'Ufficio V del comune di Roma: "*Quello che ci mette in grossa difficoltà sono i ricorsi perché non c'è chiarezza. Da un lato potrebbe esserci chiarezza legislativo, tu hai*

possibilità di fare ricorso, ma nel frattempo hai i soliti problemi che riguardavano i richiedenti asilo: i tempi, che sono assurdi, e quello che puoi fare e non fare. Cioè sei in un limbo per cui sei sul territorio ma a carico totale nostro. Questi sono senza documenti. In teoria dovrebbero averli…. ma {…} Noi sappiamo che dovrebbero avere un documento ma spesso non lo hanno, hanno solo il foglio del ricorso, e basta. In altri casi c'è la sospensiva e quello fa fede e va bene. Ma se non c'è sospensiva…Noi senza documenti non possiamo accogliere, siamo vincolati. Perché quando vanno nelle strutture noi dobbiamo comunicare al Commissariato, e quello ti chiede i documenti. {…}"Un altro problema è nelle more della sospensiva. Se c'è sospensiva sai che prima o poi il permesso te lo danno. Ma se invece la sospensione non è automatica ma deve esserci decisione del giudice, c'è questo interregno fra il momento in cui tu fai ricorso, e quindi nei tempo, e la decisione del giudice, che può durare anche più di due mesi. Prima rilasciavano cedolino, o addirittura permesso, adesso la questura non rilascia nulla finché non interviene la decisione del giudice. Cioè rimangono senza documenti validi. E questo ai fini dell'accoglienza è fortemente penalizzante. Ti accolgono solo con l'emergenza freddo" (Arciconfraternita Febbraio 2011).

3. Conclusioni e raccomandazioni

Si ritiene che l'intera materia della tutela giurisdizionale avverso il diniego del riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria disciplinata dal vigente art. 35 del D.Lgs 25/08 necessiti di una ampia modifica giacché la norma testé citata appare mal strutturata e farraginosa sotto diversi profili. Alla luce di quanto concretamente emerso dalla ricerca sul campo si evidenziano le proposte e raccomandazioni di seguito indicate.

3.1. Il diritto ad un ricorso effettivo

Si ritiene auspicabile addivenire ad una modifica normativa che preveda che l'effetto sospensivo automatico torni ad operare quale principio regolatore generale, salvo eventuali limitate eccezioni, come del resto era già stato previsto dal D.Lgs 25/08 in sede iniziale di attuazione della direttiva, al fine di garantire l'efficacia del mezzo di impugnazione.
Va rilevato come la recente proposta di rifusione della direttiva procedure presentata dalla Commissione Europea [8] sia in sintonia con quanto qui proposto. La Commissione propone infatti in luogo del vigente art. 39, (rubricato "*diritto ad un ricorso effettivo*" in sostituzione dell'attuale "*diritto ad un mezzo di impugnazione efficace*") l'inserimento di un nuovo articolo (art. 46) che al comma 5 prevede che "*fatto salvo il paragrafo 6, il ricorso di cui al paragrafo 1 del presente articolo produce l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa dell'esito del procedimento.*" La Commissione pare quindi richiamare l'opportunità che l'effetto sospensivo connesso ex lege alla proposizione del ricorso costituisca il principio regolatore generale, con le deroghe previste dal successivo comma 6, il quale specifica che *"nel caso di decisione adottata con procedura accelerata a*

8 (COM (2011) 0319), Bruxelles, 1.06.2011.

norma dell'articolo 27, paragrafo 6, o di decisione di ritenere inammissibile la domanda a norma dell'articolo 29, paragrafo 2, lettera d), e ove la legislazione nazionale non preveda il diritto di restare nello Stato membro in attesa dell'esito del procedimento, il giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza nel territorio dello Stato membro."

3.2 Effettività della difesa e termini di decadenza dell'azione

L'effettività del rimedio giurisdizionale, nell'attuale formulazione normativa, risulta eccessivamente limitata dalla previsione che impone termini assai ristretti di decadenza per la proponibilità dell'azione giudiziaria (30 giorni in taluni casi e 15 giorni nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 D.Lgs 25/08), pena l'inammissibilità della stessa. Si ritiene che uniformare a 30 giorni il termine per la proposizione dell'azione in sede giurisdizionale, oltre che evitare irragionevoli disparità di trattamento tra richiedenti asilo sulla sola base del diverso luogo di accoglienza in cui vi vengono collocati (attuale sistema C.A.R.A. o sistema SPRAR) consentirebbe di assicurare la necessaria effettività all'azione di ricorso.

Si ritiene necessaria in particolare una modifica della norma vigente che renda più ampio l'attuale ristrettissimo termine di 10 giorni per la presentazione dell'eventuale reclamo avverso la sentenza negativa del giudice di primo grado ed in tale ottica appare ragionevole uniformare il termine decadenziale a quello previsto per il primo grado di giudizio.

La stessa Commissione Europea appare consapevole del problema che in alcuni Stati membri il periodo concesso per la proposizione delle impugnazioni sia eccessivamente ridotto e che ciò comprometta l'effettività del ricorso stesso. Nella citata proposta di rifusione della Direttiva procedure la Commissione propone (invero usando una formulazione che si presta a riserve per la sua eccessiva genericità) che "*gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo*" (art. 46 co.4).

3.3. La natura del procedimento e l'opportunità di una difesa anche in sede amministrativa

Come verrà altresì ripreso al capitolo 13, nell'ambito delle considerazioni finali della presente ricerca, si ritiene infine che una lettura sostanzialistica dell'art. 24 della Costituzione porti a ritenere necessaria la difesa tecnica anche nella fase del procedimento amministrativo di riconoscimento dello status di protezione, stante la natura di accertamento di un diritto soggettivo perfetto del procedimento e la difficoltà per il richiedente di esplicitare da solo in forma giuridicamente corretta i fatti e le circostanze costitutive dell'istanza, di cui agli artt. 7, 8, 14 D.Lgs 251/07.[9]

9 cfr. A. Proto Pisani "In tema di protezione internazionale dello straniero", in Foro it. I – 2010..

Capitolo 9

I PERCORSI DI ACCOGLIENZA E DI INCLUSIONE SOCIALE OVVERO LA MARGINALITA' E L'ABBANDONO DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE O UMANITARIA

1. Quadro normativo generale

1.1. L'accesso ai diritti sociali: la parità formale

Il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'assistenza sociale tra cittadini di uno stato dell'Unione e beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria è sancito dall'art. 28 della direttiva 2004/83/CE che stabilisce che *"1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione 2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione".*
Le finalità che la norma europea intende perseguire ben si evincono dalla lettura del punto n. 33 dei consideranda, introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma che: *"Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati".*
Va evidenziato positivamente che nel recepire la normativa comunitaria l'Italia non si è avvalsa della facoltà di limitare l'accesso da parte dei titolari di protezione sussidiaria alle prestazioni di assistenza sociale in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani, alle sole prestazioni essenziali, prevedendo invece espressamente all'art. 27

D.Lgs. n. 251/07 che*"I titolari dello status di rifugiato hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria"*
La scelta del Legislatore italiano, che si situa al di sopra dello standard minimo previsto dalla citata direttiva, appare altresì del tutto in linea con l'impianto complessivo del D.Lgs 286/98 in materia di parità di trattamento tra il cittadino e lo straniero regolarmente soggiornante.
Si richiamano in tal senso le disposizioni generali contenute nel D.Lgs 286/98 laddove esso dispone tra i principi generali, all'art. 2 c.2 che: *"Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente"* ed ulteriormente al comma 5:
" Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge"

In materia di alloggio e di accesso all'assistenza sociale si evidenzia come l'art. 41 del D.Lgs 286/98 preveda che:

"Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti."

Dall'analisi della norma si evince con chiarezza la sussistenza di un principio di assoluta parità di trattamento nella materia dell'assistenza sociale a favore dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria, senza che detto principio di parità possa trovare compressione o limitazione alcuna.

La citata disposizione normativa è quanto mai chiara e consente altresì alle regioni (vedasi anche il capitolo 12) di legiferare in materia, nell'ambito della podestà legislativa e regolamentare ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. nonché di predisporre piani di intervento specifici sull'accoglienza e l'integrazione sociale dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione.
Va considerato come il rifugiato/titolare di protezione sussidiaria sia un "soggetto debole" in quanto persona che si trova, subito dopo il riconoscimento di status, all'inizio del suo percorso di inclusione sociale e ciò avviene spesso in una condizione di elevata solitudine per l'assenza di reti parentali di sostegno. Come è stato acutamente osservato: " *L'attuale sistema di welfare nazionale, in difformità con le esperienze della maggior parte dei Paesi UE non garantisce, ad esempio, salvo sporadiche sperimentazioni locali, un reddito minimo di sussistenza cui possano accedere i titolari della protezione internazionale che si trovano all'inizio del loro percorso di integrazione sociale. L'incertezza ed il rischio che ne conseguono sono evidenti: in assenza delle risposte essenziali e primarie il rifugiato (ma anche il richiedente*

se privo di accoglienza) potrà tentare la carta di una avventurosa mobilità sul territorio nazionale, mettendo a rischio la procedura stessa ed esponendosi a una marginalità che sconfina nell'invisibilità e talvolta, comunque troppo spesso, nell'illegalità (lavoro nero, ricattabilità etc.); il richiedente/rifugiato in uscita dalle strutture di accoglienza o che non riesce ad inseirirsi nel mercato del lavoro o che rimane senza occupazione dopo breve tempo, corrono il concreto rischio di ricominciare dall'inizio, dalla ricerca di una sistemazione alloggiativa, e del modo di far fonte alle esigenze primarie" [1]

Nonostante l'impianto positivo della normativa primaria, è indubbio che la problematica dell'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale od umanitaria rimane acutissima, tanto che i fenomeni di abbandono e degrado sociale risultano estremamente allarmanti, specie nelle principali aree urbane. Ciò in ragione principalmente, come si vedrà, dell'assenza di adeguati piani di intervento, ma anche in ragione di erronee o distorte applicazioni delle normative vigenti. Anche in materia di accesso al lavoro e di tutela dei diritti del lavoratore la normativa di settore appare di chiara applicazione disponendo, all'art. 25, c.1 del D.Lgs. n. 251/07 che i titolari della protezione internazionale: "*hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro.*" L'accesso all'alloggio risulta disciplinato da quanto disposto dal D.Lgs. n. 251/07 all'art. 29, c.3 che sancisce che "*l'accesso all'alloggio è consentito ai titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria secondo quanto disposto dall'articolo 40, comma 6, del citato D.Lgs. n. 286/98*".

1.2. Il nodo costituito dalla corretta attuazione delle disposizioni in materia di residenza

La tematica della residenza ovvero dell'effettivo godimento di tale diritto soggettivo, costituisce una delle chiavi di lettura principali per comprendere le dinamiche dell'esclusione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria. In particolare è stato spesso evidenziato come, a causa di barriere di vario livello, il diritto all'iscrizione anagrafica[2] non possa nei fatti essere esercitato dai titolari di protezione internazionale o umanitaria e dai richiedenti asilo dimoranti presso i centri di accoglienza.
Si ritiene pertanto necessario richiamare l'art. 6 del D.Lgs. n. 298/98 che in materia dispone che *"le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento*

1 Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali: linee guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, Provincia di Parma, progetto FER 2009

2 La giurisprudenza appare univoca nell'affermare che l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio ma un diritto soggettivo (Corte di Cassazione, SS.UU., con sentenza n. 449 del 19.06.2000)

di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente".

Dalla lettura della norma appare chiara la volontà del Legislatore di intervenire su una materia così delicata a tutela della condizione dello straniero regolarmente soggiornante, anche prevedendo, con una disposizione rafforzativa, il principio generale del diritto all'iscrizione anagrafica laddove si configura la dimora abituale del soggetto.

Risulta opportuno richiamare anche quanto disposto dall'art. 15 del DPR n. 394/1999 (Regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione), a norma del quale *"le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, come modificato dal presente regolamento".*

Si richiama altresì l'art. 1 della L. 1228/54 che dispone che "I*n ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge".*
Va altresì richiamato l"art. 2 della citata norma che prevede che *"ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel comune di nascita".*

La nozione di domicilio è fornita dall'art. 43, co. 1, c.c., in cui si chiarisce che "*il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi".* Ancora, l'art. 7 DPR 223/89 stabilisce che l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente debba essere effettuata (così imponendo un obbligo in tal senso all'ufficiale di anagrafe) *"c) per trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero dichiarato dall'interessato oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun comune".*

Nel caso di titolari di protezione internazionale va sottolineato come essi, proprio in virtù della loro particolare condizione giuridica, non possono ottenere dalle autorità nazionali atti o certificazioni normalmente ottenibili dagli stranieri soggiornanti per motivi diversi dalla protezione internazionale, in ragione del rischio di subire persecuzione o danno grave. Non potendo quindi in alcun caso ritenersi fissata la residenza nel comune di nascita, non può che concludersi che la persona titolare di protezione internazionale o umanitaria, anche se senza fissa dimora, ha la residenza nel comune di domicilio (ovvero nel Comune nel quale ha la sede principale dei suoi affari e interessi).

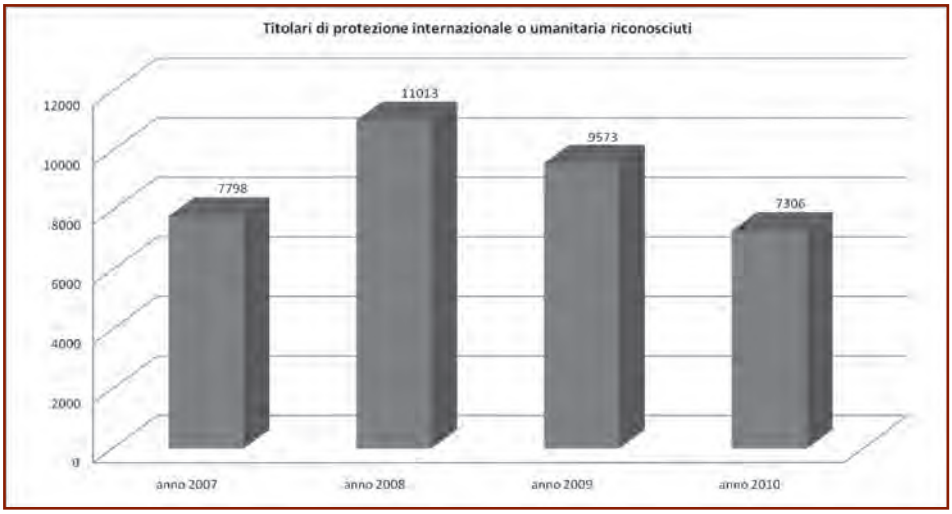
2. Da richiedenti asilo a titolari di protezione, ovvero dall'accoglienza all'abbandono

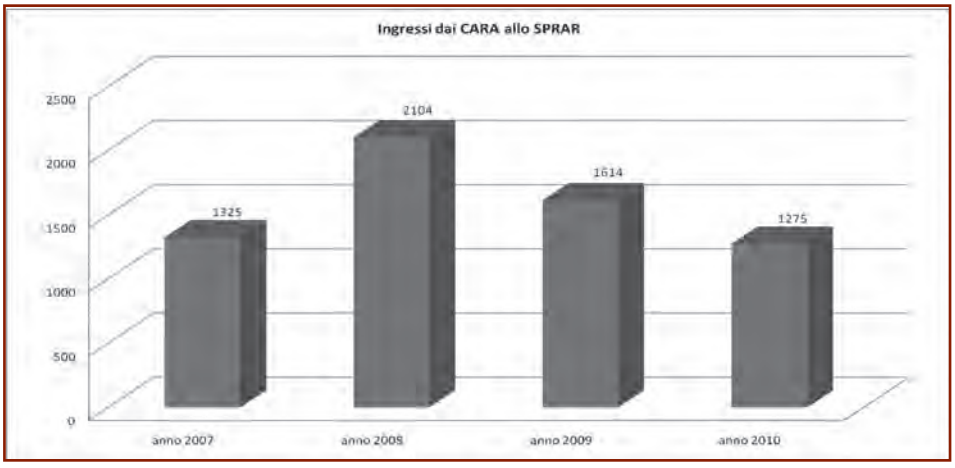
2.1. Un'analisi generale sulla base dei dati disponibili

La situazione che caratterizza il "passaggio" dalla condizione di straniero che chiede il riconoscimento del diritto d'asilo a quella di straniero cui viene riconosciuto detto diritto presenta, sotto il profilo dell'effettivo accesso a percorsi di accoglienza e inclusione sociale, degli aspetti assolutamente paradossali. Le numerose problematiche che pure caratterizzano il panorama nazionale in materia di tutela dei richiedenti asilo paiono persino ridursi di importanza di fronte alla inquietante carenza di interventi, in materia di accoglienza e di inclusione sociale dei titolari di protezione ovvero all'assenza di un piano nazionale sulla tematica, come si evidenzierà nel corso del presente capitolo.

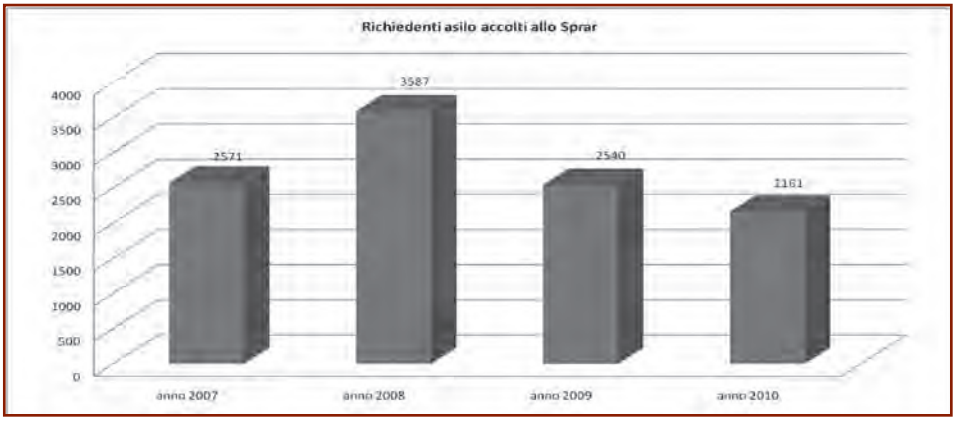
La frammentazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo e l'assenza di rapporti di monitoraggio periodico che permettano di fotografare il sistema dei C.A.R.A. (modalità di ingresso e di uscite, tempi, percorsi di inserimento sociale etc) rende oltremodo difficile rispondere alla domanda se e in che misura vi sia un problema di seconda accoglienza e di carenza di intervento pubblico nel sostegno ai percorsi di integrazione nei confronti dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria. L'analisi effettuata nel corso della ricerca sul funzionamento dei sistemi metropolitani di accoglienza ha permesso senza dubbio di evidenziare come una parte assai elevata (tendenzialmente maggioritaria) della domanda di accoglienza provenga da titolari di protezione in uscita dai C.A.R.A. che si trovano privi di orientamento sul territorio, privi di risorse economiche e con un bagaglio di conoscenze (in termini di apprendimento della lingua italiana e di acquisizione di competenze da utilizzare per l'inserimento nel mercato del lavoro) estremamente modesto, (nonostante il tempo spesso molto lungo di permanenza nei C.A.R.A.) talvolta non molto dissimile rispetto a quello posseduto nelle fasi immediatamente successive all'arrivo. E' opinione pressoché unanime di tutti gli operatori degli enti di tutela e degli enti locali interpellati che vi sia uno scarto amplissimo tra la richiesta di accoglienza da parte dei titolari di protezione e la risposta che viene data a tale condizione di bisogno.

In assenza di un monitoraggio su questo fenomeno, si ritiene che sia comunque possibile ipotizzare una dimensione quantitativa di questo scarto analizzando le seguenti tabelle, ottenute attraverso una rielaborazione sui dati forniti dal Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, riferiti al quadriennio 2007-2010, ovvero ad un arco temporale sufficientemente vasto la cui analisi permette altresì di ridurre l'incidenza di possibili variabili legate ad una sola annualità o a un biennio.
Si prenda in considerazione innanzitutto il numero di titolari di protezione internazionale o umanitaria dal 2007 al 2010 e il numero di accoglienze effettuate dal sistema S.P.R.A.R. rispetto a richieste provenienti dai C.A.R.A.

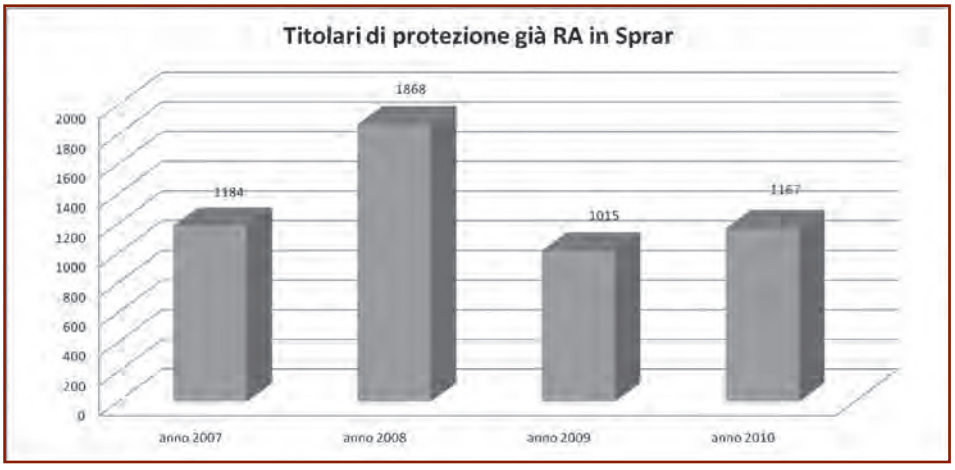




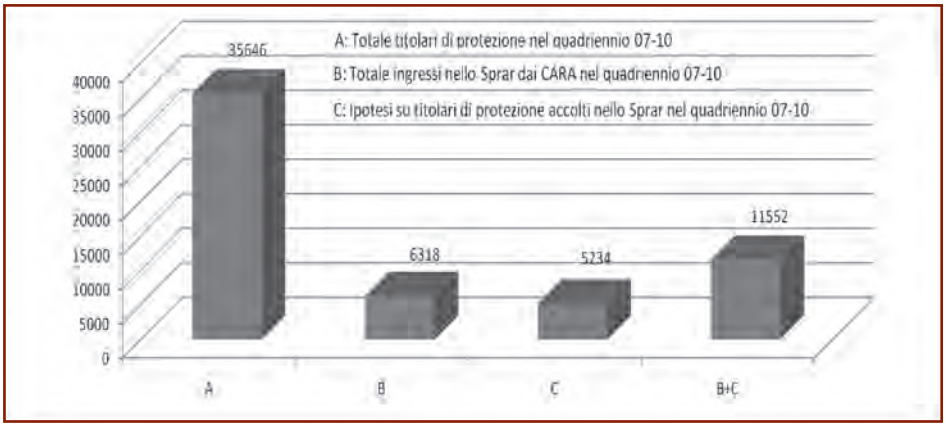
Si consideri ora il numero di richiedenti asilo che non hanno avuto accoglienza nei C.A.R.A. perchè direttamente accolti nello S.P.R.A.R al momento dell'istanza di asilo ovvero che vengono trasferiti dai C.A.R.A. allo SPRAR, sempre come richiedenti, al termine del periodo di cui all'art. 20 co.3 D.Lgs 25/08 o in ragione di situazioni di vulnerabilità.



Applicando ai richiedenti asilo accolti nello S.P.R.A.R. un "tasso di riconoscimento" delle domande di asilo almeno pari alla media delle domande esaminate nel quadriennio considerato e ipotizzando ragionevolmente che in larghissima parte i titolari di protezione internazionale o umanitaria siano rimasti in accoglienza nelle strutture S.P.R.A.R. per proseguire il percorso di inclusione sociale[3], è possibile formulare un'ipotesi abbastanza vicina al numero effettivo dei titolari di protezione che hanno effettuato tutto o gran parte del loro percorso di accoglienza nelle strutture S.P.R.A.R. come si evidenzia nella seguente tabella:



3 Vedasi Rapporti annuali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anni 2009/2010, 2008/2009, 2007/2008 in wwww.serviziocentrale.it



E' possibile analizzare i dati disponibili sulla base dell'ipotesi evidenziata nella tabella sopra indicata.
Secondo l'ipotesi formulata solo il 32,4% dei titolari di protezione che, nella fase di esame della loro istanza di asilo hanno avuto accesso ad un programma di accoglienza in un C.A.R.A. o in progetto S.P.R.A.R. (ovvero in uno dei due sistemi di accoglienza generali disciplinati dalle norme vigenti) troverebbe successivamente accesso ad un percorso di successiva accoglienza, di durata variabile, finalizzata a favorirne l'inclusione sociale. Il rimanente 67,6%, o comunque, la grande maggioranza dei titolari di protezione rimarrebbe quindi priva di un'accoglienza successiva al riconoscimento.

Una corretta ipotesi di ricerca sull'ampiezza dello scarto tra i bisogni di accoglienza dei titolari di protezione internazionale o umanitaria e l'effettiva disponibilità di posti deve senza dubbio considerare le seguenti tre variabili, che possono incidere nella riduzione di detto scarto:

1. L'esistenza di sistemi di accoglienza paralleli tanto al sistema C.A.R.A. che al sistema S.P.R.A.R. (vedasi in materia il capitolo 2 sull'accoglienza dei richiedenti asilo e la relativa analisi sui "sistemi territoriali" specie nelle aree metropolitane)
2. Il *turnover* annuale nei C.A.R.A. e nello S.P.R.A.R. connesso ai diversi fattori (uscita per integrazione, uscita per decorrenza termini, abbandoni etc) [4]
3. Le scelte individuali di autonoma sistemazione, connesse all'esistenza di reti familiari e comunitarie o a progetti di migrazione secondaria verso altri paesi UE

4 La effettiva incidenza di detta variabile appare modesta se si consideri che il tempo medio di permanenza in un C.A.R.A., secondo quanto è stato possibile evidenziare nel corso della ricerca (vedi capitolo 3) non è inferiore agli otto-dieci mesi, e il tempo di uscita in un progetto S.P.R.A.R. per integrazione è in media di 11 mesi (fonte: Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Servizio centrale, 2010)

che fanno si che il titolare della protezione non richieda un'accoglienza successiva al riconoscimento dello status[5] (si dubita che dette libere scelte individuali di rinunzia ad un percorso pubblico di accoglienza, che pure indubbiamente esistono, costituiscano nell'attuale contesto italiano, una percentuale assai rilevante).

Anche se i fattori sopra indicati sicuramente incidono nella diminuzione dell'ipotizzato scarto tra le necessità di accoglienza e i posti di accoglienza effettivamente disponibili, si ritiene, sulla base della chiara evidenza dei dati disponibili, che rimanga elevatissimo il numero di titolari di protezione internazionale o umanitaria che, al termine del percorso di accoglienza come richiedenti asilo, non hanno potuto usufruire di alcun programma pubblico nazionale di accoglienza finalizzato a favorire il loro percorso di integrazione sociale.

2.2. Le situazioni territoriali

L'analisi sul campo, finalizzata a verificare l'effettivo "tasso di dispersione e di abbandono" dei titolari di protezione internazionale o umanitaria in uscita dai C.A.R.A. o da strutture comunque destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo ha rappresentato uno dei punti nodali del lavoro di ricerca. La conduzione di tale lavoro ha presentato tuttavia difficoltà rilevantissime e avrebbe richiesto tempi purtroppo non compatibili con quelli, comunque ristretti, previsti per la ricerca. Si è trattato infatti in buona parte di sondare realtà totalmente informali rispetto alle quali o non vi sono dati statisticamente attendibili ovvero i dati disponibili sono risultati estremamente esigui o si prestavano ad interpretazioni non univoche.
Fermo restando che la rilevanza del problema della mancata accoglienza e la conseguente spinta verso la marginalità sociale di parte dei titolari di protezione è stata oggetto di costanti conferme in tutti i territori considerati dalla ricerca (i 9 focus group territoriali – vedi introduzione metodologica), per ragioni di esposizione sistematica si evidenzia di seguito quanto emerso nelle aree metropolitane già prese in considerazione nel capitolo 2.

2.2.1. L'area metropolitana di Roma

La situazione più difficile da inquadrare e delimitare riguarda senza dubbio l'area metropolitana di Roma: la pluralità delle diverse strutture e dei conseguenti percorsi di accoglienza, la non connessione in rete dei vari centri unito al fatto che la capitale funge da polo di attrazione di un numero tuttora indefinito di richiedenti e titolari di protezione non permette infatti di giungere a definire un quadro complessivo, ma solo

5 Si richiama l'attenzione a quanto altresì evidenziato al capitolo 4 in relazione al rientro forzato verso l'Italia in attuazione del Regolamento (CE) 343/03 di migliaia di titolari di protezione che hanno presentato in altri Paesi UE una nuova domanda di asilo e alle rilevanti problematiche di assistenza che detto fenomeno pone.

ad evidenziare alcune problematiche.
Il fatto che il circuito di accoglienza del comune di Roma garantisca la permanenza dei titolari di protezione almeno in una prima fase, in vista di un inserimento lavorativo, costituisce un elemento positivo che funge da azione calmierante al prodursi di più gravi disagi sociali. Rispetto alle uscite dal circuito comunale dei titolari di protezione si evidenzia tuttavia che il collegamento con lo S.P.R.A.R. risulta essere debole e lacunoso. Il Comune si limita a comunicare alla banca dati S.P.R.A.R. il numero di persone in accoglienza ma non esiste attualmente una banca dati comune che permetta una interazione effettiva tra i due sistemi, sebbene sia progettata da tempo.
L'ente gestore del C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto ha segnalato di avere effettuato non meno di circa 300 trasferimenti avvenuti dall'inizio delle attività (2008). Il servizio Centrale S.P.R.A.R. indica invece in 59 il numero di titolari di protezione segnalati dal C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto al Servizio Centrale nel 2009 e di un numero simile nel 2010. Di esse 21 erano uomini singoli, 15 donne, 10 donne con minori, 13 appartenenti a nuclei famigliari.

Nel 2010, il Centro ENEA ha segnalato allo S.P.R.A.R. 105 persone cd. "in transito" (vedi capitolo 4). Per 101 situazioni la competenza sulla domanda di asilo ricadeva sulla Questura di Roma, mentre per altre 4 situazioni risultavano competenti altre questure. Delle 105 segnalazioni, 58 si riferivano a richiedenti protezione internazionale, 6 a titolari di status di rifugiato 37 a titolari di status di protezione sussidiaria, 3 di status di protezione umanitaria, e una sola situazione era relativa ad un richiedente per il quale era pendente un ricorso giurisdizionale
Le segnalazioni che hanno trovato posto nel circuito S.P.R.A.R. sono state 63 mentre per 11 non è stato possibile trovare accoglienza (31 persone hanno tuttavia abbandonato il centro ENEA prima di ricevere una risposta in merito alla loro richiesta) Infine 10 persone sono state accolte presso i centri dell'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma.

Sul territorio romano il circuito informale dell'accoglienza risulta purtroppo costituto principalmente dalle "occupazione" quali quella di Palazzo Salem, in via Cavaglieri alla Romanina che ospita (aprile 2011) circa 1000 persone, la maggior parte titolari di status; di via Collatina 385, occupato nel 2004 da rappresentanti delle comunità eritrea ed etiopica, in gran parte rifugiati politici e richiedenti asilo e dove trovano alloggio ancora (aprile 2011) circa 700 persone. Accanto a queste ne esistono altre, precarie, sottoposte spesso a sgomberi e retate come quella di Ponte Mammolo, all'area della stazione ostiense, intorno alla famosa "buca" (vedi anche capitolo 6), della ex ambasciata somala in Via dei Villini (a completamento di detto quadro andrebbe altresì esaminata la presenza di una comunità di circa 2000 persone di etnia Rom, all'interno della quale una componente numericamente importante è rappresentata da richiedenti asilo e titolari di status di protezione internazionale o umanitaria). La gestione di queste occupazioni è stata nel tempo ambigua e mutevole, contraddistinta nel tempo da un'ottica emergenziale e da una scarsa capacità di pianificazione. Strumentali a colmare

almeno in parte le lacune del circuito comunale in termini di accoglienza, specialmente per i titolari delle diverse forme di protezione, le occupazioni sono state spesso ampiamente tollerate dall'amministrazione capitolina, per poi essere invece osteggiate e/o sgomberate senza reali soluzioni alternative. L'opinione generale raccolta durante le interviste e durante il focus group territoriale di Roma concordano nel valutare negativamente le occupazioni, che se da un lato offrono maggiore libertà agli ospiti (assenza di orario di ingresso e di uscita, possibilità di lasciare l'alloggio anche per lunghi periodi e farvi poi nuovamente ritorno, possibilità di mantenere stretti contatti con i propri connazionali) rappresentano situazioni tendenzialmente chiuse su se stesse che riproducono dinamiche di marginalità sociale.

Una di queste occupazione, via dei Cavaglieri, è stata oggetto di alcune interviste realizzate durante il lavoro di campo Si tratta di un'occupazione che esiste dai primi anni 2000. Nella storia dell'occupazione di via dei Cavaglieri il 2007 rappresenta una data spartiacque. Prima di questa data, chi viveva nell'edificio aveva domicilio e residenza nel palazzo e l'occupazione era in certa misura legittimata dal comune che pagava un affitto all'ente proprietario (Enasarco). Dopo questa data i rapporti fra municipio e occupanti si è deteriorato. Nel 2007 fu infatti promosso un censimento della popolazione residente (poi non realizzato) e il tentativo di trasferimento degli occupanti in strutture più idonee, promosso direttamente dal Ministro del Welfare in carica, Ferrero. Gli abitanti rifiutarono il piano di trasferimento, principalmente perché si ritennero poco coinvolti nel processo decisionale. Anche negli anni seguenti la condizione dell'occupazione è stata al centro di numerosi incontri promossi dalla Prefettura, e in particolare dal Consiglio territoriale per l'Immigrazione. Una delle proposte emerse in questa sede prevedeva il trasferimento degli occupanti in un edificio adiacente in migliori condizioni, il cui affitto sarebbe stato pagato in parte dagli stessi abitanti, in parte attraverso un contributo pubblico. Questa possibilità non si tuttavia è mai realizzata per mancanza di fondi, mentre i rapporti con il municipio sono andati ulteriormente deteriorandosi.
L'edificio ospita ordinariamente un numero fra le 300/400 e le 800 persone. Le nazionalità maggiormente rappresentate sono la eritrea, somala, etiope e sudanese. Va evidenziato come la maggior parte degli occupanti siano titolari di protezione, regolarmente soggiornanti. L'edificio accoglie tuttavia persone con situazioni, percorsi e progettualità diverse: accanto a circa 150 persone che vi vivono stabilmente, vi sono richiedenti asilo, sia singoli che famiglie, giunti dai luoghi di sbarco (Sicilia) a Roma, o per rimanervi, in attesa di potere entrare nel circuito comunale di accoglienza o perchè in transito verso altre destinazioni in altri paesi UE o ancora persone uscite dallo stesso circuito di accoglienza del comune di Roma che sono comunque senza un'abitazione. Quanto alle maggiori criticità dell'occupazione, esse sono principalmente legate alle condizioni di salute degli ospiti, poste a rischio dalle condizioni igienico

sanitarie dell'edificio[6], e alla effettiva possibilità di accedere ai servizi di welfare del territorio. Non potendo ottenere la residenza nell'edificio, molti degli ospiti hanno infatti fissato residenza presso diverse associazioni di assistenza quali il Centro Astalli e altre, aventi sede in altri municipi. Si tratta di una situazione che produce effetti paradossali in quanto limita la possibilità di accesso ai servizi sociali e di welfare nel municipio di effettiva dimora. Anche l'accesso ai servizi sanitari viene parzialmente compromesso giacchè, come sottolinea l'associazione "Cittadini del Mondo", la ASL competente rilascia agli occupanti solo una tessera sanitaria temporanea, di validità limitata ad un anno, motivando detta scelta con il fatto che si tratta di soggetti non domiciliati nel municipio

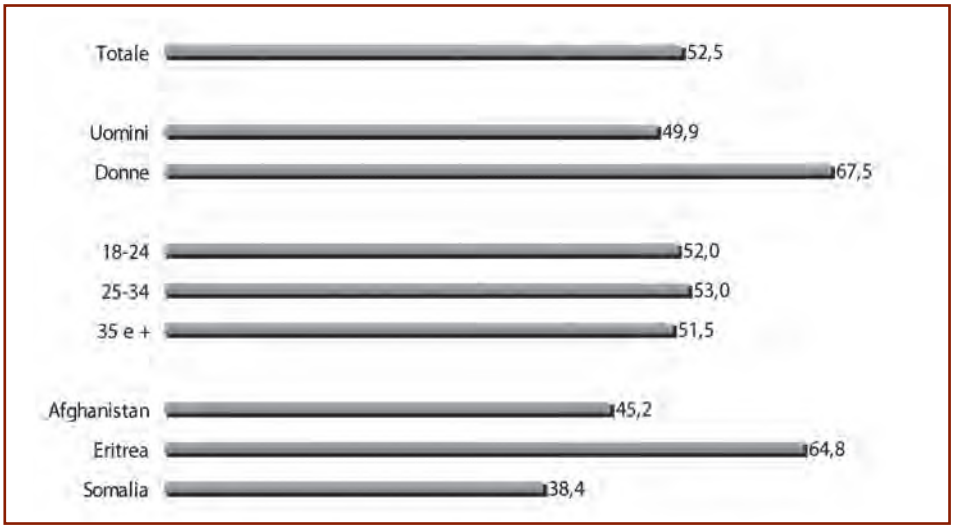
2.2.2. L'area metropolitana di Milano

Come si è avuto modo di evidenziare già nel capitolo 2 l'esperienza del sistema di accoglienza e protezione realizzato dal Comune di Milano appare di rilevante interesse per ciò che attiene l'offerta di servizi finalizzati a sostenere il percorso di inclusione sociale dei titolari di protezione.
Per quanto riguarda le strategie in favore dell'integrazione attuate dai centri polifunzionali, si deve rilevare che il finanziamento concesso dal Ministero dell'Interno ha consentito di aumentare il livello di servizi agli ospiti, almeno sul piano materiale, a partire dal 2009. Effetti diretti sul processo di integrazione si sono prodotti con l'attivazione di borse lavoro, la fornitura di ticket restaurant al posto di una mensa interna e la fornitura di una tessera di abbonamento ATM sulla rete Milano (diverso è ciò che accade nei polifunzionali extra-Milano che non prevedono questi ultimi due servizi).
Sono state attivate altresì alcune sperimentazioni di accoglienza più mirata e attenta. Per esempio il centro Sammartini dedicato alle donne sta cercando un maggior radicamento operando sul territorio attraverso azioni volte ad accrescere il livello di sensibilità e di accettazione sociale della figura della donna rifugiata.
Al termine del periodo di accoglienza ordinaria di 10 mesi si prevede l'attivazione di progetti di housing sociale anche con il supporto di alcune realtà cooperativee. Progetti di questo tipo risultano attivati anche nei territori di Varese (rete di appartamenti sociali) e di Brescia (progetto Nausicaa, finanziato dalla Fondazione Cariplo, per 10 posti in "adozione" presso famiglie di cittadini del posto).
Risulta interessante evidenziare che dal 2010 è stato attivato un nuovo accordo tra l'Ufficio Immigrazione del Comune di Milano e l'anagrafe che consente un migliore monitoraraggio degli ospiti residenti nei Centri di Accoglienza nel Comune di Milano, L'analisi dei dati disponibili, relativa a 1.218 stranieri residenti in uno dei Centri di accoglienza di Milano nel periodo 2004-2010 (escluso il Centro Ortles divenuto operativo solo a fine 2009) permette infatti di evidenziare i seguenti aspetti di

6 http://www.associazionecittadinidelmondo.it/Selam.html

particolare interesse:

1. *Da dove arrivano gli ospiti dei Centri di Accoglienza?* Nel 2004 il 100% degli ospiti risultava iscritto a un'anagrafe straniera, mentre nel corso degli anni va progressivamente aumentando la quota di ospiti iscritti da altri Comuni italiani fino al 2010 quando il 51,3% degli ospiti risultava iscritto all'estero e il 48,7% presso altri comuni italiani. Di questi ultimi la grande maggioranza risultava iscritta a Roma (59,2%); altri a Siracusa (11,1%), Bari (7,6%), Lombardia (6,5%), altre province d'Italia (16%).
2. *Dove risultano residenti al 1° maggio 2011 gli stranieri iscritti nei Centri di accoglienza di Milano nel periodo 2004-2010?* La metà risulta ancora residente nei Centri di accoglienza milanesi (nella lettura del dato va fatta attenzione a considerare i ritardi di aggiornamento dell'anagrafe); tra chi invece ha cambiato residenza: l'1,8% è residente in una seconda accoglienza del Comune di Milano (es: Casa della Carità, Monluè, Ortles); il 22,2% ha residenza autonoma nel Comune di Milano; il 76% è stato cancellato dall'anagrafe milanese e di questi il 29,5% è emigrato all'estero, mentre il 46,5% si è trasferito in un altro Comune italiano.
3. *Chi si è trasferito in altri Comuni italiani (46,5% del totale), dov'è andato?* La



destinazione risulta altri comuni della Provincia di Milano (39,4%), altre province della Lombardia (37,5%), altre Province d'Italia (23,2%). Va quindi rilevato come molti rimangono nell'hinterland milanese e comunque in Lombardia (circa il 77%).

Di particolare interesse risultano i dati che riguardano l'integrazione socio-economica degli ospiti in uscita dai polifunzionali: secondo l'ultimo rapporto del Comune di Milano, relativo al 2010, ancorché provvisorio, il tasso di occupazione al termine del percorso di accoglienza è abbastanza elevato attestandosi attorno al 50% per gli uomini e addirittura al 67,5% per le donne.

Fonte: Comune di Milano. Sono inclusi solamente i casi arrivati almeno al 6° mese di accoglienza.

E' possibile evidenziare come il locale sistema di accoglienza presenta degli elementi parzialmente positivi,a conferma di quanto già evidenziato nelle conclusioni del capitolo 2 (paragrafo 6.2) sulla positività della scelta dell'adozione di un sistema di accoglienza fortemente aderente alla realtà locale. Tuttavia si sottolinea come un'analisi attenta dei tassi di successo dei percorsi di uscita dall'accoglienza per avvenuta integrazione, che risultano sensibilmente superiori alla media dei programmi SPRAR[7], andrebbe condotta analizzando nel dettaglio i criteri di accesso ai centri stessi. Il sistema di accoglienza milanese risulta infatti fortemente "ritagliato" sulla figura del richiedente/titolare di protezione "adulto maschio di sana e robusta costituzione" e sia ancora poco strutturato, come altresì già richiamato al capitolo 2, per fare fronte alle situazioni maggiormente vulnerabili.

2.2.3. La situazione di Bologna e dell'area Emiliano -Romagnola

L'analisi dei dati relativi alla durata dell'accoglienza ed alle motivazioni di uscita in Emilia Romagna parte necessariamente dall'analisi dei dati disponibili dei Progetti S.P.R.A.R.; si tratta tuttavia di un'analisi che risente della incerta delimitazione dell'esatto significato di cosa s'intenda con la nozione di integrazione e relativi indicatori. Ciò nonostante, è possibile evidenziare come le uscite per "integrazione" dai progetti territoriali dello S.P.R.A.R. della regione Emilia-Romagna siano in deciso calo nel 2009 e 2010 rispetto agli anni precedenti, e che sia altresì diminuita la capacità complessiva di *turn over* all'interno dei progetti territoriali attivi nel territorio regionale. Ciò fornisce innegabilmente l'immagine di un sistema un po' in affanno, certamente riconducibile alla grave crisi economica degli ultimi due anni, e dunque alle difficoltà di reperimento di un'occupazione lavorativa, con il conseguente aumento della durata di permanenza degli ospiti nei progetti, ma anche alle difficoltà d'integrazione sul territorio. Difficoltà che evidentemente non sono certo riconducibili al sistema di accoglienza dello S.P.R.A.R. quanto piuttosto a problematiche di carattere molto più trasversale.

Dalla Banca Dati del Servizio Centrale emerge che nell'anno 2009 sono stati registrati 48 casi di uscita dai progetti S.P.R.A.R. della regione per scadenza dei termini, a fronte dei 104 per integrazione[8]. Il dato, tuttavia, è conferente con quello nazionale che nell'anno 2009 registra un calo del 5% nelle uscite per integrazione, ed un corrispondente aumento percentuale nelle uscite per scadenza dei termini[9].

7 Rapporto Sistema di protezione 2010, cit.

8 15 gli abbandoni registrati, 12 gli allontanamenti, 3 i rimpatri volontari e 4 i trasferimenti in altri Progetti. Per approfondimenti si veda nota 12.

9 "I numeri dell'accoglienza compendio statistico dello S.P.R.A.R. , anno 2009".

Nel triennio 2011-2013 in ciascuna provincia della Regione Emilia Romagna sarà attivo almeno un progetto territoriale S.P.R.A.R. Si tratta di un punto di forza della realtà regionale giacchè oltre all'Emilia Romagna, solo il Friuli Venezia Giulia vede "coperte" tutte le province da almeno un progetto S.P.R.A.R. . Tuttavia detta ampia articolazione territoriale non supplisce ancora ad una cronica ed acuta carenza di posti all'interno del sistema S.P.R.A.R. rispetto alla presenza reale sul territorio dei titolari di protezione internazionale o umanitaria che pure abbisognerebbero di un percorso di presa in carico. Tale aspetto è particolarmente evidente nel Comune di Bologna, sia a seguito della riorganizzazione del Welfare cittadino, che ha decentralizzato i servizi individuando quale criterio della presa in carico quello della residenza, sia per la situazione politico-amministrativa connessa al lungo Commissariamento del Comune tra il 2010 e la metà del 2011, che di fatto ha bloccato la programmazione sociale e sospeso qualsiasi ipotesi progettuale e di intervento. Ne consegue, pertanto, che il beneficiario di una forma di protezione internazionale o umanitaria proveniente dai territori di altre regioni è sostanzialmente escluso dalla programmazione sociale comunale, e rimane privo di qualsivoglia sostegno. Parimenti si dica per il richiedente protezione internazionale escluso dall'accesso alle misure di accoglienza per mancanza di posti disponibili o comunque in attesa di accedervi, come evidenziato al capitolo 2. La situazione risulta ulteriormente aggravata dal crescente fenomeno della ri-presentazione ai medesimi servizi di accoglienza (quasi sempre agli enti gestori) di situazioni che risultavano stabilizzatesi negli anni, ma che, anche a causa della crisi economica, dichiarano nuove difficoltà in termini di reperimento di attività lavorative e di un alloggio.

Altro elemento della particolare criticità sul territorio è quello di totale assenza di coordinamento tra il sistema di accoglienza nei C.A.R.A. e quello nello S.P.R.A.R. , ed altresì il divario dei servizi offerti all'interno dei C.A.R.A. e di quelli predisposti nei progetti territoriali dello S.P.R.A.R. .
Il Comune di Bologna dispone di circa 150 posti letti cd "generici" per immigrati in ex strutture di accoglienza e dormitori sparsi sul territorio comunale e almeno 50 di questi posti sono occupati generalmente da beneficiari di una forma di protezione internazionale.
Si tratta prevalentemente di titolari di protezione sussidiaria provenienti da C.A.R.A. delle regioni del sud-Italia, dove hanno espletato l'intera procedura di accertamento in tempi relativamente rapidi, magari in ragione delle conclamate situazioni di guerra dei loro Paesi di origine, e successivamente trasferitisi a Bologna per la presenza di amici, familiari o di una comunità particolarmente integrata sul territorio, ed in cerca di un'occupazione lavorativa.
La titolarità di un permesso di soggiorno rende difficile l'inserimento nel progetto S.P.R.A.R., volendosi ragionevolmente privilegiare l'accoglienza di chi è appena arrivato sul territorio e deve ancora portare a termine la procedura amministrativa. Pertanto, laddove si tratti di persone prive di una rete amicale o familiare di riferimento esse (nelle ipotesi migliori) divengono destinatarie di uno dei posti letto disponibili nelle strutture sopra indicate che, tuttavia, non prevedono l'elaborazione di alcuna

progettualità di integrazione sociale o orientamento al lavoro.
Il dato tuttavia più allarmante è rappresentato dal fatto che, pur trattandosi di beneficiari di una forma di protezione internazionale, già accolti per alcuni mesi in un C.A.R.A., si tratta di persone che giungono nel territorio, prive di residenza e altresì spesso di iscrizione al S.S.N., con una conoscenza minima o nulla della lingua italiana, con una mancanza assoluta di una formazione e/o orientamento al lavoro, oltre che di prospettive abitative e/o alloggiative.
In questi casi, in sostanza, si riscontra una situazione soggettiva sostanzialmente equivalente a quella del richiedente protezione internazionale appena giunto in Italia, ma, generando un evidente paradosso, il possesso del titolo di soggiorno li esclude dall'accesso a qualsivoglia forma di accoglienza o percorso di inclusione riservato ai richiedenti protezione internazionale, mentre la mancanza di residenza li esclude dalla programmazione ordinaria dei servizi sociali.

Nonostante le forti criticità di cui sopra, vanno poste all'attenzione alcune buone prassi: tra esse l'esperienza positiva del progetto S.P.R.A.R. di Modena che ha portato all'organizzazione di uno Sportello di orientamento specifico per titolari di protezione internazionale, volto dapprima a raccogliere le numerose istanze di inserimento nella lista di attesa per l'inserimento in accoglienza e per fornire orientamento normativo e ai servizi sul territorio.
Significativa è altresì l'esperienza della Provincia di Parma dove l'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia ha siglato un Protocollo d'intesa con cui è stato messo a disposizione uno Sportello chiamato Punto Provinciale Asilo, di informazione, orientamento, consulenza e supporto in favore di richiedenti asilo, titolari di protezione, con particolare attenzione a coloro che sono rimasti esclusi da programmi di assistenza e accoglienza istituzionali.

Nel progetto territoriale S.P.R.A.R. di Bologna risulta che nella quasi totalità dei casi (oltre il 90%) l'uscita dal progetto avviene con la disponibilità di una sistemazione alloggiativa presso amici o parenti, e laddove ciò non sia possibile, grazie al sostegno ed al lavoro degli operatori del progetto vengono cercate soluzioni di convivenza iniziale e condivisione delle spese di affitto.
In particolare, stante l'estrema delicatezza del momento della dimissione dal centro, l'ente gestore dei servizi socio-sanitari del Progetto S.P.R.A.R. di Bologna si è attivato nell'elaborazione di un percorso di accompagnamento dell'ospite all'uscita, basato sul supporto e l'affiancamento del beneficiario, e sulla condivisione del percorso successivo.
In prossimità delle dimissioni dell'ospite dal centro l'ente gestore lo affianca con un operatore responsabile per l'orientamento all'uscita, che attiva per tempo un percorso di sostegno, caratterizzato ad esempio dall'individuazione condivisa di un alloggio adeguato.

Di particolare importanza è, inoltre, l'esperienza presente nel Comune di Bologna dei

cd alloggi di transizione (n. 9 alloggi nel 2009), potenzialmente fruibili anche dai titolari di protezione internazionale. In tale approccio l'alloggio è nell'immediato messo a disposizione dai servizi sociali, con un canone agevolato, per un periodo limitato nel tempo in vista del raggiungimento di una completa autonomia.
In tal senso a luglio 2010 è stato avviato il progetto "PE.Trichiedenti asilo" – percorsi di transizione verso l'autonomia, nell'ambito di un finanziamento FER. Il progetto punta a favorire il raggiungimento della piena autonomia abitativa in favore di categorie particolarmente fragili ed a rischio di esclusione sociale, attraverso la sperimentazione di un'azione pilota di transizione dalle strutture di accoglienza all'alloggio. Questa azione prevede l'allestimento di alloggi, messi a disposizione dal Comune di Bologna, che saranno destinati a 12 madri sole con bambini, titolari di protezione internazionale (rifugiate, protezione sussidiaria o umanitaria), residenti in strutture madre-bambino del Comune di Bologna. Condizione essenziale per avviare un percorso di reale transizione e di acquisizione dell'effettiva autonomia abitativa è che le beneficiarie risultino già inserite in un progetto sociale il cui obiettivo è il raggiungimento di una piena autonomia.
Tali forma di sostegno e di accompagnamento all'autonomia abitativa per un periodo provvisorio, potrebbe altresì integrarsi con altri fenomeni ed esperienze di housing sociale già presente a Bologna e in altre città[10].

In conclusione della presente breve disamina della situazione regionale dell'Emilia-Romagna si evidenzia come nel territorio regionale vengano realizzati interventi e programmi di indubbia rilevanza e in taluni casi innovativi. Tuttavia, nonostante la situazione dell'Emilia-Romagna presenti aspetti mediamente più avanzati rispetto al contesto nazionale, le questioni principali in materia di tutela, sia dei richiedenti asilo che dei titolari di protezione, rimangono assai acute. Le problematiche legate al grave circuito vizioso di esclusione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria che giungono nell'area metropolitana bolognese e nel territorio regionale, specie dai C.A.R.A., le non meno sensibili problematiche, già richiamate al capitolo 3, legate alla detenzione dei richiedenti asilo nei due C.I.E. regionali, nonché le stesse difficoltà di accesso alla procedura di asilo spesso evidenziate da diversi territori non sono state finora (giugno 2011) oggetto di sufficienti interventi e l'azione di impulso da parte dell'amministrazione regionale è parsa ancora modesta.

10 Tra le buone prassi relative ai percorsi di sostegno all'autonomia alloggiativa riscontrate in altre località oggetto della ricerca va richiamata quella di Trieste dove l'amministrazione comunale, insieme all'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà) sta sperimentando con esiti positivi l'utilizzo di alloggi – foresteria destinati a titolari di protezione internazionale o umanitaria che condividono in autonomia una medesima unità abitativa messa loro a disposizione per un periodo di tempo concordato e sulla base di un programma individuale che prevede una compartecipazione alle spese di gestione dell'alloggio. Detto approccio permette di programmare un'uscita dal progetto SPRAR evitando pericolosi circuiti assistenziali , sostenendo un percorso progressivo di acquisizione di autonomia di chi dispone nella fase iniziale di redditi troppo bassi per un accesso all'abitazione sul libero mercato

2.2.4 L'area metropolitana di Torino

Come è stato evidenziato nel capitolo sull'accoglienza dei richiedenti asilo i richiedenti asilo accolti nel progetto S.P.R.A.R. della città di Torino e negli altri circuiti comunali provengono dal territorio e nessuno di essi giunge dai C.A.R.A.. Ciò rende la situazione territoriale del tutto peculiare. L'uscita dallo S.P.R.A.R. per avvenuta decorrenza dei termini non determina per forza l'abbandono della persona a se stessa in quanto se attraverso una valutazione personale emerge che la persona interessata ha avuto oggettive difficoltà ad inserirsi nel contesto socio lavorativo pur dimostrando aderenza al percorso, proposto, è possibile attivare un ulteriore periodo di accoglienza - a sua volta di sei mesi - presso uno dei 170 posti gestiti dal Comune di Torino e riservati ai titolari di protezione. È comunque pacifico che il predetto sistema definito dalla stessa amministrazione comunale "dei vasi comunicanti" non può che riguardare solo parte dei titolari di protezione internazionale o umanitaria che gravitano sull'area metropolitana e che necessiterebbero di un'assistenza.
A Torino[11], l'iscrizione al servizio sanitario regionale dei beneficiari di status di rifugiato e protezione sussidiaria in situazione di occupazione abitativa è stata sino ad oggi resa possibile grazie ad un protocollo di intesa tra Regione/Comune/Prefettura e ASL - sorto da un tavolo di coordinamento al quale hanno partecipato anche tutti i principali enti di tutela - in base al quale ai titolari di protezione (anche umanitaria) non in possesso di una residenza, è riconosciuto il diritto al medico di base col solo domicilio nel Comune, individuato nella sede della ASL di via Monginevro n. 130.
La citata intesa è scaduta nel mese di dicembre 2010 e (dato rilevato a giugno 2011) da allora è in attesa di rinnovo in quanto la Regione non pare orientata positivamente in tal senso né con riferimento all'accesso al Servizio Sanitario né con riferimento all'esenzione del pagamento della prestazione sanitaria.
Qualora peraltro la predetta convenzione non venisse rinnovata, il rifugiato che ha riconosciuta una forma di protezione e che non sia in possesso di una residenza si verrebbe paradossalmente a trovare in una situazione addirittura meno garantita rispetto a quella del richiedente asilo in procedura.

La questione della residenza è invece più grave e problematica. Per i senza fissa dimora che vivono stabilmente sul territorio esistono infatti due indirizzi fittizi - via della casa comunale n. 1 e n. 2 - a cui possono però accedere i soli cittadini italiani. Ai titolari di protezione internazionale, nonostante la condizione giuridica di piena equiparazione oggetto dell'analisi condotta al paragrafo 1.2 del corrente capitolo, è negato l'accesso

11 La regione Piemonte , con grande lungimiranza, istituì a partire dal 1997 presso le ASL della regione i c.d "ISI" - Informazione Salute Immigrati. Si trattò di una delle prime risposte istituzionali al tema dell'assistenza sanitaria agli stranieri irregolarmente presenti, che precedette (come nel caso di Torino) le stesse disposizioni emanate l'anno successivo con l'adozione della L.40/98. Tra il 1998 e il 2000 vennero aperti gli I.S.I. in tutte le province. Sulla materia dell'assistenza sanitaria e ruolo delle regioni si rinvia altresì al capitolo 12.

alla residenza. L'Ufficio anagrafe del Comune, in particolare, di fronte alla richiesta di iscrizione proveniente da un rifugiato non recepisce l'istanza che pertanto non viene nemmeno formalmente rifiutata con un provvedimento scritto. Per tentare di risolvere la grave problematicità descritta, come riferito dagli esponenti degli enti di tutela locali (marzo 2011), è stata anche avviata una raccolta firme per una petizione popolare che impegni il Comune a riconoscere la residenza ai rifugiati che ai sensi dell'art. 43 c.c. hanno comunque domicilio nell'area torinese. Alla citata azione si aggiungerà la presentazione di una proposta per la creazione di 10 indirizzi fittizi (uno per circoscrizione dell'area torinese) con la contemporanea creazione di un casellario postale.

La situazione brevemente descritta appare della massima rilevanza sia per le ricadute negative che il mancato accesso alla residenza determina nella vita delle persone interessate, sia in ragione del significativo numero dei titolari di protezione che nell'area torinese si trovano attualmente in situazione di occupazione abitativa. Come per altre aree metropolitane invero, anche a Torino uno dei problemi più drammatici che coinvolge moltissimi titolari di protezione è proprio quello dell'accesso alla casa all'accoglienza e ai diritti sociali. Situazione che già da diversi anni ha creato una serie di occupazioni stabili e di cui di seguito si offre una breve panoramica.

La situazione degli stabili occupati nella città di Torino

Nell'autunno del 2008 circa **100** rifugiati politici e beneficiari di protezione internazionale titolari di regolare titolo di soggiorno occuparono la ex clinica San Paolo – abbandonata da oltre dieci anni - in Corso Peschiera. Tra essi in prevalenza di cittadini somali, etiopi eritrei. Attigua alla clinica vi è anche la torre di alloggi originariamente destinata ai medici e denominata "casa bianca" che venne anch'essa occupata. Il numero degli occupanti, in breve tempo salì a **250** e nell'estate del 2009 contò oltre **350** persone. Come acutamente osservato dagli enti di tutela del territorio: *"Non sono altro che una parte dei tanti rifugiati politici e beneficiari di protezione internazionale che avrebbero bisogno di qualche forma di accoglienza e che invece non hanno nulla* [12]*".*
Nel luglio del 2009, dopo che da oltre sette mesi era stato avviato il progetto "Non solo Asilo" (nato dal già costituito tavolo di co-progettazione tra associazioni-cooperative e istituzioni per dare una risposta all'accoglienza dei rifugiati già riconosciuti privi di ogni forma di supporto) il Comune, senza nulla previamente concordare col costituito tavolo asilo della regione Piemonte rese un comunicato stampa nel quale informò che era stata trovata una soluzione per gli occupanti dell'ex clinica San Paolo. Lo stabile individuato dalle istituzioni per l'accoglienza dei rifugiati fu la ex caserma di via Asti (centro Area metropolitana). Nel settembre del 2009 delle 350 persone di via Peschiera, **200** vennero così trasferite nel centro di via Asti mentre le restanti **150** (in gran parte vulnerabili) inserite a Settimo (in uno stabile nel quale erano già presenti circa 20 etiopi) gestito dalla

12 Quaderni dell'ufficio Pastorale Migranti n. 7 pag. 6

Croce Rossa con fondi messi in campo dalla Regione Piemonte. Il Centro chiuse nel novembre 2010 mentre i rifugiati che vi erano ospiti trovarono un inserimento sociale attraverso la realizzazione del positivo programma " Piemonte Non solo Asilo " che interessò 'l'intero territorio regionale. I fondi usati nell'anno 2010 per Piemonte "Non solo Asilo" sono stati prevalentemente regionali a cui si sono aggiunti i fondi FER e quelli conseguenti ad una azione portata avanti dal Coordinamento di sensibilizzazione rispetto al mondo delle fondazioni bancarie. A fine 2010 i percorsi di raggiungimento di una qualche autonomia sono stati quasi **200** [13].
Diverso il destino toccato ai richiedenti accolti al centro via Asti, (vedi capitolo 2) progetto pubblico che si esaurisce definitivamente nell'agosto del 2010 con moltissime risorse pubbliche dedicate e pochissimi percorsi di inserimento. Tra le persone che si trovavano al centro, **20** di essi, in prevalenza somali, hanno di seguito occupato lo stabile sito in Corso Chieri. A giugno 2011 oltre alla situazione da ultimo descritta permaneva l'occupazione nella torre "casa bianca" di circa **40** persone e quella "storica" di via Bologna/via Paganini con oltre **100** occupanti. Si tratta di presenze che che in alcuni periodi dell'anno risultano anche molto più alte e che appaiono in crescita complessiva.
Dai colloqui con i rappresentati delle principali associazioni ed enti di tutela impegnati nell'accoglienza e partecipanti al tavolo di coordinamento presso il comune di Torino è emerso infatti molto chiaramente che gli stabili occupati, nel periodo estivo si svuotano pressoché interamente per poi ripopolarsi all'inizio del periodo autunnale. Fenomeno, quello registrato, che difficilmente risulta scindibile dalle situazioni di grave sfruttamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel mercato nero e nell'agricoltura del Mezzogiorno.
La situazione riscontrata nell'area di Caserta e di Castevlvolturno che verrà esaminata nel successivo capitolo costituisce un esempio per molti aspetti emblematico delle problematiche e delle contraddizioni connesse alla mancanza di una politica nazionale di sostegno all'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria.

3. Conclusioni e raccomandazioni

Le gravissime carenze nel campo dell'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria evidenziano l'inderogabile necessità di una riforma normativa del sistema nazionale di accoglienza degli asilanti, intervenendo sia verso i richiedenti asilo che verso i titolari di protezione. Come è stato sopra evidenziato, un sistema nazionale di accoglienza che disciplini solo le misure a favore dei richiedenti asilo e manchi quasi del tutto di intervenire per sostenere l'iniziale percorso di integrazione sociale del titolare del diritto d'asilo, può eventualmente risultare conforme agli obblighi sanciti nelle Direttive europee, ma rimane un sistema privo di un approccio razionale, generatore di disagio sociale e in ultima analisi di sprechi.
Nei paragrafi 3.1 e 3.2 si richiama l'attenzione sulle misure di breve periodo che non richiedono modiche normative ma che possono essere attuate tramite una nuova

13 Quaderni, cit. pag. 11

programmazione nazionale, rigorosa e consapevole dell'urgenza di porre rimedio all'attuale situazione.
Nei successivi paragrafi 3.3 e 3.4 (e nell'analisi complessiva di sistema di cui al capitolo 13 cui si rinvia) si evidenziano invece le riforme normative che si ritengono più importanti.

3.1. Per una effettiva applicazione delle norme in materia di iscrizione anagrafica

Il diritto all'iscrizione anagrafica da parte dei titolari di protezione internazionale o umanitaria costituisce un ambito nel quale si deve registrare purtroppo una sostanziale inerzia da parte delle autorità centrali nel porre rimedio ad una situazione di ben noto e diffuso arbitrio. Le disposizioni normative e regolamentari in materia appaiono ben chiare e pertanto si ritiene non necessario un ulteriore intervento regolamentare specifico. La questione andrebbe affrontata attraverso una decisa azione politica congiunta tra l'Amministrazione centrale dello Stato e il sistema delle Autonomie locali. In particolare risulta prioritario che venga precisato in modo inequivoco che sulla base della normativa vigente in materia anagrafica, ed in particolare dell'art. 1 della L. 1228/54, il titolare di protezione internazionale o umanitaria privo di alloggio che dimostri di avere domicilio in un dato comune (attraverso qualunque mezzo come ad esempio iscrizione a corsi, attività lavorativa, frequenza di mense e dormitori etc) ha diritto all'iscrizione anagrafica quale persona senza fissa dimora

3.2. Per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al D.P.R. 445/2000

Anche a fronte di numerose e ricorrenti problematiche applicative relative alla validità del solo titolo di soggiorno quale documento idoneo a permettere l'iscrizione anagrafica dei titolari di protezione si ritiene opportuno suggerire l'emanazione di disposizioni che chiariscano che alla luce della peculiare condizione giuridica dei titolari di protezione internazionale, ordinariamente sprovvisti di passaporti o documenti equipollenti rilasciati dalle proprie autorità consolari, il titolo di soggiorno ad essi rilasciato, riveste ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 lett. c del DPR 445/2000 ,la natura di documento di riconoscimento in quanto documento munito di fotografia del titolare rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana.

3.3. L'attuazione dell'art. 6 co.7 del D.Lgs 286/98 e il necessario superamento del sistema dei C.A.R.A

Appare oltremodo urgente dare effettiva applicazione a quanto disposto dall' art. 6 c.7 del D.Lgs 286/98 in relazione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione accolti da più di tre mesi presso una struttura di accoglienza, qualunque sia la natura del centro o la sua forma di gestione. Si è pienamente consapevoli che l'applicazione rigorosa di detta disposizione è suscettibile di determinare problematiche assai rilevanti nella misura in cui si verrebbe spesso a determinare una concentrazione di

popolazione residente certamente bisognosa di interventi sociali, anche urgenti, in alcune realtà amministrative locali magari di piccole dimensioni e situate in aree periferiche o disagiate (si pensi al caso dei C.A.R.A. e alla concentrazione di migliaia di residenti che si determinerebbe quindi nei comuni sedi dei C.A.R.A. stessi, specie se di grandi dimensioni quali Manfredonia (FG), Isola di Capo Rizzuto (KR), Gradisca d'Isonzo (GO), Mineo (CT) solo per citare alcune realtà). Tuttavia detta problematica non può certo essere evitata adottando più o meno tacitamente comportamenti e prassi in violazione delle disposizioni normative in materia di residenza, ma semmai essa evidenzia anche sotto questo profilo la più volte richiamata assenza di programmazione a livello centrale e la complessiva irragionevolezza connessa alla scelta politica di istituzione dei C.A.R.A. quali scelta prioritaria per l'accoglienza dei richiedenti asilo.
Oltre a molti profili legati alla efficienza di dette strutture, già evidenziate al capitolo 2, anche la tematica della residenza e la necessità di ripristinare in detta materia un rigoroso rispetto delle normative a tutela del diritto soggettivo alla residenza, impone di ripensare l'attuale impianto dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo secondo un approccio più razionale adottando un modello di accoglienza più diffuso ed attento alle esigenze dei territori.

3.4. Dal principio di parità formale a quello di parità sostanziale: l'urgenza di un Piano nazionale per l'inclusione sociale dei titolari di protezione

Il principio di parità formale tra il cittadino e il titolare della protezione internazionale sancito dall'art. 27 del D.Lgs 25/08 deve potere progressivamente tradursi in una condizione di parità sostanziale. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede l'implementazione di un piano nazionale per l'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria che permetta di garantire a coloro che concludono positivamente l'iter di riconoscimento dello status di protezione di potere usufruire di un periodo di accoglienza immediatamente successivo specificamente rivolto a supportare i loro percorsi di autonomia abitativa e lavorativa. Certamente detto Piano nazionale, di cui si delineano i contorni nelle raccomandazioni finali contenute al capitolo 13, va attuato evitando il prodursi di sacche di assistenzialismo definendo con rigore e uniformità sul territorio nazionale i tempi dell'accoglienza e gli standard degli interventi, che vanno comunque realizzati attraverso il sistema dei servizi socio-assistenziali del territorio, evitando tassativamente il prodursi di canali "paralleli".

Per risultare efficace ed evitare un inutile dispendio di denaro pubblico, l'ampiezza e i costi di detto Piano vanno determinati nell'ambito di una programmazione pluriennale con adeguamento annuale che tenga prioritariamente conto del numero dei titolari di protezione riconosciuti nell'annualità precedente.

Capitolo 10

LA CONDIZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE A CASERTA E A CASTELVOLTURNO, FRA SFRUTTAMENTO, ABBANDONO E PROTAGONISMO DEL TERZO SETTORE

1. Premessa

Il presente capitolo riassume le informazioni di maggior rilievo raccolte durante il lavoro di campo realizzato a Caserta. E' opportuno sottolineare che, nel trattare il caso di Caserta, si è optato per una metodologia distinta da quella seguita negli altri territori coinvolti dalla ricerca stessa. Mentre in questi ultimi l'analisi si è infatti concentrata principalmente sul raffronto fra norma e prassi in relazione ad alcuni aspetti della procedura di asilo, nel caso di Caserta si è optato per un approccio più descrittivo della realtà in cui si iscrive la presenza dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria, cercando al contempo di tratteggiare in maniera esaustiva le caratteristiche quantitative e qualitative di questa popolazione e evidenziando alcune criticità, certo le più evidenti, con cui questa deve confrontarsi nel proprio percorso di riconoscimento della protezione internazionale e nel processo di integrazione. Questa scelta metodologica è stata dettata da due principali ragioni: 1) la prima, contingente, rimanda alla constatazione che è stato impossibile incontrare alcuni degli attori – Questura e Prefettura in primis - con cui il confronto sarebbe stato necessario se si fosse deciso di adottare anche a Caserta la stessa metodologia utilizzata negli altri territori[1]. 2) La seconda, ben più rilevante, rimanda alla consapevolezza di alcune

1 È qui necessario chiarire che la ricerca sul campo a Caserta non ha potuto beneficiare dell'apporto in termini di informazioni qualitative e quantitative della Prefettura e della Questura locali. Sebbene contattati numerose volte, telefonicamente, via mail e via fax, e attraverso presentazione diretta

specificità caratterizzanti la Provincia di Caserta, che meritavano di essere descritte con maggiore attenzione. Nella provincia di Caserta la presenza migrante (che si tratti di migranti economici o forzati) si innesta e si confronta con un tessuto socio-economico debole caratterizzato da alti tassi di disoccupazione, da una debolezza strutturale di servizi e di interventi pubblici, da una importante presenza della criminalità comune e organizzata, da una diffusa irregolarità dei rapporti lavorativi, da una forte domanda di manodopera stagionale, da una diffusa informalità. Una relazione, quella fra presenza migrante e contesto di insediamento, potenzialmente esplosiva se è vero che la provincia di Caserta appare al primo posto nella allarmante "classifica" delle "nuove possibili Rosarno" proposta da un recente studio dell'IRES CGIL[2]. In relazione poi alla specifica categoria dei richiedenti asilo e dei rifugiati, la Provincia di Caserta, al pari di altre aree che con essa condividono le criticità succitate, può considerarsi una cartina di tornasole delle carenze e delle inefficienze del sistema italiano di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. E' qui che confluiscono in dimensioni assai significative i richiedenti asilo sbarcati in Sicilia e in Calabria che lì hanno trovato solo una primissima accoglienza o non l'hanno trovata affatto; è in quest'area che i richiedenti si insediavano con frequenza nel periodo di attesa (anche biennale) dell'audizione dinnanzi alla Commissione Nazionale prima della riforma introdotta con il D.Lgs 25/08 che ha portato all'istituzione delle Commissioni territoriali, è in quest'areache molti diniegati e ricorrenti si sono insediati in attesa della conclusione dei vari iter legali, ed è complessivamente in quest'area che confluiscono molti richiedenti asilo e rifugiati per i quali il sistema di asilo italiano ha costruito delle opportunità di prima accoglienza ma non è stato in grado di disegnare processi di integrazione. Per alcuni di essi Caserta diviene luogo di transito, per altri luogo di stabilizzazione, a cui tornare dopo aver lavorato nei campi della Campania o quando la crisi economica e la perdita del lavoro rendono espulsivi altri contesti di insediamento.

Nei paragrafi che seguono si è tentato quindi di tratteggiare questo quadro di insieme focalizzandosi sulla situazione particolare dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria.

all'Ufficio Immigrazione e alla Prefettura, nessun funzionario ha accettato di incontrare i ricercatori incaricati di realizzare il lavoro di campo in questa città. La cd. emergenza arrivi iniziata nel febbraio 2011, e la creazione del centro di accoglienza – poi C.I.E- di Santa Maria Capua a Vetere ha obbiettivamente reso difficile realizzare un incontro con questi due uffici. Ciònonostante è doveroso segnalare che a fronte di insistite sollecitazione non è a noi pervenuta alcuna spiegazione ufficiale o ufficiosa del rifiuto a incontrare i ricercatori del progetto. Privato dell'apporto di queste due importanti realtà, il lavoro di campo ha permesso di dare risposta solo ad alcuni dei punti indicati dalla griglia di ricerca utilizzata in tutti i territorio.

2 Galossi, E. (a cura di) *Immigrazione, sfruttamento lavorativo e conflitto sociale. Una mappatura delle aree a rischio e quattro studi territoriali.* Scaricabile all'indirizzo http://www.ires.it/node/1504.

2. Quadro generale

2.1 La Provincia di Caserta, dati di contesto e processi insediativi

Il casertano e l'area di Castel Volturno rappresentano situazioni di particolare interesse nel quadro del sistema di asilo in Italia, in quanto offrono concrete nonché tragiche testimonianze delle condizioni di un'intera popolazione di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale rimasti ai margini del circuito di accoglienza. Condizioni che peraltro sono divenute tristemente note a seguito di diversi episodi di violenza, primo fra tutti l'omicidio del rifugiato sudafricano Jerry Essan Masslo, avvenuto a Villa Literno, il 24 agosto 1989, uno degli episodi che hanno scosso per la prima volta le coscienze degli italiani e acceso il dibattito nazionale sul tema dell'immigrazione. Tuttavia, l'episodio più grave – e più noto – risale al 2008, anno in cui sei cittadini ghanesi sono stati uccisi a colpi di arma da fuoco a Castelvolturno.

In uno scenario caratterizzato da problemi di occupazione[3], assenza di servizi pubblici, immobilismo dell'amministrazione e da una fortissima diffusione della criminalità sia comune che organizzata, la popolazione straniera residente vive una condizione di particolare vulnerabilità, che si ripercuote con la stessa violenza anche nei confronti di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, a nulla valendo la titolarità di un permesso di soggiorno per protezione internazionale ove i circuiti socioeconomici locali in cui un determinato gruppo sociale è inserito risultano sempre uguali a sé stessi[4].

In relazione agli elementi di contesto generali, si ricorderà come l'immigrazione nella provincia di Caserta ha avuto inizio negli anni '80 con l'arrivo di lavoratori immigrati provenienti prevalentemente dalle regioni del Maghreb, grazie soprattutto alla possibilità di trovare un facile impiego nel settore dell'agricoltura durante la stagione estiva, per la raccolta dei pomodori. Successivamente ai cittadini magrebini si sono affiancati i migranti subsahariani, disposti a lavorare in condizioni di lavoro sempre più dure e con corrispettivi salariali ancora più ridotti, elemento che ha contribuito in modo notevole all'aumento del degrado in cui la popolazione straniera nel suo

3 Come riferisce una recente ricerca realizzata da IRES-CGIL, " il tasso di attività generale, nella popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, è del 43,3%, inferiore sia rispetto a quello dell'intero Mezzogiorno, pari al 52,4%, sia a quello medio nazionale, pari al 63%.[…] il tasso occupazionale maschile è pari al 54% mentre il tasso occupazionale feminile è pari al 23% sul totale.". Padoan, V. "il Caso della Provincia di Caserta" pag. 30 in Galossi, E. (a cura di) *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale. Una mappatura delle aree a rischio e quattro studi di caso.* IRES-CGIL 2011/1.

4 A tal proposito, l'OIM rileva infatti come lo sfruttamento lavorativo, caratterizzato da abusi quali violenza fisica e psicologica, orari di lavoro eccessivamente lunghi, salari di gran lunga al di sotto della media o addirittura inesistenti, condizioni di vita insalubri ed insicure, riguardi indistintamente migranti in posizione regolare e irregolare: OIM, Praesidium V, *Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Roma, 2010, pp. 10 ss.

complesso si trovava a vivere, in un'area già di per sé economicamente depressa. Con il tempo poi, la ristrutturazione del sistema agricolo locale e l'aumento della richiesta di manodopera nel settore delle costruzioni hanno determinato un cambiamento nei flussi migratori e hanno contribuito alla stabilizzazione della presenza dei migranti al di là di una specifica stagione lavorativa[5].
Allo stato attuale, Caserta, con 28.889 stranieri residenti, risulta essere un importante polo migratorio della regione, seconda solo a Napoli (68.863) e Salerno (33.510) [6]. L'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione è pari al 3,2%, leggermente più alta quindi rispetto al valore regionale (in Campania l'incidenza della popolazione straniera sulla popolazione autoctona di colloca introno al 2,5%) e di quella media dell'intero Mezzogiorno (2,7%), ma molto distante dalla percentuale nazionale (7%) Nel 2009, si contavano 20.216 stranieri residenti, di cui il 18,8 % presenti da più di 10 anni, il 43,4 % da più di 5 anni e il 37,8 % da meno di 5 anni[7]; nel 2008 il totale degli stranieri regolarmente residenti era invece di 16.888 persone[8]. Complessivamente quindi, i flussi di popolazione straniera sembrano aver avuto tendenze piuttosto costanti negli ultimi anni, e i valori dello stock non risultano essere particolarmente alti in termini di incidenza sulla popolazione totale (anche nel 2007 ad esempio, il Rapporto sull'immigrazione del Ministero dell'Interno fissava la popolazione straniera residente a Caserta al 1 gennaio 2007 a 20.425 presenze, ponendo in luce il fatto che tale valore rappresentasse il 2,3% del totale della popolazione locale, mentre la media italiana alla stessa data era del 5%[9]).

Relativamente alla nazionalità degli stranieri regolarmente residenti, le comunità maggiormente rappresentate sono quella ucraina (6.489 residenti), rumena (4.880), albanese (2.613), polacca (2.584). L'Africa, con il Marocco (2.573 residenti), l'Algeria (999) la Tunisia (889) la Nigeria (1.157) e il Senegal (694 unità)rappresenta la seconda area di origine degli stranieri regolarmente residenti nel territorio provinciale.

Le diverse comunità si collocano sul territorio in accorpamenti basati sull'etnia e localizzati in ragione dei servizi presenti in determinate zone, della possibilità di reperire alloggi a prezzi accessibili e della vicinanza ai luoghi di lavoro. Questo spiega la maggiore concentrazione delle comunità immigrate al di fuori del perimetro urbano della città di Caserta, nelle aree rurali e nelle zone limitrofe alle aree industriali.
Relativamente alla specifica popolazione dei richiedenti e titolari di protezione

5 OIM, Praesidium V, *Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Roma, 2010

6 Caritas e Migrantes; *Immigrazione, Dossier statistico 2010, XX rapporto* Idos Edizioni, 2010

7 http://demo.istat.it/altridati/noncomunitari/2009/tab.20_2009.xls

8 http://demo.istat.it/altridati/noncomunitari/2008/tab.20_2008.xls

9 Barbagli, M. (ed.), *I rapporto sugli immigrati in Italia*, Ministero dell'Interno, 2007

internazionale, i dati diffusi dal Dossier statistico Caritas 2010 evidenziano come fra i titolari di permesso di soggiorno in regione, una percentuale del 5,7% sia ascrivibile in maniera aggregata a residenti per asilo politico, per studio, per motivi umanitari, per sport e per altri motivi. Per quanto concerne la Provincia di Caserta, i pochi dati disponibili[10] sono relativi al 2007 e indicano che al 1 gennaio di quell'anno nella provincia risultavano essere stati rilasciati soltanto 15 permessi per asilo, 99 per richiesta di asilo e 542 per motivi umanitari[11]. Guardando ad altri indicatori, quali i dati sulle domande di asilo forniti dal Ministero dell'Interno, emerge come anche nel 2008, anno del picco delle domande di asilo in Italia, il totale delle istanze pervenute presso la Commissione Territoriale di Caserta fosse relativamente basso in relazione alle quote delle altre Commissioni (con 1.833 domande pervenute, qualche centinaia in più rispetto ai dati relativi alla Commissione di Torino, ma meno rispetto a tutti gli altri territori); nel 2009 la situazione si modifica ulteriormente e Caserta è ancora il penultimo territorio per numero di domande pervenute, con 1305 istanze, ma i valori delle diverse Commissioni sono molto più ravvicinati. Questo dato va contestualizzato considerando che la Commissione territoriale di Caserta è competente per l'intera Campania, per le Marche, per l'Abruzzo e il Molise e che nel corso del 2008/2009 è stata anche incaricata di un numero importante di audizioni che erano inizialmente di competenza della commissione territoriale di Roma.

Ciò che emerge dai dati appena citati è che non è certo nell'incidenza della popolazione straniera che vanno rintracciate le cause del disagio in cui essa versa nell'area di interesse, le quali sono invece da ricercarsi quasi esclusivamente nella prevalenza di un sistema produttivo fondato sull'economia sommersa e sullo sfruttamento feroce della manodopera straniera, nonché nell'assenza di interventi da parte delle istituzioni locali tesi se non altro a ridurre la marginalità e il disagio abitativo. Difatti, "*Nel territorio casertano la presenza straniera si è innestata su un substrato particolarmente complesso, dato da un tessuto sociale ed economico drammaticamente piagato da gravi problemi di occupazione, criminalità comune e organizzata e assenza dei più elementari servizi di welfare, che però non ha impedito che l'immigrazione assumesse un volto sempre meno transitorio e sempre più stabile*" [12].

La provincia di Caserta risulta essere da sempre negli ultimi posti delle graduatorie sulla qualità della vita[13], con gravi problemi di disoccupazione, economia sommersa,

10 Come evidenziato oltre, durante il lavoro di campo non è stato possibile interloquire con la Questura di Caserta, unica fonte accreditata a rilasciare dati certi sul rilascio di permessi di soggiorno per motivi di richiesta asilo e di asilo politico.

11 http://demo.istat.it/altridati/permessi/2007/tav7.15.xls

12 IPRS, Fondazione Censis, Synergia, *L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori,* p. 57 ss.

13 "Il tenore di vita dei residenti (della Provincia di Caserta, n.d.a.) è tra i piu bassi d'Italia. Il

degrado ambientale e criminalità. Come è stato rilevato, forse proprio in ragione di queste caratteristiche, la provincia presenta delle peculiari modalità di inclusione della popolazione straniera che si caratterizza per una forte presenza di migranti irregolari concentrati nel mercato del lavoro informale e facilitati nel loro processo di insediamento dalla presenza di un fiorente mercato immobiliare sommerso, dall'appoggio di comunità di immigrati ormai stabilmente radicate sul territorio, e dall'attivismo di realtà del volontariato e dell'associazionismo che offrono assistenza e servizi di base[14]; una modalità di inserimento che risulta però spesso anche conflittuale, soprattutto per alcuni segmenti della popolazione immigrata ed in alcune zone della provincia, e che trova sfogo in episodi di grave sfruttamento, soprusi e violenze, come nel caso dei già citati fatti di Castel Volturno.

2.2 Castelvolturno , i percorsi di stabilizzazione della popolazione straniera.

L'area di Castelvolturno si caratterizza per una forte presenza di immigrati e di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria. Il Comune di Castel Volturno si estende per 72 chilometri quadrati. Nel 2010 gli abitanti iscritti all'anagrafe erano 23.000, di cui circa 2.500 stranieri, risultando la comunità nigeriana la più consistente con 741 unità[15]. Oltre ai residenti, insistono sul territorio un numero compreso fra 4.000 e 7000 non registrati, la maggior parte dei quali richiedenti asilo, rifugiati o titolari di altre forme di protezione[16].
Il processo di insediamento di questa popolazione origina principalmente, oltre che dalla domanda di lavoro espressa dal territorio nei segmenti lavorativi dell'agricoltura e dell'edilizia[17], da una gestione dissennata del territorio e da eventi naturali che hanno colpito la Campania al principio degli anni '80. Fra gli anni '60 ed '80, il litorale di Castelvolturno fu sottoposto a un intenso processo di cementificazione: alberghi, seconde case, locali di ristoro avrebbero dovuto dare a quest'area i contorni della

reddito disponibile è dell 33% inferiore a quello medio nazionale, risultando modesto anche in relazione a quello di molte altre realtà meridionali". Padoan, v. op.cit. pag. 32.

14 Sul punto, cfr. in particolare Associazione Jerry Essan Masslo, Report Immigrazione, 2007, disponibile in http://www.associazionejerrymasslo.it/index.php?option=com_jotloader&view=categories&cid=7&Itemid=61; OIM, Praesidium V, *Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Roma, 2010, pp. 9 ss.

15 Padoan, V. op.cit pag.37

16 Senato della Repubblica, XVI legislatura, COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTA` INTERNAZIONALE. Resoconto stenografico 54.

17 Le imprese registrate nel casertano ammontano a 73.590 unità. Il 55% circa opera nel settore agricolo e commerciale, e il 16,1% nel settore delle costruzioni. Padoan, V. op.cit. pag.30.

"California di Italia". Interi appezzamenti furono costruiti in maniera quasi totalmente abusiva, senza alcun riguardo per l'ambiente circostante e senza alcuna attenzione all'impatto ambientale. E' questa la storia del famoso villaggio Coppola o villaggio Pinetamare, un gigantesco villaggio abusivo di 864 mila metri quadrati, la cui storia è stata raccontata da Roberto Saviano con la carica espressiva che gli è propria. Il degrado ambientale, favorito dallo sfruttamento selvaggio delle risorse per la costruzione della "California di Italia" rese rapidamente infrequentabile la spiaggia, il mare e le stesse costruzioni. Negli anni '80, ai villeggianti subentrano i terremotati dell'Irpinia e gli sfollati in seguito al bradisismo di Pozzuoli, a cui vennero assegnati 640 appartamenti requisiti. Negli anni successivi, al progressivo ritorno di una parte degli sfollati verso i luoghi di origine si affianca un aumento della presenza di migranti sub sahariani che, "espulsi" da altre aree di insediamento nella provincia[18], occupano e poi affittano alloggi fatiscenti ormai in disuso. Castelvolturno diviene così un luogo di insediamento che cresce negli anni, alimentato dalla forza attrattiva delle reti amicali, familiari ed etniche. Ma diviene anche uno dei tanti "buchi neri" italiani verso cui i migranti sembrano "consigliati" a dirigersi non solo da parenti e conoscenti ma anche, come riferiscono diversi intervistati durante il lavoro di campo, dalle autorità di frontiera e/o da quelle presenti nei C.A.R.A. siciliani o calabresi.

2.3 Alcuni dati sulla popolazione dei richiedenti asilo e del titolari di protezione nel territorio casertano.

Secondo le informazioni raccolte sul campo, la popolazione di richiedenti asilo e di titolari di protezione internazionale o umanitaria presente nell'area del casertano e nei comuni limitrofi (in particolare la cosiddetta "Castelvolturno area") si aggira intorno alle 10.000 unità. Mentre tale presenza è relativamente scarsa nel territorio urbano di Caserta, essa è massiccia nei comuni e nelle aree agricole limitrofi. La stima sulle presenze è stata elaborata da attori diversi e con modalità differenti. IL CSA (centro sociale autogestito) ex canapificio utilizza ad esempio un database che è costruito sulla base dei contatti registrati dallo sportello del Centro e dalle fotocopie dei documenti in possesso di quanti partecipano alle manifestazioni realizzate regolarmente dal Centro Sociale. Da un'analisi sommaria di questi ultimi dati risulta che al dicembre del 2010 circa il 60% dei partecipanti alle ultime manifestazioni indette dal CSA stesso aveva ricevuto un diniego della propria istanza di asilo da parte della Commissione Territoriale competente per la domanda, mentre il 20% era in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo perché in attesa di audizione. Un ulteriore 20% era titolare di permesso per motivi umanitari e pochissimi titolari di protezione sussidiaria. Numerosi sono anche i ricorrenti (ex art. 35 del Dlgs 25/2008 e ex art.16 del D.P.R. 303/2004)

18 Ci riferiamo in particolare allo sgombero del ghetto di Villa Literno. Si veda su questo: Caruso Francesco Saverio, " I percorsi di sindacalizzazione del bracciantato migrante meridionale nel distretto della clandestinità: Il movimento dei migranti di Caserta", Paper presentato al IX Convegno Nazionale Associazione Italiana di Sociologia, 24 settembre 2010, Milano.

La tabella seguente sintetizza alcune informazioni relative all'operato del Centro Sociale CSA ex canapificio e al numero di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale con cui la stessa è entrata in contatto. Questi dati, ancorché parziali e statisticamente non rappresentativi dell'universo richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria presente nella provincia di Caserta permettono di disegnare dei contorni più chiari di questa presenza.

Tab.1. Numero richiedenti asilo assistiti nella presentazione della domanda da CSA ex Canapificio/ Esiti registrati. Periodo di riferimento 2008-2010

		2008	2009	2010
Numero di richiedenti asilo che avete "accompagnato" nella fase di presentazione della domanda di asilo	Richiedenti asilo prima istanza	122	25	17
	Domande reiterate	0	155	200
Numero di richiedenti asilo da voi seguito che hanno ottenuto protezione internazionale	Status rifugiato	0	2	ND
	Protezione sussidiaria	8	1	ND
	Protezione Umanitaria	40	21	ND

Tab.2 Numero e tipologia di utenti che hanno avuto accesso ai servizi del CSA e/o hanno partecipato alle manifestazioni sostenute dal CSA. Periodo di riferimento 2008-2010.

	2008	2009	2010
Numero di destinatari di un diniego che hanno avuto accesso ai vostri servizi e/o partecipato alle vostre manifestazioni	1102	687	263
Numero di destinatari di un provvedimento di respingimento alla frontiera che hanno avuto accesso ai vostri servizi e/o partecipato alle vostre manifestazioni	358	54	4
Numero di Rifugiati che hanno avuto accesso ai vostri servizi e/o partecipato alle vostre manifestazioni	0	0	2
Numero di titolari di Protezione sussidiaria che hanno avuto accesso ai vostri servizi e/o partecipato alle vostre manifestazioni	40	59	96
Numero di titolari di Protezione Umanitaria che hanno avuto accesso ai vostri servizi e/o partecipato alle vostre manifestazioni	332	282	329

Come indicato dalla tabella, il numero di richiedenti asilo la cui verbalizzazione della domanda di asilo è seguita dal CSA sembra assestarsi su valori simili nei tre anni, ma è significativo notare come, se nel 2008 si trattava soltanto di prime istanze, per il 2009 e il 2010 si registra un salto esponenziale nelle richieste di asilo reiterate: 155

per il 2009 e 200 per il 2010, a fronte rispettivamente di 25 e 17 richieste in prima istanza. I riconoscimenti dello status di rifugiato per la popolazione di riferimento sono estremamente bassi (soltanto 2 per il 2009; nessuno per il 2008, per il 2010 non si dispone del dato), e anche la protezione sussidiaria si attesta su valori assai modesti (8 riconoscimenti per il primo anno, 1 per il 2009, mentre per il 2010 non risultano disponibili dati). E' muovendo da tale situazione che può in effetti destare perplessità, che il centro sociale ha esposto di fronte al Senato della Repubblica le proprie preoccupazioni relative al basso tasso di riconoscimento delle domande di asilo presentate a Caserta, scese ad avviso del centro sociale stesso, dall'80% prima della creazione della Commissione Territoriale, al 18% nel corso del biennio 2008-2009[19] (per ciò che attiene i dati sugli esiti effettivi dell'esame delle domande di asilo da parte della CT di Caserta nel triennio 2008-2010 si rinvia a quanto illustrato al capitolo 7, paragrafo 2.2.).

Allo sportello del CSA ex canapificio si sono rivolti 2 soli titolari dello status di rifugiato nel 2009 e rispettivamente 40 titolari di protezione sussidiaria nel 2008, 59 nel 2009 e 96 nel 2010 nonché 332 titolari di protezione umanitaria nel 2008, 282 nel 2009 e 329 nel 2010. E' infine rilevante, sulla triennalità, il numero dei richiedenti cui è stata rigettata l'istanza in sede amministrativa che hanno avuto accesso allo sportello del CSA ex-Canapificio e/o partecipato alle manifestazioni sostenute dal CSA sono: 1102 nel 2008, 687 nel 2009 e 263 nel 2010. Il drastico calo dei richiedenti in questa condizione giuridica verificatosi nel triennio in esame potrebbe essere ascrivibile all'andamento degli sbarchi nel triennio in questione, con il picco di sbarchi del 2008 e la successiva riduzione nel 2009 e nel 2010. Al contempo, il dato potrebbe essere indicativo della presenza numerosa di richiedenti cui è stata rigettata la domanda di asilo che sono presenti nel territorio della Provincia di Caserta.

Anche la CGIL, attraverso il proprio sportello dedicato indica in circa 5.000 le persone che si sono recate presso lo sportello dal momento della sua apertura (2008). Di esse, 1200 hanno inoltrato richiesta di protezione internazionale dopo l'accesso allo sportello della CGIL. Al maggio 2011, circa il 50% delle domande presentate era in attesa di essere esaminato; il 30% era in attesa di risposta, circa il 20% aveva completato l'iter e meno del 10% dei richiedenti si era vista riconoscere una forma di protezione.
Più in generale, il sindacato stima intorno alle 6/7 mila presenze i richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria a Castelvolturno e circa 1000 quelli presenti a Casal di Principe. Anche secondo le stime raccolte presso la CGIL il numero di titolari di status di rifugiato appare molto limitato, mentre maggiore è il peso dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

19 Si veda Senato della Repubblica, XVI legislatura, COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTA` INTERNAZIONALE. Resoconto stenografico 54.

L'analisi condotta dall'associazione Jerry Maslo, realizzata sulla base del numero di accessi agli uffici e strutture pubbliche anche di irregolari, giunge a stimare intorno alle 10.000 unità il numero di stranieri in qualche modo connessi all'ambito del diritto d'asilo, tra richiedenti, ricorrenti, soggetti la cui domanda è stata respinta ma che non hanno agito in sede giurisdizionale, titolari di protezione internazionale o umanitaria. Si tratta di valutazioni estremamente empiriche, difficili da confermare o da smentire ma che hanno il pregio di restituire la fotografia di una presenza indubbiamente molto forte, nell'area, di straneri comunque coinvolti nella procedura di riconoscimento del diritto d'asilo.
Analizzando le informazioni rilasciate dai diversi soggetti intervistati, tra cui la Commissione Territoriale, si può suddividere la presenza di richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria sul territorio in tre grossi gruppi:

• persone giunte nei primi anni del 2000 in Sicilia (Lampedusa in particolare) che hanno in molti casi presentato richiesta di asilo a Crotone e che sono poi divenuti irreperibili o perché mai convocati a causa delle problematiche relative all'assenza di un domicilio, o perché, se convocati, hanno preferito non presentarsi all'audizione. Sono persone che insistono sul territorio di Caserta da anni tra essi molti hanno recentemente reiterato la domanda di asilo;

• persone giunte in Italia dopo la riforma normativa operata dal D.Lgs 25/08 (e conseguente costituzione delle Commissioni Territoriali) ed in particolare giunte nel corso del 2008. Si tratta di stranieri che spesso hanno avuto un diniego della loro domanda di asilo in Sicilia o in Puglia e che sono rimasti irregolarmente sul territorio di Caserta, in molti casi con un ricorso pendente. Fra coloro che sono arrivati nel 2008, secondo diversi interlocutori, molti non sono transitati per i centri governativi (C.A.R.A. o C.I.E) ma sono giunti direttamente sul territorio di Caserta, e a Castelvolturno in particolare, con un decreto di espulsione. Come suggerisce uno degli intervistati *"Arrivano moltissimi con il ricorso dal sud Italia, con ricorsi presentati dagli avvocati in loco, specie nel 2008, casi che stiamo risolvendo adesso con permessi umanitari del questore. Arrivano quindi con diniego o ricorso, e c'è un buon numero di respinti alla frontiera, persone che non hanno potuto presentare domanda di asilo al momento dell'arrivo, e che dopo vertenza hanno potuto fare richiesta qui. Noi abbiamo raccolto centinaia di casi e inoltrato proteste al Ministero dell'Interno. Ad alcuni a Lampedusa o in Sicilia facevano fare richiesta di asilo, ad altri davano automaticamente respingimento alla frontiera. Era il mercato delle vacche, su base casuale. Gli davano questo foglio, e poi gli stessi poliziotti gli dicono di venire a Caserta, se sei west africano vai a Castelvolturno";*

• persone entrate irregolarmente in Italia e residenti irregolarmente sul territorio da tempo variabile che, in seguito a contatti con associazioni o in seguito ad avvenimenti recenti intervenuti nel proprio paese di origine, decidono di richiedere asilo.

3. Insediamento e lavoro dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, la specificità del territorio casertano.

Per quanto concerne le caratteristiche sociodemografiche dei richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria presenti nell'area, come già evidenziato, pur essendovi una maggioranza maschile, si registra un alto numero di donne e minori. Nel corso degli anni si sono strutturati nuclei famigliari che risiedono sul territorio in maniera stabile. Per quanto attiene le provenienze, il numero maggiore di richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria è di nazionalità ghanese. Questo dato, estrapolato dal lavoro sul campo realizzato dal progetto Praesidium, appare confermato dalla testimonianza rilasciata dalla Commissione Territoriale di Caserta. Minoritari, ma rappresentativi, sono poi i cittadini nigeriani e liberiani nell'area di Castelvolturno e Burkina Faso, Mali e Costa d'Avorio nell'area di Casal de Principe.

Nell'indagine sullo sfruttamento lavorativo recentemente realizzata nell'ambito del progetto Praesidium[20], l'OIM ha identificato nell'area di Castel Volturno tre principali gruppi di migranti che lavorano in situazione irregolare, ovvero: 1) cittadini nigeriani, ghanesi e altri cittadini subshariani (burkinabè, ivoriani, ecc...), 2) cittadini magrebini ed egiziani, e 3) cittadini indiani e pakistani. Per quanto qui rileva, la maggior parte dei richiedenti o titolari di protezione internazionale appartiene al primo gruppo, nell'ambito del quale è stata rilevata una considerevole presenza di cittadini ghanesi titolari di permesso di soggiorno per ragioni umanitarie o per richiesta di asilo. Ad ogni modo, come già osservato in apertura, "i*ndipendentemente dalla loro posizione legale sul territorio, {…} la maggior dei migranti lavor{a} in modo irregolare soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia. Gli stranieri si ritrovano tutte le mattine agli incroci, le rotonde della zona, in attesa di persone che possano offrirgli un lavoro giornaliero.* I *"caporali", che raccolgono i migranti presso queste rotatorie sono generalmente di cittadinanza italiana {…} Il salario medio varia dai 15 ai 35 euro per una giornata lavorativa che arriva fino a undici ore di lavoro. Non mancano casi in cui i migranti non vengano pagati per il lavoro svolto, nonché casi in cui - alla richiesta dei pagamenti dovuti – subiscano minacce e violenze da parte dei propri datori di lavor*o"[21].

Altri attori attivi sul territorio restituiscono una fotografia dai contorni ancora più chiari delle strategie lavorative e di insediamento delle comunità migranti, contribuendo a evidenziare alcune specificità della cosiddetta "Castelvolturno area"[22] rispetto ad altre aree a forte presenza immigrata caratterizzate da condizioni lavorative irregolari, sfruttamento, diffusa informalità.

20 OIM, Praesidium V, *Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castelvolturno*, Roma, 2010, pp. 4 ss

21 OIM, op.cit p. 4.

22 Il termine è mediato dalle stesse comunità migranti che lo utilizzano per riferirsi a una estesa fascia geografica che parte dal casertano e passa per tutto l'agro-aversano e che lungo tutto il litorale domizio giunge fino a Napoli

In un documento redatto nel 2011, la CARITAS diocesana di Caserta enuclea come segue queste specificità[23]. In primo luogo, il documento sottolinea la presenza di una popolazione stabile e non pendolare sul territorio, come accade invece in alte aree di Italia in cui si realizzano lavori stagionali. Laddove vi sia pendolarità verso altre aree di lavoro, Castelvolturno rimane la "casa" in cui tornare. Castelvolturno è il luogo da cui partire al mattino per recarsi a cercare lavoro nelle aree limitrofe a Napoli e in cui tornare la sera, ma è anche, in ossequio alla storia dell'immigrazione africana in Italia, il trampolino verso il nord una volta ottenuta una qualche forma di regolarità. E' infine il luogo in cui si torna quando si perde il lavoro, quando in assenza di reddito le città del nord divengono espulsive.
La stabilizzazione delle comunità ha portato alla nascita di negozi etnici[24], di circa 40 chiese pentecostali ed evangeliste, di numerosi luoghi di incontro e svago, incentivando ulteriormente la stabilità, accentuata dalla forte presenza di una componente femminile Secondo il documento in analisi redatto dalla Caritas diocesana, questa presenza continua e radicata nel territorio influisce anche sulle strategie occupazionali e rende meno necessario l'intervento di intermediari nei rapporti lavorativi fra i migranti e i datori di lavoro, "calmierando" la proliferazione di fenomeni di caporalato e di caporalato etnico che caratterizzano invece altre realtà del mezzogiorno (si veda in materia in particolare l'ottimo studio di Anselmo Botte sulle condizioni lavorative dei braccianti in Campania)[25]. I rapporti lavorativi si strutturano sulla base di rapporti personali ed esperienze precedenti intercorse fra il lavoratore e i datori di lavoro, e solo quando questa rete di contatti personale non è in grado di rispondere si fa ricorso ai luoghi di tradizionale incontro fra domanda e offerta, le "Califfo Ground" ovvero le rotonde di intersezione tra la strada statale domiziana e le arterie secondarie che si dipanano verso l'interno, verso le serre e i campi coltivati. A tal proposito, il documento della Caritas avanza una prima interessante divisione tassonomica dei rapporti lavorativi che si producono nella "Castelvolturno area", che vanno dal "privato occasionale" fino alla partecipazione a squadre edili[26]. Muovendo dalla considerazione che la quasi totalità di tali rapporti è di fatto irregolare, e che eccezion fatta per alcuni sparuti casi la paga rimane

23 Il documento in oggetto, non pubblicato, è stato redatto da Gianluca Castaldi, responsabile della strutturadi accoglienza "Tenda di Abramo" di Caserta.

24 Usiamo qui il termine "impresa etnica" nella sua accezione piu stretta, ossia impresa che vende prodotti o offre servizi etnici a una clientela etnica.

25 Botte, A. " Le condizioni di lavoro dei braccianti nel territorio campano" in Carchedi, F; Carrera, F.; Mottura G. (A cura di) Immigrazione e Sindacato,VI Rapporto, IRES. Ed.Ediesse 2010.

26 Nello specifico i rapporti sono ordinati come segue: privato occasionale, privato occasionale a lungo termine, attività saltuaria, attività permanente, squadre edili. Sono quindi rapporti che variano a seconda del datore di lavoro (un individuo a titolo personale o una società) a seconda del tipo di attività (dalla ristrutturazione della casa di un privato alla manutenzione di proprietà fino allo svolgimento di mansioni lavorative all'interno di grandi ambienti di vendita, produzione o distribuzione) e a seconda della continuità o meno che richiedono nel tempo.

ben al di sotto dei minimi contrattuali, la sicurezza sul lavoro è carente, e i rapporti lavorativi rimangono fortemente sbilanciati a favore del datore di lavoro, lo studio avanza l'ipotesi che solo alcuni di essi parrebbero dar luogo a una effettiva sistematica forma di sfruttamento.

Di diversa opinione è Caruso, che ritiene capillare la presenza del caporalato nei processi di reclutamento della manodopera e, ponendo l'accento sulla rilevanza dei "Califfo ground" nell'accesso al lavoro, interpreta invece in maniera più ampia e sistemica la relazione fra datori di lavoro, migranti di più antico insediamento e comunità immigrate di appartenenza, riscontrando in questa relazione l'origine e l'emergenza del caporalato etnico: "*Questi luoghi {le Califo Ground} sono un fenomeno di riorganizzazione dell'intersezione fisica tra domanda e offerta di lavoro che si basa sul duplice accordo fiduciario tra proprietari terrieri e singoli lavoratori di più lungo insediamento e tra quest'ultimi e i network migratori nei quali sono inseriti: piuttosto che la criminalità organizzata è probabilmente nella costruzione di questi rapporti fiduciari nel tempo che bisogna volgere attentamente lo sguardo per cogliere le modalità di organizzazione di un caporalato ormai sempre più etnicamente connotato*"[27].

Un recente studio realizzato dall'Ires-Cgil, basato anch'esso su interviste ad attori attivi nel territorio, illustra approfonditamente la realtà lavorativa della popolazione migrante nell'area e conferma una diffusa presenza del caporalato, italiano ed etnico. Questo agisce di concerto con diversi datori di lavoro, dipendendo in ultima analisi da questi ultimi le condizioni di lavoro e salariali a cui debbono soggiacere i migranti. Nel caso di grandi aziende agricole la paga sembra aggirarsi intorno ai 30/35 euro giornalieri e verrebbe concessa una pausa a spezzare la giornata di lavoro. Nel caso delle piccole aziende, le condizioni di lavoro appaiono più dure, con giornate lavorative di 8/10 ore, senza pause e con una retribuzione di 20/25 euro. Tali condizioni sembrano ripetersi uguali nel caso di piccoli proprietari con terreni contigui che decidono di cooperare per il periodo della raccolta. In tutti i casi citati, il caporale è di norma italiano, ma nell'area esisterebbe anche un fenomeno di caporalato etnico[28].

Rispetto ancora alle specificità del territorio in analisi, i tre studi succitati concordano nel affermare che la Castelvolturno area si caratterizza per l'impiego massiccio di lavoratori stranieri in settori diversi dall'agricoltura, primo fra tutti l'edilizia.

Secondo infatti il documento prodotto dalla Caritas, le numerosissime imprese edili del napoletano e del casertano ricorrono infatti a un uso elevatissimo di manodopera africana residente nella "Castel Volturno Area"[29].

27 Caruso, F.S. op.cit, pag. 12.

28 Padoan, V. op.cit. pag.46

29 Caritas diocesana di Caserta, documento di lavoro.

Secondo lo studio realizzato dall'Ires/CGIL, l'impiego dei migranti nel settore edilizio coinvolge soprattutto i territori di Castelvolturno e Villa Literno. Anche nel settore edile si riscontrerebbe un importante presenza del caporalato in fase di reclutamento. La paga sarebbe molto bassa (10/20 euro al giorno) a fronte di un orario di lavoro molto lungo (10/12 ore).

Caruso, nel suo studio evidenzia poi come il territorio del Volturno sia "*…non solo una delle polpe meridionali dove con maggiore intensità è stato trapiantato il modello californiano dell'agricoltura intensiva (Pugliese e Sabatino 2006) ma alla forte vocazione agroindustriale del territorio si somma l'estrema vicinanza, o addirittura l'internità acquisita (Regione Campania 2004) nell'incontrollato sviluppo dello sprawl urbano dell'area metropolitana napoletana. Questa particolare sovrapposizione territoriale accentua la funzione dell'area come serbatoio di manodopera clandestina multifunzionale, a disposizione delle molteplici attività caratteristiche dell'economia sommersa mediterranea, come l'edilizia, l'ambulantato, l'agricoltura.*

Castelvolturno si caratterizza, come accennato, per una differenziazione su base etnica delle strategie insediative e della distribuzione nei diversi settori del mercato del lavoro. Secondo le informazioni raccolte attraverso le interviste realizzate con i diversi attori attivi nel territorio, i migranti provenienti da paesi come il Ghana, la Nigeria, la Liberia sono sovente impegnati nell'edilizia con mansioni generiche e si distribuiscono sul territorio nei comuni di Castel Volturno, Pescopagano, Licola, Giuliano, Villarica, Aversa. I cittadini del Burkina Faso e della Costa d'Avorio si trovano spesso impegnati come braccianti agricoli. Dispongono di un capitale sociale minore rispetto ai precedenti, anche in virtù di una minore anzianità di presenza sul territorio e ricorrono in maniera maggiore al reclutamento presso le rotonde che si trovano generalmente ad Aversa, Cancello, Marcianise e Casal di Principe. I senegalesi, con maggiore anzianità sul territorio e con un tessuto sociale e associativo forte si distribuiscono in settori quali il commercio ambulante, in conformità con quanto accade sull'intero territorio nazionale.

4. Il rapporto con il territorio: le esperienze di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria a Caserta.

La presenza immigrata a Castelvolturno si caratterizza per la peculiarità dei rapporti che mantiene con la popolazione autoctona e con il territorio in generale. Rapporti di estraneità, volendo utilizzare un ossimoro, in cui alla disattenzione delle istituzioni pubbliche[30], risponde una forte capacità auto-organizzativa delle comunità che in tal modo, se da un lato sopperiscono alla debolezza delle istituzioni in termini di servizi, sostengono attraverso le proprie reti l'inclusione socio-lavorativa dei migranti, e ne

30 A titolo di esempio, il Direttore del CentroFernandes, durante l'intervista, ha lamentato il fatto che il Comune di Cstelvolturno disponga di un unico assistente sociale e non ha mediatori culturali.

canalizzano bisogni e richieste, dall'altro collaborano indirettamente a rendere ancora più percepibile fra immigrati e italiani. La separazione è netta da un punto di vista abitativo, se è vero che *"intere aree sono occupate da un numero difficilmente stimabile di immigrati, {…} che vivono in situazioni di estremo degrado formando una comunità chiusa, che difficilmente riesce ad interagire con il resto del territorio*"[31]; da un punto di vista linguistico, da un punto di vista culturale e sociale. La frattura, la separazione fra autoctoni e migranti è stata esasperata negli anni dalle amministrazioni locali che hanno sovente utilizzato la retorica anti-immigrati a fini elettorali[32]. Di contro, la provincia di Caserta e l'area di Castelvolturno sono testimoni di un forte attivismo di associazioni (in primis Il Movimento dei migranti e dei rifugiati di Caserta)[33] e sindacati impegnati nell'accoglienza, nell'assistenza sanitaria e legale e nel sostegno alla rivendicazione dei diritti della popolazione migrante presente nella zona. Realtà come il centro Sociale ex-Canapificio, il Centro Fernandes a Castelvolturno e la Tenda di Abramo a Caserta, l'associazione Jerry Maslo a Casal di Principe, per citarne alcune, sopperiscono a un evidente disattenzione delle istituzioni.

Sono queste realtà a garantire l'accoglienza e a sostenere le importanti lotte per il riconoscimento e la tutela dei diritti dei migranti (dalle grandi manifestazioni organizzate da alcune di queste realtà in supporto di associazioni di migranti, al lavoro di sportello realizzato dalla CGIL di Caserta e dall'ex Canapificio, alle azioni in sede giurisdizionale per una applicazione più attenta delle disposizioni di cui all'art. 18 del D.Lgs 286/98) sono queste stesse realtà a svolgere un importante opera di mediazione con le istituzioni preposte, dalle amministrazioni comunali alla questura di Caserta.

A tal proposito, tutti gli intervistati concordano nel segnalare come l'accesso alla procedura per i richiedenti asilo nella città di Caserta avvenga in maniera differente se realizzata con il supporto delle associazioni o in maniera individuale, senza detto sostegno. Nel primo caso, la manifestazione della volontà di richiedere asilo e la verbalizzazione dell'istanza avvengono contestualmente o in tempi assai ridotti,in piena conformità con quanto previsto dalla normativa (si rinvia sul punto all'analisi condotta al capitolo 2). Nel secondo caso, sembrano poter passare anche 7-8 mesi dal momento della prima presentazione da parte del richiedente e il completamento della procedura. L'assistenza delle associazioni in fase di manifestazione della volontà di asilo assicura anche il recepimento della domanda stessa, prassi altrimenti non sempre garantita. Come riferisce uno degli intervistati *"se devi fare tu da solo una richiesta di asilo possono passare anche sei o sette mesi, oppure spesso gli dicono vai dall'avvocato e ci sono avvocati che si*

31 IPRS, Fondazione Censis, Synergia, *L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori,* p. 57.

32 Intervista con il direttore del Centro Fernandes.

33 Caruso Francesco Saverio, " I percorsi di sindacalizzazione del bracciantato migrante meridionale nel distretto della clandestinità: Il movimento dei migranti di Caserta", Paper presentato al IX Convegno Nazionale Associazione Italiana di Sociologia, 24 settembre 2010, Milano

prendono pure 500/600 euro per fare richiesta di asilo!. Quindi quelli che non sono sostenuti dalle associazioni, ma sono pochi, rischiano di aspettare pure 6/7 mesi".

E proprio dal basso generano alcune pratiche virtuose quali la collaborazione fra il Centro Sociale ex-canapificio e la Provincia e il Comune di Caserta che rende possibile la sussistenza di un progetto SPRAR nella città. Si tratta del progetto ACCRA, con disponibilità di 20 posti per categorie ordinarie, riservati a uomini single, e 5 posti per persone vulnerabili[34]. Il progetto SPRAR locale si è strutturato al fine di fornire una parziale risposta alla richiesta di accoglienza espresse dai richiedenti asilo del territorio e manifestate in occasione degli incontri settimanali con il CSA ex-canapificio. I servizi offerti, come da capitolato sottoscritto fra ente gestore e Provincia (capofila del progetto), contemplano l'inserimento abitativo in alloggi affittati con fondi del progetto (4 appartamenti), l'insegnamento della lingua italiana presso l'EDA (Educazione per Adulti) di Caserta, l'accompagnamento nella ricerca di lavoro per un periodo variabile fra 3 e 6 mesi. Le criticità maggiori riportate dall'ente gestore riguardano la possibilità di reperire alloggi in affitto e il tasso (molto basso) di successo dell'inserimento lavorativo con regolare contratto. I tempi di permanenza sono di almeno 12 mesi.

Fra le altre realtà intervistate è opportuno segnalare l'accoglienza fornita dal Centro Fernandes e dalla tenda di Abramo. In tutti e due i casi, le strutture non sono ufficialmente dedicate all'accoglienza di richiedenti asilo e/o titolari di protezione, sebbene de facto accolgano molte persone in questa posizione. La disponibilità di posti ufficiale di queste due strutture (circa 60 posti nel caso del centro Fernandes, con una permanenza di circa 2 mesi, 16 nel caso della Tenda di Abramo) è ampiamente superata nella pratica.
Si evidenzia come entrambe le citate realtà partecipano anche all'accoglienza e al sostegno delle categorie vulnerabili quali le vittime di tortura, le vittime di tratta e gli individui con vulnerabilità psicologiche e/o fisiche.

Si evidenzia come il territorio di Caserta registra la presenza di diverse realtà attive nel monitoraggio, nell'assistenza legale e nell'accoglienza di donne vittime di tratta. Nel già citato rapporto OIM[35], si segnalano ad esempio un centro di accoglienza diretto a vittime di tratta (la casa Ruth a Caserta) e di un progetto di sensibilizzazione e assistenza sociale e protezione sociale finanziato dalla regione (Progetto Fuori Tratta III, attivo a Caserta, Napoli e Salerno). Ugualmente, diverse realtà operano in favore

34 Per una descrizione dettagliata del progetto si veda: Provincia di Caserta, Giunta Provinciale, Deliberazione n.9 del 28 gennaio 2011. http://docs.google.com/viewer a=v&q=cache:VyS5zGgydHwJ:www.provincia.caserta.it/documents/10805/33643/G.P.n.9_2011.pdf+SPRAR+Caserta&hl=it&gl=it&pid=bl&srcid=ADGEESgxDZDUPVv7Jt-N4sqnInKbdAwvvk84n5QtCkVI5lrDybxzT7YYyonn-QmtcnbGqzr-ISDDQzX5kbCoObsqO_Rp7AfsO1k8-03rw9mDBx_BwW2Zx6zN22MXYsGMgXWhThajt17UB&sig=AHIEtbTSpcciRRZSNom2vE7lluqe-ZVjtg

35 OIM, op.cit

di donne in situazione di vulnerabilità (a Castelvolturno il Centro Fernandes dispone di 5-6 posti in accoglienza destinati a questa categoria; i Missionari comboniani e l'associazione Jerry Maslo offrono accoglienza a minori e donne vulnerabili.

Per quanto concerne l'accoglienza a individui affetti da disagio/patologie psicologiche, il già citato progetto SPRAR gestito dal CSA ex-Canapificio dispone di 5 posti destinati a persone vulnerabili (riservati a vittime di torture, violenze e traumi legati all'esperienza migratoria).
Anche il Centro Fernandes offre sostegno a questa categoria. Dalle interviste realizzate nel territorio appare comunque evidente che la capacità di presa in carico di richiedenti asilo e titolari di protezione affetti da particolari disturbi psicologici è estremamente limitata[36].
Alla luce di quanto sopra appare evidente come nel territorio casertano la prima e la seconda accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione sia de facto delegata al terzo settore. Anche laddove si registri una partecipazione degli organi di governo locale (come nel caso del progetto ACCRA), questi agiscono soprattutto in maniera reattiva alle sollecitazioni insistenti che provengono dal basso piuttosto che nel quadro di una strategia definita e partecipata.

Si deve evidenziare come il territorio del casertano (e più in generale la Campania) pur sede di una Commissione Territoriale non ospiti nessun centro di accoglienza governativo per richiedenti asilo (C.A.R.A.), facendo riferimento di norma al C.A.R.A. pugliese di Foggia per l'invio dei richiedenti asilo. Va tuttavia segnalato che, secondo quanto riferito da alcuni intervistati membri delle associazioni attive sul territorio, in molti casi, anche in considerazione della peculiarità dell'insediamento dei richiedenti asilo nel territorio, i richiedenti non vengono inviati al C.A.R.A. di BorgoMezzanone bensì rimangono nel territorio in attesa dell'audizione.

A fronte di una rete sociale piuttosto attiva e di alcuni esempi virtuosi, continua a risultare evidente l'assenza di interventi delle istituzioni locali tesi a ridurre il disagio abitativo, spesso estremo. Difatti, storicamente, la maggiore disponibilità di risorse abitative di fortuna (per esempio casali abbandonati nelle aree rurali), e l'iniziale prevalenza di una presenza immigrata di tipo temporaneo, con i frequenti trasferimenti verso il nord, nonché la forte tensione sul mercato abitativo anche per la popolazione italiana, hanno impedito in origine l'emergere di politiche abitative *ad hoc*[37], tanto che ancora oggi da più parti viene rilevata la grave debolezza di interventi pubblici in questo settore.

36 In particolare, il Direttore del Centro Fernandes lamenta l'impreparazione del personale sanitario preposto agli interventi su strada (118). A parere dello stesso sarebbe auspicabile che gli operatori disponessero di una maggiore formazione linguistica e sulle caratteristiche socio-culturali della popolazione immigrata presente nell'area.

37 *Ibidem*

La disponibilità o meno di un alloggio rischia di incidere anche in modo assai significativo sulla stessa possibilità di accedere alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.
Le associazioni e gli enti di tutela interpellati confermano la prassi locale in base alla quale, dando corretta applicazione delle disposizioni di cui all'art. 26 del D.Lgs 25/08, in sede di presentazione della domanda di asilo la stessa viene formalizzata sulla solo base del domicilio indicato dal richiedente non inviato al C.A.R.A.. Sempre ad avviso degli stessi enti di tutela invece in sede di rinnovo del titolo di soggiorno per richiesta di asilo verrebbe richiesta da parte della locale Questura che il richiedente dimostri un'effettiva disponibilità di un alloggio, tramite dichiarazione di ospitalità o titolo di locazione. Sulle problematiche giuridiche connesse al tema della domiciliazione della domanda di asilo si rinvia a quanto già evidenziato al capitolo 2.
In relazione alla specifica situazione casertana si sottolinea non senza viva preoccupazione come in una situazione che si caratterizza per un altissimo tasso di informalità e irregolarità abitativa, detta prassi sembra aver dato luogo a finte domiciliazioni a danno del richiedente. Il richiedente asilo, se non ospitato presso alcune delle realtà di accoglienza autorizzate a rilasciare il domicilio o non in possesso di regolare contratto di affitto viene infatti costretto a pagare una terza persona in cambio di una fittizia ospitalità.

Se da una parte "*il welfare locale si presenta carente di politiche e di interventi mirati per gli immigrati che vadano oltre la realizzazione di progetti a termine, ed è dominato dall'offerta solidaristica delle organizzazioni no profit e del volontariato laico e cattolico*" [38], dall'altra si riscontrano forti ritardi anche a livello normativo. La legge regionale sull'immigrazione (LR n. 33 "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti dai paesi extracomunitari"), che risaliva al 1994, è stata riformata soltanto nel 2010[39].Se l'intervento normativo si muove in ritardo, l'applicazione della normativa vigente non è da meno, essendosi proceduto all'assegnazione dei fondi previsti nell'ambito del piano annuale per la programmazione degli interventi in favore della popolazione extracomunitaria di cui alla LR n. 33/94 soltanto per l'annualità 2005 del Piano Regionale[40]. Va tuttavia evidenziato come, a partire dal 2009, nella Programmazione triennale per l'integrazione dei cittadini migranti nell'ambito del Piano Sociale Regionale della Regione Campania, di cui alla L.R. 11/2007, sono stati proposti interventi di presa in carico individuale degli immigrati, di sollecitazione del mondo imprenditoriale per ottenere proposte di lavoro, di miglioramento delle condizioni abitative anche attraverso azioni di auto recupero di immobili pubblici per destinarli a residenza regolare e di

38 IPRS, Fondazione Censis, Synergia, *L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori,* p. 59.

39 Vedi Cap.12.

40 *Ivi*, p. 58 ss.

promozione di costruzioni in cooperativa per gli immigrati[41].

Al livello provinciale sono state sostenute alcune iniziative nate dal basso, dagli enti del terzo settore che si occupano di immigrati, o dall'alto, come nel caso di alcuni progetti realizzati da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro mentre da parte dell'amministrazione comunale è stata data qualche risposta negli ultimi anni, mediante il sostegno a progetti intrapresi dalle realtà del Terzo Settore[42], che continua dunque a rivelarsi una delle poche realtà organizzate in grado di intervenire concretamente nell'area di interesse.

5. Conclusioni e raccomandazioni

5.1 Il rafforzamento della cooperazione tra i diversi attori e il riconoscimento del ruolo delle comunità dei migranti nei processi di riqualificazione del territorio

Ogni piano complessivo di intervento che intenda affrontare in modo efficace i nodi evidenziati nel presente capitolo deve innanzitutto considerare la particolare composizione della popolazione di richiedenti asilo presenti nell'area, in cui è ridotta l'incidenza di coloro che presentano per la prima volta domanda di asilo, mentre per la maggior parte si tratta di: a) richiedenti asilo giunti nei primi anni del 2000 in Sicilia (Lampedusa in particolare) che hanno in molti casi presentato richiesta di asilo in altre aree del sud Italia, successivamente divenuti irreperibili, e che oggi insistono sul territorio di Caserta da anni; b) persone giunte nel corso del 2008, la cui domanda è stata rigettata, in genere presso le CT ubicate in Sicilia o in Puglia e sono presenti sul territorio di Caserta, in molti casi con un ricorso pendente, in altri casi in modo irregolare c) soggetti entrati irregolarmente in Italia e presenti senza titolo di soggiorno sul territorio da un arco di tempo anche assai variabile che, in seguito a contatti con associazioni e in seguito ad avvenimenti recenti intervenuti nel proprio paese di origine, decidono di richiedere asilo.
A fronte di presenze così "instabili" e diversificate, soprattutto in termini di status giuridico, è stata riscontrata una forte capacità di assorbimento da parte di un tessuto socioeconomico in cui però tanto il lavoro quanto l'abitazione e i servizi ai quali gli stranieri con diverse posizioni giuridiche possono accedere, si collocano nella zona grigia dell'informalità, che se da una parte rende più agevole permanere sul territorio anche in attesa di definire la propria posizione, dall'altra aumenta il rischio che si riproducano, specialmente sul piano lavorativo, meccanismi di sfruttamento già radicati nell'area.
Tali situazioni si collocano in un contesto in cui l'intervento pubblico appare complessivamente molto carente e l'unica vera rete di sostegno agli stranieri è

41 *Ivi*, p. 58 ss.

42 *Ivi*, p. 58 ss.

rappresentata dal terzo settore e dai sindacati; ciò è particolarmente evidente nell'ambito delle misure di accoglienza, considerando che nell'area casertana non ci sono C.A.R.A. e che vi è un solo progetto S.P.R.A.R. La situazione sopra evidenziata contribuisce a calare ancor più nell'indefinito una popolazione estremamente eterogenea, come si è detto, quanto alla regolarità della presenza e alle prospettive di inclusione sociale. La ricerca sul campo sembra suggerire una sostanziale uniformità delle strategie di insediamento abitativo, lavorativo e socio economico dei richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria con quelle adottate dalla generalità della popolazione straniera. Ciò in ragione del fatto che le difficoltà sperimentate dai richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria nel casertano ricadono e si mescolano drammaticamente, con le "normali" condizioni di disagio sociale ed economico che caratterizzano l'insediamento della popolazione straniera nell'area.
Pertanto, posta la necessità di garantire sempre e comunque l'accesso alla procedura di asilo e riconosciuta la buona prassi di esaminare le domande reiterate da parte della Commissione Territoriale, al fine di evitare che soggetti che avrebbero diritto a vedersi riconosciuta una qualche forma di protezione rimangano privi di tutele, appare necessario stimolare maggiormente l'azione tanto dell'amministrazione locale quanto dell'associazionismo verso le politiche abitative, di orientamento al lavoro e, soprattutto, di tutela dalle condizioni di grave sfruttamento. Va rafforzata la cooperazione e il coordinamento fra i diversi livelli e i diversi attori coinvolti nella gestione del fenomeno valorizzando la capacità di auto-organizzazione dimostrata dai migranti e dai richiedenti asilo e altresì dai titolari di protezione internazionale e umanitaria. Vanno infine sostenute le associazioni e le realtà del terzo settore impegnate nei processi di accoglienza e di integrazione dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria, considerando il possibile ruolo positivo delle comunità migranti nei processi di riqualificazione dell'area[43].

5.2. L'urgenza del recepimento della Direttiva 2009/52/CE

La drammatica situazione dell'area casertana e di Castelvolturno evidenzia l'urgenza del recepimento da parte dell'Italia della Direttiva 2009/52/CE, che introduce norme minime relative a sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Essa prevede un inasprimento delle misure penali, civili e amministrative contro i datori di lavoro irregolare, esige che i pubblici poteri effettuino controlli sistematici e consente di prevedere forme di regolarizzazione della posizione di soggiorno irregolare dei lavoratori stranieri sfruttati che denuncino i loro sfruttatori. In particolare la Direttiva sottolinea come è " *opportuno che gli Stati membri possano rilasciare permessi di soggiorno di durata*

43 Come noto, la strage di Castelvolturno, in cui persero la vita sei cittadini ghanesi, è stata interpretata come un messaggio intimidatorio mandato dalla Camorra alle comunità immigrate con il duplice fine di rimarcare il controllo del territorio da parte dell'organizzazione criminale e di destabilizzare la presenza dei migranti in vista degli interventi strutturali di riqualificazione del territorio.

limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono stati oggetto di condizioni lavorative di particolare sfruttamento o sono stati minori assunti illegalmente e che cooperano nei procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro. Tali permessi dovrebbero essere concessi con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (considerando n. 27)

La direttiva prevede che *"Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 20 luglio 2011" (art. 17)*

Se il fenomeno del grave sfruttamento degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio dell'Unione costituisce un fenomeno che investe tutti i Paesi dell'Unione, è evidente che l'Italia ne è interessata in modo particolare. Colpisce quindi una certa inerzia del Legislatore nazionale nell'adottare le disposizioni comunitarie in oggetto. Quanto disposto dalla citata Direttiva (che, si ricorda nuovamente, fissa norme minime sulla materia, lasciando gli Stati liberi di adottare misure ulteriori e più favorevoli ove non contrastanti con le finalità della Direttiva) potrebbe infatti essere recepito nell'ordinamento italiano alla luce del fatto che La normativa nazionale, pur collocandosi all'avanguardia sul piano internazionale in materia di contrasto alla tratta di esseri umani, presenta delle chiare carenze proprio rispetto a quelle fattispecie di reato legate al grave sfruttamento lavorativo di soggetti deboli e ricattabili, che pure caratterizza in modo vistoso l'intera realtà italiana. L'occasione del recepimento della Direttiva 2009/52/CE, oltre a rappresentare di per sé un segnale politico di attenzione alla gravissima situazione connessa allo sfruttamento lavorativo del lavoro degli stranieri quale categoria facilmente ricattabile, potrebbe costituire la sede più idonea per una revisione normativa dell'intera materia che permetta da un lato di condurre una più efficace lotta allo sfruttamento e dall'altra di tutelare le vittime con ben maggiore incisività rispetto alla situazione attuale.

Capitolo 11

IL "VILLAGGIO DELLA SOLIDARIETA'" DI MINEO UN LUOGO SOSPESO

1. Premessa

In ragione della rilevanza assunta dal Centro di accoglienza di Mineo (Catania) sul sistema complessivo dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia si è provveduto ad effettuare uno specifico Focus di approfondimento su tale realtà. Sul piano metodologico si deve premettere come l'equipe di ricerca abbia deciso di operare detta scelta pur nella consapevolezza di potere disporre di un quadro molto provvisorio frutto di una rilevazione sul campo di avvenimenti che erano tumultuosamente in corso al momento della rilevazione stessa. Si è ritenuto tuttavia opportuno fornire alcuni elementi per un primo inquadramento sui rilevanti cambiamenti determinatesi nel corso del 2011 sul sistema d'asilo italiano, anche alla luce del fatto che alcune direttrici di sviluppo di detto cambiamento, nelle quali si colloca il centro di Mineo, sono tali da destare la più viva preoccupazione in ragione della possibilità che l'onda lunga della cd. "emergenza" possa destrutturare o addirittura travolgere il fragile sistema d'asilo italiano sottoponendolo alla decretazione d'urgenza, e determinando un mancato rispetto delle garanzie in materia di accoglienza e di procedura di esame delle domande di asilo previste dalla normativa interna ed europea.

2. Il quadro generale

L'inizio del 2011 è stato caratterizzato dall'esplosione di rivolte nei regimi autoritari del Nord Africa, che hanno determinato in quei Paesi improvvise trasformazioni sociali e politiche. Questi avvenimenti hanno in qualche modo rotto gli "argini di contenimento" degli arrivi via mare dei migranti in Italia e fatto venir meno

dittature, come quella di Ben Alì, con la quale erano pur stati stipulati degli accordi[1] di riammissione[2], o quello di Gheddafi in Libia, che aveva permesso la pratica dei respingimenti in mare a partire dal maggio 2009.
Dal maggio 2009 fino all'inizio del 2011, l'isola di Lampedusa era stata interessata da un numero di gran lunga inferiore di sbarchi rispetto all'anno record del 2008 con 30.000 arrivi, come è stato evidenziato ai capitoli 1 e 3 cui si rinvia. Ma all'indomani delle rivolte a Tunisi e della successiva caduta del regime di Ben Al sono cominciate ad arrivare a Lampedusa numerose imbarcazioni con a bordo cittadini tunisini.
A seguito del crescente numero di arrivi il 12 febbraio 2011 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri veniva proclamato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della L. n. 225 del 1992, al fine di approntare misure straordinarie e urgenti per l'accoglienza, e di contrastare nel contempo l'immigrazione irregolare. Non si tratta di uno scenario nuovo, in quanto il ricorso allo stato d'emergenza e alla decretazione d'urgenza relativamente all'afflusso di cittadini provenienti da paesi terzi viene utilizzato in modo continuativo da marzo 2002.

Il 18 febbraio, viene emanata l'ordinanza n. 3924 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che stabilisce "*Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, nonchè per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*". Le premesse richiamate dall'ordinanza sono l'insufficienza delle strutture destinate all'accoglienza e al trattenimento dei migranti sbarcati in Italia, e la necessità di provvedimenti straordinari al fine di superare l'emergenza che ha determinato l'attuale situazione politica del Maghreb. Con tale ordinanza il Prefetto di Palermo, Giuseppe Caruso, viene nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza, adottando ove necessario, misure di requisizione di immobili e strutture atte alla realizzazione delle attività di accoglienza. Il Commissario inoltre dovrà provvedere al censimento dei cittadini provenienti dal Nord Africa, all'individuazione di aree e strutture per l'emergenza e al potenziamento di quelle già esistenti, alla gestione dell'intervento della forza pubblica sotto la sua esclusiva direzione *"e per i profili umanitari e assistenziali con la Croce Rossa Italiana, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni"*
Tra febbraio e marzo 2011 a Lampedusa continuano gli arrivi di cittadini tunisini,

1 Sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 11 del 15.01.2000 (n. 14), relativo agli atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16.09.1999-15.09.1999, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica, tra gli altri, venivano pubblicati i testi dell'intesa di riammissione delle persone in condizione di irregolarità stipulati tra il governo italiano con la Tunisia.

2 *Cfr* Fulvio Vassallo Paleologo*, 2011, Accordi di riammissione - Maroni in Tunisia, Come far esplodere l'emergenza Lampedusa e violare lo stato di diritt*o in **www.meltingpot.org**

ma la macchina dei trasferimenti d'un tratto si ferma, creando una situazione mai verificatasi prima: la presenza di circa cinquemila migranti sull'isola, in condizioni di sovraffollamento e forte precarietà igienico-sanitaria, in un crescendo di inevitabile tensione, nonostante vada evidenziata l'eccezionale disponibilità all'accoglienza e alla condivisione dimostrata dagli abitanti di Lampedusa in quei difficilissimi frangenti.
In questo scenario il Governo assume la decisione di trasformare il "Residence degli aranci", sito a Mineo, in un centro per richiedenti asilo, trasferendovi coloro i quali si trovavano già in accoglienza presso altri C.A.R.A. in Italia, forse con lo scopo di utilizzare questi ultimi come centri in cui trasferire i tunisini che si trovavano a Lampedusa.
Il residence di Mineo, costituito da 404 villette in nove ettari di terreno, è di proprietà della Ditta Pizzarotti s.p.a. di Parma, che in passato aveva affittato la struttura al Dipartimento della marina militare Usa per alloggiarvi le famiglie dei soldati in servizio presso la base militare di Sigonella.

All'indomani delle dichiarazioni su Mineo da parte del Ministro dell'interno, alcuni amministratori locali del Calatino manifestavano la loro opposizione al progetto del centro enfaticamente ribattezzato "Villaggio della solidarietà". Le ragioni della contrarietà risiedevano principalmente nei timori legati a problematiche di sicurezza ed ordine pubblico e nel fatto che il territorio non fosse in grado di reggere l'impatto di un centro così grande, essendo già privo di una serie di infrastrutture e servizi per i propri cittadini. I comuni di Castel di Iudica, Caltagirone, Grammichele, Ramacca e Mineo ribadivano quindi la loro avversione con una lettera inviata al ministro Maroni in cui si legge che "*Il modello Mineo non risponde all'idea che abbiamo consapevolmente maturato, sulla scorta dell'esperienza di effettiva integrazione portata avanti nelle nostre comunità. Non ci piace che almeno duemila persone vengano deportate in un luogo senza i necessari presidi e senza vere opportunità di inclusione, in una condizione di segregazione che potrebbe preludere da un lato a rivolte sociali, dall'altro indurre alcuni di loro, a fronte di una stragrande maggioranza pacifica e ispirata alle migliori intenzioni, a mettere a dura prova le condizioni di sicurezza del territorio*". "*Il governo* – continua la lettera – *dovrebbe rendersi conto che, al di là delle buone intenzioni, al* Residence degli Aranci *si rischia di innescare una bomba sociale dalle enormi proporzioni, a scapito dei rifugiati stessi, delle nostre popolazioni e di quanto esse hanno sin qui realizzato per un'accoglienza sostenibile ed efficace*". Dichiarandosi disponibili ad accogliere sino a 400 immigrati, i sindaci dei comuni sopra indicati concludono rilevando acutamente come la "*vera accoglienza si costruisce solo dentro un tessuto di relazioni e una rete diffusa di servizi che aiuti gli immigrati a inserirsi, per piccoli gruppi, nelle comunità e rappresenti per loro e per le professionalità che si trovano numerose e qualificate nel nostro territorio, un'effettiva opportunità*".
I rappresentanti del Governo, nell'incontrare i sindaci del comprensorio, sostennero che il centro di Mineo non sarebbe stato né un C.A.R.A., né un C.D.A, (centro di prima accoglienza) ma un esperimento pilota che avrebbe inaugurato addirittura un nuovo modello di accoglienza in Europa per i richiedenti asilo. Ciò avrebbe comportato una serie di investimenti sul territorio, di cui avrebbero beneficiato gli

attori locali, e nuove opportunità di lavoro per le cooperative sociali e le imprese che sarebbero state chiamate a partecipare alla gestione del centro.
Attratto da dette aspettative nasceva così un comitato di cittadini a favore del progetto, e i primi giorni di marzo 2011 i sindaci del comprensorio scrivevano al Presidente della Provincia di Catania e al Ministero dell'interno chiedendo che venisse previsto l'inserimento del centro negli strumenti di attuazione del "Patto territoriale dell'economia sociale del Calatino Sud-Simeto".
Intanto il progetto di Mineo provocava anche la reazione preoccupata delle associazioni e degli enti di tutela dei rifugiati. Il 25 febbraio alcuni degli enti del Tavolo Asilo[3] con un proprio comunicato affermavano che: "*L'attuale scenario di crisi va gestito predisponendo dei piani di accoglienza straordinari senza però stravolgere l'attuale procedura di asilo, preservando il buon funzionamento di un sistema di accoglienza, nel rispetto dei principi minimi previsti dalle direttive comunitarie in materia*". Nella medesima nota si legge inoltre che: "*Le associazioni e gli enti che sottoscrivono questo appello esprimono altresì una profonda preoccupazione per l'annunciato trasferimento nel nuovo centro di Mineo, dalla natura giuridica non definita, dei richiedenti asilo già presenti presso gli attuali C.A.R.A.. Tale misura, che minerebbe alle fondamenta il buon funzionamento del sistema asilo costruito faticosamente nel corso degli ultimi anni, non appare conforme alle vigenti normative sulle procedure di esame delle domande di asilo, neppure alla luce della decretazione d'urgenza*".

Con decreto n. 16455 del 2 marzo 2011 il Commissario Caruso requisiva la struttura "residence degli aranci" fino al 31 dicembre 2011, e il 18 marzo cominciavano i primi trasferimenti a Mineo di richiedenti asilo provenienti da altri C.A.R.A..
Alcuni giorni dopo, il 20 marzo, veniva stilato il Patto per la Sicurezza tra la Prefettura di Catania e i comuni del Calatino. Nella premessa al documento viene asserito che il "Villaggio della solidarietà" era destinato all'ospitalità di coloro che avessero già formalizzato la domanda d'asilo e che l'inserimento nel centro avverrà in maniera graduale. Tale premessa sarebbe stata presto smentita dai fatti.
Il Patto prevedeva altresì una serie di misure da attuare per garantire la sicurezza del territorio relativamente all'aumento di popolazione straniera, e contestualmente venivano previste anche una serie di misure alcune riguardanti il contrasto allo spaccio di stupefacenti, la prostituzione, la sicurezza stradale, altre relative l'abusivismo edilizio e commerciale, la cura e la prevenzione di malattie. Veniva anche garantita ai sottoscrittori del patto, una procedura agevolata e il diritto di priorità nella presentazione di progetti sulle tematiche oggetto di intervento del P.O.N. Sicurezza[4].

3 Il Tavolo asilo riunisce A.C.L.I., A.R.C.I, Amnesty International, A.S.G.I., Caritas italiana, Casa dei Diritti Sociali, Centro Astalli, C.I.R., Comunità S. Egidio, F.C.E.I. Medici senza Frontiere, associazione Senza Confine ed è coordinato dall'U.N.H.C.R.

4 *Il Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013 si propone di migliorare le condizioni di sicurezza nelle regioni Obiettivo Convergenza: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.* Sicurezza, sviluppo e legalità sono i tre pilastri su cui poggia il Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013. Il Programma ha una dotazione

Nel documento si affermava inoltre che, se verranno attuate iniziative integrate che consentano livelli di assistenza ottimali dentro il centro e percorsi di inclusione sociale dei cittadini stranieri, il centro potrebbe diventare un modello per l'accoglienza in Europa. Tuttavia dette iniziative non vengono definite né viene indicata la necessità di dotarsi di un programma adeguato per la loro concreta realizzazione. La questione legata alle misure di sicurezza assume così una presenza quasi esclusiva relegando ad una mera ipotesi la realizzazione di interventi a rinforzo dei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi e scolastici del territorio, in modo da effettivamente affrontare le sfide collegate all'improvviso e forte aumento della "domanda di servizi" conseguente all'insediamento nel "villaggio degli aranci", come si vedrà, di quasi 2.000 persone.

Nello stesso periodo, dopo le proteste degli abitanti di Lampedusa per la situazione disastrosa creatasi sull'isola con l'interruzione dei trasferimenti in altri centri, ovvero la relativa lentezza degli stessi, il Governo cominciava a svuotare l'isola per mezzo di navi da crociera per distribuire i migranti nei centri e nelle tendopoli costruite in tutta fretta a Manduria, Kinisia, Palazzo S. Gervasio, S. Maria Capua Vetere[5]. Nell'ambito di queste operazioni, il 24 marzo 2011 venivano portati a Mineo 500 cittadini tunisini, scatenando le proteste dei sindaci e degli abitanti del Calatino, che vedevano tradite le aspettative prospettate dal governo. Nei giorni seguenti quasi tutti gli stessi tunisini, a cui se ne erano aggiunti altri trecento, fuggivano dal centro, per rientrarvi "provvisoriamente" dopo il 5 aprile, data in cui viene emanato il D.P.C.M del 5 aprile del 2011 che stabilisce che i cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal primo gennaio alla mezzanotte del 5 aprile 2011, possono beneficiare di misure di protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del T.U. 286/98[6].
Anche successivamente alla Risoluzione delle N.U. n. 1973 che istituiva una *no-fly zone* sulla Libia, e per i mesi che seguono durante il conflitto giungono a Lampedusa e in Sicilia barche cariche di rifugiati e di migranti sub-sahariani in fuga dalla Libia

finanziaria di 1.158 MLN di euro ed è cofinanziato dall' Unione Europea (50% Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dallo Stato Italiano. Il Programma interessa la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia il cui Prodotto Interno Lordo pro capite è inferiore al 75 % della media comunitaria

5 Le tendopoli di Kinisia (Tp), Palazzo S. Gervasio (Pz) e Santa Maria Capua Vetere (Ce), originariamente allestite come strutture temporanee attivate per l'accoglienza dal Commissario delegato per l'emergenza umanitaria, il 21 aprile 2011 con l'ordinanza della presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3935, sono state trasformate in Centri di identificazione ed espulsione fino alla cessata emergenza, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011. L'8 giugno il Cie di S, Maria Capua Vetere viene messo sotto sequestro dalla Procura di Caserta a causa di un incendio che ha distrutto molte delle tende, e qualche giorno dopo è stato sgomberato anche il Cie di Palazzo S. Gervasio e la Procura di Melfi ha aperto un'indagine sulle condizioni di trattenimento dei migranti.

6 Dette misure non vanno confuse con quelle previste dalla Direttiva 2001/55/CE ha istituito una procedura di carattere eccezionale in caso di afflusso massiccio da Paesi Terzi al fine di garantire una tutela immediata e temporanea recepita dall'ordinamento con D.Lgs n. 85/2003.

e si verificano anche numerosi naufragi con centinaia di vittime[7].
Nel frattempo, il 7 aprile con ulteriore Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri veniva dichiarato lo stato di emergenza nel Nord Africa *"per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale"*
A seguito dell'acuirsi del conflitto libico, il 13 aprile, veniva emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 che stabilisce "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*".
L'ordinanza fa seguito all'accordo del 6 aprile 2011 tra Governo, Regioni, A.N.C.I. ed U.P.I. con il quale viene affidato al sistema di protezione civile il compito di pianificazione delle attività necessarie alla dislocazione dei migranti nelle singole regioni in base al numero di abitanti di ciascuna. Nell'accordo non vengono però stabiliti i criteri e gli standard minimi relativi alle condizioni d'accoglienza, determinando il collocamento dei richiedenti asilo nelle più disparate strutture, come alberghi, residence, convitti, scuole etc, ovvero affidando spesso la gestione delle complesse problematiche relative all'accoglienza e alla tutela dei richiedenti asilo a soggetti senza alcuna esperienza nel settore.
Con O.P.C.M. n. 3933 del 13/04/2011, veniva nominato commissario delegato il capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio, Prefetto Gabrielli, e si stabilisce che ogni regione nomini un soggetto attuatore. L'art. 1 co 3 dell'ordinanza stabilisce che: *"il Commissario delegato predispone, in accordo con le Regioni, e i rappresentanti di ANCI e UPI, il Piano per la distribuzione sul territorio nazionale, la prima accoglienza e la sistemazione dei cittadini extracomunitari provenienti dal Nord Africa arrivati nel territorio nazionale ai quali sia riconosciuto lo status di profughi o rispetto a cui siano state adottate misure di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche ed integrazioni, ferme restando le competenze statali in materia di pubblica sicurezza e di tutela delle strutture utilizzate, anche in relazione alla loro idoneità tecnica. Il predetto Piano è articolato in successive fasi di attuazione e basato sull'equa e contestuale distribuzione dei cittadini extracomunitari fra tutte le Regioni, in ottemperanza dell'Accordo del 6 aprile 2011 richiamato in premessa"*
Si evidenzia come il citato piano di accoglienza connesso al citato accordo del 6.04.2011, basato sul confuso e ambiguo termine di "profughi", che non trova alcun riscontro nelle vigenti normative in materia di asilo, delinea un sistema "al ribasso" prevedendo interventi ad hoc e standard non definiti in relazione ai servizi di accoglienza, orientamento sociale e alla procedura dei richiedenti asilo. Solo il 20/06/2011, con l'ordinanza n. 3948, per la prima volta a più di quattro mesi dall'inizio dell'emergenza, a livello centrale si dispone con chiarezza che per garantire prestazioni uniformi ai cittadini nordafricani i Soggetti attuatori sono autorizzati a stipulare contratti o convenzioni con soggetti pubblici o privati, dopo aver fatto ricerche di mercato in cui venga anche valutata l'eventuale esperienza pregressa nel

7 Dal 1 gennaio al 31 maggio 2011 tra morti e dispersi, sono scomparse nel Canale di Sicilia almeno 1.615 persone. Cfr. http://fortresseurope.blogspot.com/2006/02/nel-canale-di-sicilia.html

settore dei richiedenti asilo. I Soggetti attuatori devono garantire servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione dei C.A.R.A., o dal Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR).
Nei mesi nel frattempo intercorsi migliaia di persone sono intanto già state collocate in diverse strutture gestite anche da privati con nessuna esperienza nel settore; e a Mineo, fino a giugno 2011 non risultavano ancora garantiti i servizi minimi previsti dal capitolato d'appalto dei C.A.R.A..

3. Alcune riflessioni sul ricorso allo stato d'emergenza

Dall'analisi degli avvenimenti svolta in premessa emerge evidente l'uso massiccio della decretazione d'urgenza nella prima metà del 2011 per fare fronte alla gestione degli arrivi via mare dei cittadini stranieri dal nord Africa.
Il ricorso alla decretazione d'emergenza trova fondamento giuridico nelle disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992 che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile, facendo riferimento al verificarsi di *"calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari*". L'emanazione di ordinanze extra ordinem avviene in deroga alle disposizioni vigenti, ma deve soggiacere comunque a precisi limiti, quali il rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme di diritto europeo, l'obbligo di motivazione, l'indicazione tassativa delle norme a cui derogare, fermo restando che le deroghe non possono in alcun caso coprire intere disposizioni legislative, la delimitazione precisa nel tempo e nell'estensione territoriale degli interventi da realizzare e il nesso di strumentalità tra le deroghe previste e il raggiungimento degli obiettivi indicati.[8]

La citata ordinanza di protezione civile del 18 febbraio 2011 stabilisce che il Commissario delegato agisce per ragioni di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità, in deroga ad una serie di norme nazionali, con il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della Direttiva del

8 La giurisprudenza in materia appare consolidata nel richiamare i parametri sopra indicati. Si confronti ex multis *Consiglio di Stato, sez. IV, 3 febbraio 1998, n. 197 " L'articolo 5, comma 5, della legge 24 febbraio 1992 n. 225 riconosce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di emanare ordinanze al fine di fronteggiare calamità naturali di eccezionale gravità, previa dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri; tali ordinanze, se emanate in deroga a leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare e devono essere motivate. Sono pertanto illegittime le ordinanze presidenziali che, anziché indicare con puntualità le norme di legge derogate, prevedono o consentono la deroga di interi corpi legislativi o di interi settori dell'ordinamento menzionati in maniera generica e approssimativa, senza peraltro fornire alcuna motivazione o comunque senza specificare il nesso di strumentalità che deve necessariamente intercorrere tra lo stato di emergenza cui si vuole porre rimedio e le norme di legge di cui si consente la temporanea sospensione"*

Presidente del Consiglio del 22 ottobre 2004 (pubblicata in G.U. il 21/12/2004 n. 298). Giova evidenziare come quest'ultimo provvedimento trovò la sua ragion d'essere proprio nella necessità di delimitare in modo più preciso il ricorso all'emergenza, visto che la Commissione Europea aveva avviato alcune procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia a causa del mancato rispetto dei limiti posti dalle norme comunitarie in materia di appalti pubblici nelle ordinanze di protezione civile. Peraltro, la stessa Direttiva stabilisce che le ordinanze di protezione civile emanate in base all'art. 5 della legge del 1992 non devono contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie. E tra queste rientrano naturalmente tutte le direttive che disciplinano l'accoglienza dei richiedenti asilo e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale trattandosi di norme (il D.Lgs 140/05, il D.Lgs 251/07, il D.Lgs 25/08) con le quali il Legislatore italiano ha recepito nell'ordinamento le norme comunitarie in materia di asilo.
Il ricorso alla decretazione di emergenza va altresì inserito nel quadro della ripartizione delle competenze con le autonomie locali, anche alla luce delle due sentenze della Corte Costituzionale (n. 418/1992 e n.127/1995) che sottolineano la necessità dell'utilizzo dei principi di congruità e proporzionalità della decretazione d'urgenza per non comprimere i principi dell'autonomia locale.
E nel caso dell'istituzione del centro di Mineo, appare emblematico l'intervento sul territorio senza l'adeguato coinvolgimento degli enti locali, e senza un Piano integrato per la programmazione e realizzazione dei servizi comunque connessi al centro, da realizzare di concerto con le amministrazioni locali e con una tempistica definita. Come acutamente rilevano alcuni studiosi con le citate sentenze *"la Consulta ha individuato nel principio di congruità e di proporzionalità il criterio che deve ispirare il giudice nel verificare se le ordinanze extra ordinem determinano o meno un'alterazione dei principi dell'autonomia locale: analisi che deve essere fatta alla luce dell'intensità dell'emergenza. Non è un caso che con legge 9 novembre 2001, n. 401, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Comitato paritetico Stato-Regioni- Enti locali, riconoscendo, ancora una volta, al Presidente del Consiglio dei Ministri esclusivamente funzioni di coordinamento di protezione civile. Viene quindi da domandarsi se le ordinanze di individuazione dei siti di accoglienza avrebbero passato il vaglio della giurisprudenza qualora i relativi provvedimenti fossero stati impugnati dagli enti locali"*[9] L'avvenuto ricorso alla decretazione d'emergenza, ad avviso degli stessi studiosi desta altresì numerose perplessità da più punti di vista, tra cui quello della trasparenza finanziaria e del controllo contabile nell'utilizzo di risorse economiche da impiegare nella gestione dell'emergenza. I vari e complessi rimandi contabili tra l'ordinanza del 18 febbraio, il decreto del 5 aprile e l'ordinanza del 13 aprile mettono in luce mancanza di coerenza nel determinare le spese necessarie e scarsa chiarezza.

9 V. *"L'emergenza strutturale. Alcune riflessioni a margine degli sbarchi dei migranti provenienti dal Nord Africa"* di Massimiliano Vrenna e Francesca Biondi Dal Monte (Laboratorio Wiss, Scuola Superiore S.Anna).

Giunti a questo punto dell'analisi risulta opportuno interrogarsi se gli arrivi dei migranti e dei rifugiati dal nord-Africa nel 2011 (almeno fino a giugno) per intensità ed estensione costituiscano o meno eventi che debbono essere fronteggiati con mezzi straordinari. A prima vista si potrebbe ritenere che siano le dimensioni stesse del fenomeno a giustificare un ampio ricorso a provvedimenti di emergenza e che, d'altronde le immagini relative agli avvenimenti occorsi a Lampedusa nella primavera 2011 paiono di per se eloquenti di una situazione eccezionale. La validità di detta analisi tuttavia vacilla qualora si consideri con maggiore attenzione l'effettiva dimensione del fenomeno. Secondo dati forniti dal Ministero dell'Interno, al 10 giugno 2011 risultavano essere approdati sulle coste italiane, nei primi 5 mesi dell'anno 42.807 stranieri. Si tratta certamente di un numero assai rilevante che può invero comportare difficoltà organizzative del sistema dell'accoglienza e richiedere robusti interventi urgenti. Di detti arrivi ben 24.356 sono riconducibili a cittadini tunisini nei cui confronti sono state adottate misure di protezione temporanea, senza pertanto che il "peso" di dette presenze abbia gravato sul sistema d'asilo; a giugno 2011 risultavano già pressochè esaurite quasi tutte le misure di accoglienza destinate ai cittadini tunisini (in gran parte per dispersione, in Italia e all'estero degli stessi tunisini). Gli arrivi dei potenziali richiedenti asilo dalla Libia nel periodo considerato, si riducono pertanto a circa 18.500 persone. Si tratta beninteso di un numero che rimane rilevante specie se si considera le modalità drammatiche degli arrivi e il fatto che essi avvengano in larghissima parte su quel piccolissimo fazzoletto di terra che è l'isola di Lampedusa. Tuttavia se consideriamo il fenomeno nel suo complesso e consideriamo altresì quanto avvenuto nel 2008 quando il numero delle presenze per l'intera annualità considerata risultò comunque rilevante (30.324 domande – dati U.N.H.C.R) è alquanto dubbio che ricorrano le condizioni non già per eventualmente adottare qualche specifica e circostanziata deroga finalizzata a permettere ad esempio una più celere gestione degli arrivi, delle accoglienze nei C.A.R.A. o negli SPRAR e dell'esame delle domande, ma per assumere misure ampie e di portata generale atte a determinare un totale cambiamento del sistema nazionale dell'accoglienza dei richiedenti asilo, in termini di enti responsabili, procedure attuative, standard di accoglienza etc. quale è quello che si è venuto configurando a seguito delle citate ordinanze n. 3924 del 18.02.11 e n. 3933 del 13.04.2011. Per un'analisi sulle carenze del sistema italiano di accoglienza, anche in termini di posti disponibili, si rinvia al capitolo 3, paragrafo 3.3.

4. Analisi sul campo

4.1. L'apertura del centro

L'analisi sul campo è stata condotta da aprile a giugno 2011 attraverso una visita del centro, e le interviste al vice Prefetto di Catania, alla Presidente e al componente U.N.H.C.R. della Commissione territoriale di Siracusa, alla responsabile della

Croce rossa italiana che gestisce il centro di Mineo, agli operatori dell'U.N.H.C.R. all'interno del centro stesso, al sindaco di Mineo e alle associazioni del territorio.
Come già richiamato in premessa, l'analisi è stata condotta dopo alcuni mesi dall'apertura del centro, e tutti gli attori coinvolti hanno concordato sulla mancanza di regole precise e procedure uniformi (anche in ragione della incerta natura giuridica del centro di cui si dirà in seguito) nonostante la volontà, riscontrata in tutti gli attori interpellati, di colmare giorno dopo giorno le lacune esistenti.

In base all'ordinanza n. 3924 del 18 febbraio 2011, come già evidenziato, il Commissario delegato può adottare provvedimenti di occupazione temporanea e requisizione in uso. Il commissario delegato, Giuseppe Caruso, con il decreto n.16355 del 2 marzo 2011, come integrato dal decreto n. 17132, ha requisito in uso il complesso immobiliare "Residence degli Aranci" di proprietà della Pizzarotii s.p.a. di Parma, sito in contrada Cucinella, a Mineo. La requisizione, prevista fino al 31 dicembre 2011, comporta un canone requisitorio il cui ammontare deve essere ancora stabilito dall'Agenzia del Territorio, e che per legge comunque non potrà essere inferiore ai valori di mercato. Il giornalista Antonio Mazzeo rileva che[10] "*La Marina Usa pagava alla società un canone annuo di otto milioni e mezzo di dollari, più le spese di gestione dei servizi all'interno del villaggio. Anche a limitarsi all'accattivante offerta fatta direttamente alle famiglie dei militari dopo la rescissione del contratto con il Dipartimento della difesa (900 euro al mese a villetta), alla Pizzarotti non andrebbero meno di 363.000 euro al mese moltiplicato per i dieci mesi coperti dal decreto di emergenza.*"
Dopo la requisizione non è stata indetta una gara d'appalto per la gestione dei servizi, in quanto la gestione è stata affidata alla Croce Rossa, come previsto dall'art. 3 dell'ordinanza n. 3924, secondo cui il Commissario delegato può attivare le necessarie forme di collaborazione per i profili umanitari e assistenziali con la Croce Rossa italiana, l'U.N.H.C.R. e l'O.I.M.
La gestione del centro è stata affidata alla C.R.I. fino al 30 giugno 2011, la quale ha utilizzato dei fondi propri, relativi ai contributi ordinari corrisposti negli anni 2005-2009 dal Ministero della Difesa, che ammontano a poco più di 15 milioni di euro. A metà giugno 2011 la gestione del centro successivamente alla data del 30 giugno non risultava ancora definita, anche se si evidenzia come una delle opzioni allo studio è quella di individuare nella Provincia di Catania il nuovo soggetto attuatore della gestione del centro. Dopo la requisizione, il centro è stato istituito come C.A.R.A./CDA con un decreto del Ministro dell'Interno del 30 marzo 2011, che tuttavia a fine maggio 2011 non risultava pubblicato in Gazzetta Ufficiale, in quanto ancora all'esame della Corte dei Conti. Il decreto ha come premessa la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria e le ordinanze di protezione civile emanate al fine di farvi fronte. Si fa riferimento al decreto n. 25 del 2008, alla legge n. 563 del 1995 (c.d. legge Puglia), e al decreto del 21 novembre del 2008 con il quale è stato

10 "*Mineo, profughi s.p.a.*" di Antonio Mazzeo, dal sito http://antoniomazzeoblog.blogspot.com/2011/04/mineo-profughi-spa.html

approvato il Capitolato d'appalto per la gestione dei centri d'accoglienza (CDA), dei centri d'accoglienza per i richiedenti asilo (C.A.R.A.) e dei centri d'identificazione ed espulsione (C.I.E), con particolare riferimento agli standard di accoglienza previsti.
Nonostante l'esplicito riferimento al citato capitolato , ancora al momento della rilevazione (tra metà maggio e fine giugno) la gestione del centro rimaneva improntata solo ed esclusivamente sull'emergenza, senza l'attivazione strutturata e sistematica dei servizi e degli standard di accoglienza che dovrebbero essere garantiti. Quindi, anche se sotto il profilo formale, e ferma restando la accennata problematica della mancata pubblicazione del decreto, il centro stesso è (o dovrebbe configurarsi come) un C.A.R.A., a differenza dei C.A.R.A., non risultano erogati servizi essenziali quali l'assistenza legale, il servizio di mediazione linguistico-culturale, l'assistenza sociale e psicologica, e non è prevista né la distribuzione di carte telefoniche nè del pocket money.

Il villaggio è composto da 404 villette in nove ettari di terreno. Ogni villetta ha tre o quattro camere da letto e un bagno al primo piano, la cucina e il soggiorno più un altro bagno a piano terra, e un piccolo giardinetto all'esterno. In ogni villetta sono alloggiate sei o otto persone. Gli alloggi sono spaziosi, luminosi e in ottimo stato; e proprio l'altissimo livello delle condizioni materiali degli alloggi non può che stridere con la mancanza di altri servizi essenziali che riguardano in primo luogo un tempestivo accesso del richiedente alle informazioni relative alla procedura di asilo in una lingua che può comprendere e la possibilità di contattare enti di tutela dei rifugiati in ogni fase della procedura (D.Lgs 25/08 art. 10), oltre alla possibilità di entrare in contatto con avvocati per potere esercitare eventualmente il diritto ad accedere ad un mezzo di ricorso effettivo. Una valutazione relativa al rispetto dei diritti sopra evidenziati non può limitarsi alla verifica, pure prioritaria, che non sussistano formali impedimenti all'accesso formale a detti diritti, ma va attuata attraverso i parametri dell'effettività e della concretezza nell'accesso ai diritti formalmente sanciti. Come si evidenzierà, nel centro di Mineo, le principali problematiche si concentrano proprio sulla effettiva possibilità di godere in concreto di alcuni diritti fondamentali.

Nel centro, il 13 maggio 2011 erano presenti 1748 migranti, di cui un terzo erano donne. Il gruppo più numeroso era rappresentato da cittadini pachistani. Le altre nazionalità maggiormente presenti erano quella irachena, afghana, bangladesha, nigeriana, somala, etiope, maliana, ivoriana, togolese, burkinabè. La capienza massima secondo la ditta Pizzarotti è di 2500 persone, ma la Croce Rossa ha più volte sottolineato come a suo avviso non sia opportuno superare le duemila presenze. Oltre i richiedenti asilo all'interno del villaggio vivevano 140 operatori della C.R.I., e vi lavoravano le forze dell'ordine e gli operatori di Praesidium. All'esterno vi operavano anche 40 militari dell'esercito.
Inoltre, nell'ambito dell'operazione *Hermes 2011,* anche a Mineo hanno operato agenti di Frontex incaricati di raccogliere le informazioni necessarie per l'analisi, l'identificazione della nazionalità dei migranti, e la previsione e la prevenzione di

possibili attività criminali alle frontiere esterne dell'Unione Europea[11]. Alcuni operatori del centro hanno riferito che gli agenti hanno svolto numerose interviste con i richiedenti asilo ospitati nel centro, senza mai presentarsi nella loro qualifica, ma facendosi passare come giornalisti.
Anche in ragione della grandezza e della collocazione della struttura la presenza di personale di controllo, anche militare, risulta assai elevata. Si tratta di una situazione che contrasta con un approccio all'accoglienza per richiedenti asilo che dovrebbe invece rifarsi a modelli di accoglienza diffusa sul territorio, non isolati rappresentata da centri dal contesto sociale, di minore dimensione e non militarizzati, considerata anche la diffusa situazione tra i richiedenti di persone che hanno subito torture o sono stati vittime di traumi estremi, o sono comunque portatori di vulnerabilità (vedasi sulla materia quanto illustrato al capitolo 5)

L'avvio concreto del centro di Mineo è avvenuto il 18 marzo 2011 con l'ingresso da parte di un gruppo di richiedenti asilo provenienti da altri C.A.R.A., tutti uomini singoli. In totale le persone trasferite a Mineo da altri C.A.R.A. sono state 500. I C.A.R.A. da cui sono stati trasferiti i richiedenti sono quelli di Crotone, Caltanissetta, Bari, Brindisi, Foggia, Ancona, Milano, Castelnuovo di Porto, Gradisca d'Isonzo. I trasferimenti effettuati dai diversi C.A.R.A., successivamente cessati dopo una prima ipotesi di trasferire a Mineo pressoché tutti i richiedenti asilo presenti nei diversi C.A.R.A., hanno suscitato viva apprensione e preoccupazione da parte degli enti di tutela in ragione della mancanza di provvedimenti motivati, in difformità a quanto previsto dall'art. 22 del D.Lgs 25/08.
Un peculiare problema (successivamente sanato) sorto per alcuni dei richiedenti trasferiti è stato quello della notifica del diniego deciso dalla Commissione territoriale avente sede presso il C.A.R.A. in cui i richiedenti si trovavano in precedenza. Alcuni dei dinieghi sono stati notificati solo con la traduzione in inglese e con l'indicazione errata del tribunale presso cui presentare il ricorso, e cioè il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte d'Appello in cui ha sede la Commissione che ha pronunciato il provvedimento, ai sensi dell'art. 35 comma 1 del D. lvo 25/2008. Ma è pacifico che in questi casi il tribunale territorialmente competente sia quello che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte d'Appello in cui insiste il C.A.R.A., trattandosi di richiedenti in accoglienza ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs 25/2008.
Gli operatori del centro hanno riscontrato casi di trasferimenti per certi versi paradossali[12], che mettono in luce l'assoluta casualità con cui si è proceduto alla

11 V. *"L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione Europea:una colpevole assenza?"* di Bruno Nascimbene e Alessia Di Pascale, in Diritto, Immigrazione e cittadinanza n. 1/2011.

12 Si riportano alcuni casi che si ritengono esemplificativi: dal C.A.R.A. di Bari sono state trasferite persone a cui era stata già riconosciuta una protezione e che erano in attesa del titolo di viaggio. Una volta a Mineo hanno dovuto richiedere il titolo di viaggio e pagare per la seconda volta la marca da bollo. Dal C.A.R.A. di Crotone non sono stati inviati i C3, e gli operatori dell'U.N.H.C.R. li hanno dovuti richiedere alla Questura di Crotone. Sono stati segnalati casi di trasferimento di richiedenti asilo

scelta delle persone da trasferire, senza l'adozione di alcun criterio preciso basato su un'attenta valutazione delle posizioni individuali. Risulta invero arduo cogliere quale sia stata la ragionevole motivazione posta a fondamento delle decisioni di trasferimento dei richiedenti asilo dagli altra C.A.R.A. verso Mineo giacché essa non può certo essere rinvenuta nella (pur pubblicamente asserita) necessità di reperire nuovi posti di accoglienza nei C.A.R.A. al fine di affrontare tempestivamente l'afflusso del 2011, dal momento che il trasferimento in sé non accresce la capacità di accoglienza complessiva del sistema nazionale ed altresì è ben suscettibile di produrre notevoli ritardi nell'iter di esame di domande già altrove incardinate a causa del trasferimento della competenza e degli atti documentali connessi.

4.2 L'accesso alla procedura e l'esame delle domande nel centro

Qualche giorno dopo il trasferimento dei 500 richiedenti asilo provenienti dagli altri C.A.R.A., il 24 marzo sono stati portati da Lampedusa a Mineo 500 cittadini tunisini, e pochi giorni dopo se ne sono aggiunti altri trecento. Quasi tutti sono fuggiti dal centro, per rientrarvi dopo l'emanazione del D.P.C.M del 5 aprile del 2011 che prevede che i cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal primo gennaio alla mezzanotte del 5 aprile 2011, possono beneficiare delle misure di protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del T.U. 286/98. La quasi totalità dei cittadini tunisini ha quindi optato per detta forma di protezione lasciando nuovamente il centro. Le procedure di rilascio dei permessi ex art. 20 T.U. (complessivamente 791 permessi) e relativi titoli di viaggio hanno rappresentato una notevole mole di lavoro per l'ufficio immigrazioni della Questura di Catania e ciò ha ritardato le procedure relative all'istruttoria delle domande dei richiedenti asilo.
Nella seconda metà di marzo 2011 sono iniziati gli sbarchi di persone in fuga dalla Libia, e a Mineo, hanno cominciato ad essere trasferiti anche gruppi di richiedenti asilo di origine sub-sahariana appena arrivati in Italia. Alcuni sono giunti dai luoghi di sbarco dopo il foto-segnalamento, la maggior parte senza averlo ancora fatto.
Il foto-segnalamento effettuato all'interno del centro è risultato non celere per problemi tecnici riguardanti la mancanza di cablaggio di linea telefonica e informatica. Inoltre l'ufficio immigrazione non ha interpreti ed utilizza quelli della Croce Rossa Italiana; risultano essersi verificati molti errori nella registrazione nel sistema Eurodac, e di conseguenza molte incongruenze tra la registrazione Eurodac, quella della C.R.I. e quella della Polizia di Stato. Per la compilazione del modulo C3 risultano decorrere

particolarmente vulnerabili che si trovavano in cura presso strutture di salute mentale. Altri sono stati trasferiti nonostante avessero la convocazione in Commissione fissata per il giorno dopo. Tre persone trasferite da Bari erano in attesa del passaggio allo Sprar di lì a pochi giorni. Dopo essere state portate a Mineo, sono ripartite dopo due mesi per un'accoglienza in un progetto dello Sprar. Un richiedente che aveva l'audizione già fissata a Crotone, è tornato da solo e ha chiesto di essere accolto di nuovo presso il C.A.R.A. S.Anna. E' dovuto tornare a Mineo per la notifica della decisione della Commissione.

diversi giorni[13], Solo dopo la compilazione del C3 viene rilasciato ai richiedenti l'attestato nominativo.

Le disposizioni di cui al D.Lgs 25/08 art. 20 co 3 paiono disattese giacchè è risultato che i richiedenti permangono nel centro senza un titolo di soggiorno (e senza conseguente iscrizione al S.S.N, problematica che si richiama altresì ai capitoli 5 e 12). Il permesso di soggiorno per richiesta di asilo viene infatti rilasciato solo a coloro che lasciano il centro.

Il centro di Mineo rientra nella competenza della Commissione Territoriale di Siracusa, avanti la quale sostengono l'audizione i richiedenti che hanno fatto domanda di protezione internazionale nelle province di Siracusa, Catania, Ragusa e Caltanissetta.

L'insistenza di un centro così grande ha posto la necessità di istituire una sotto commissione competente esclusivamente per i richiedenti ospitati a Mineo. Il percorso che ha portato all'operatività della sotto commissione è stato molto lento, dilatando i tempi di attesa già lunghi per i motivi su esposti.

L'incertezza sui tempi delle audizioni e la mancanza di informazioni chiare, insieme a molti altri fattori, hanno provocato tra i richiedenti un crescente stato di frustrazione e rabbia, sfociato nella manifestazione del 10 maggio 2011 da parte di un nutrito gruppo di richiedenti asilo che hanno occupato per alcune ore la strada statale Catania-Gela. La protesta è rientrata solo dopo l'assicurazione della Presidente della Commissione e del vice Prefetto che le audizioni avanti la sotto commissione sarebbero iniziate pochi giorni dopo. Il successivo 19 maggio sono iniziate le prime audizioni della sotto commissione insediatasi all'interno del centro. Le audizioni si sono susseguite con una media di due audizioni al giorno. Ritenendo che la procedura possa velocizzarsi, ipotizzando tuttavia una media di cinque o sei audizioni giornaliere, si può evidenziare come, se non verranno assunte ulteriori iniziative, il tempo necessario alla conclusione dell'esame delle domande pendenti è di oltre un anno. La previsione di tempi così lunghi è uno degli elementi che è alla base di un'altra manifestazione condotta dagli ospiti del centro, con occupazione della antistante strada statale avvenuta il 6 giugno 2011, a seguito della quale si sono registrati anche dei feriti durante l'intervento delle forze dell'ordine nel tentativo di far rientrare la protesta. Dato anche il persistere delle proteste, la Commissione di Siracusa si è aggiunta alla sottocommissione svolgendo audizioni per tre volte a settimana, facendo raggiungere il totale di circa 80 audizioni a settimana. La misura è positiva ma è evidente che non può che essere provvisoria. Il difetto di programmazione nel prevedere la costituzione di un centro per richiedenti asilo con quasi 2.000 persone senza calcolare il parallelo avvio di un funzionamento adeguato (in termini di personale e di risorse) della struttura amministrativa in grado di condurre l'esame delle domande di asilo appare assai evidente. Tali disfunzioni, oltre che a generare le sopraccitate situazioni di tensione, sono fonte di inutili costi

13 La mancanza di organizzazione ha anche creato dei problemi con circa duecento C3 di cui è stato necessario procedere alla ricompilazione a causa degli errori in essi contenuti.

per l'erario qualora si calcoli il lungo prolungamento dei tempi di accoglienza.

4.3. Informazione sui servizi e sul regolamento del centro

Dopo l'apertura del centro, la Prefettura di Catania ha predisposto una bozza di regolamento, discusso con la C.R.I., che a giugno 2011 non risulterebbe tuttavia ancora adottato.
Al momento dell'analisi condotta dalla ricerca erano state pertanto stabilite solo delle regole relative all'entrata e all'uscita (dalle otto alle venti) e agli orari della mensa, affisse in varie lingue sui muri della mensa e dell'info-point (la palazzina che costituisce una sorta di centro informativo per gli ospiti del centro).

Una problematica generale che ostacola fortemente l'organizzazione di servizi in modo stabile e continuativo è il turn-over incessante degli operatori, che sono volontari della C.R.I. provenienti da tutta Italia con una turnazione di circa due settimane. Se infatti detto approccio organizzativo può eventualmente permettere di mantenere inalterata l'organizzazione dei servizi a carattere più strettamente logistico (pulizia, mensa etc), appare ben poco idoneo a permettere la strutturazione di servizi complessi di presa in carico della persona, quali i servizi di orientamento legale e psico-sociale.

Dopo la registrazione, ad ogni ospite, viene dato un badge della C.R.I., che serve per l'ingresso e l'uscita dal centro e per accedere alla mensa. Il criterio adottato per controllare la presenza è quello della consumazione dei pasti. Se se ne saltano quattro si viene cancellati dai registri e si perde il posto in accoglienza.

Il cibo è preparato in una cucina da campo dai volontari della C.R.I. e da tre ospiti ex cuochi. Nonostante ogni villetta sia provvista di una cucina, vige il divieto di cucinare, per motivi di sicurezza. Ogni giorno la fila per la mensa è lunghissima, e spesso è causa di tensioni e risse. Sono numerose tra gli ospiti le lamentele rispetto alla scarsa qualità e varietà del cibo.
All'entrata viene dato ad ognuno un kit igienico che viene man mano reintegrato, insieme ad alcuni indumenti. Le lenzuola vengono consegnate o di tela o monouso a seconda delle preferenze indicate.
Al fine di migliorare i rapporti all'interno del centro e di smorzare le forti tensioni esistenti, sono state organizzate le elezioni dei rappresentanti delle comunità presenti nel centro, che oltre a farsi portavoce dei bisogni degli ospiti con gli operatori del centro, parteciperanno agli incontri con i rappresentanti degli enti locali delle zone limitrofe.

L'isolamento impressionante del centro dal territorio è bene evidenziabile dalla incresciosa situazione che si è generata in relazione alla mancanza di mezzi pubblici di trasporto che effettuino fermate nelle vicinanze del centro. I richiedenti asilo sono quindi costretti a recarsi a piedi fino a Mineo che dista 10 chilometri. La Croce

Rossa ha chiesto alla Prefettura la predisposizione di linee di bus pubblici, ma si è generato un rimpallo di competenze con la Regione Sicilia e tra tutti gli altri enti a vario titolo investiti della tematica. Secondo la Prefettura dovrebbero attivarsi delle navette private, i cui fondi andrebbero attinti al Pon sicurezza. Il Sindaco del comune di Mineo ha insistito molto per organizzare dei bus navetta, ma dal Ministero dell'Interno hanno risposto che non sono disponibili fondi in tal senso rimandando la responsabilità di organizzare gli spostamenti alla Croce Rossa, che a sua volta ha risposto che non è tra i loro compiti.
Nel mezzo di questa impasse, ecco che a metà giugno nasce un servizio di bus navette private e a pagamento. Un biglietto andata e ritorno per Mineo costa 2 euro, e 4,50 euro per Caltagirone. Si rileva che i richiedenti asilo ospitati a Mineo non ricevono alcun pocket money, e quindi non dispongono di risorse finanziarie.
In speranzosa attesa di una soluzione buona parte degli ospiti del centro percorrono diversi chilometri a piedi per raggiungere un centro abitato, su una strada statale ad elevato rischio di incidenti.
All'inizio della gestione, la C.R.I. aveva stipulato un accordo con un titolare di una tabaccheria per venire nel centro a vendere sigarette, schede telefoniche e fare le transazioni con Money Gram. Quest'ultima dava la possibilità, a seguito di richiesta della C.R.I., di accedere al servizio senza permesso di soggiorno, ma con il tesserino rilasciato dalla C.R.I. agli ospiti del centro. Un giornale locale ha successivamente pubblicato un articolo con il quale si denunciava che la persona interessata fosse contigua ad ambienti mafiosi e la procedura è stata correttamente bloccata dalla Prefettura competente.
La vendita all'interno del centro di servizi e beni da parte di privati senza alcun bando di gara pubblico è la conseguenza della mancata predisposizione di un piano integrato che riguardi tutti gli aspetti della gestione dell'accoglienza, e pone il serio rischio che vengano poste in essere speculazioni e procedure poco trasparenti.

4.4. Attività ricreative

Nonostante gli sforzi della Croce rossa di riempire le enormi lacune date dalla mancanza di servizi, dentro il centro non c'è di fatto alcuna attività da svolgere e nessuno spazio ricreativo. I migranti vivono in uno stato di apatia, trascorrendo le giornate senza fare nulla. Il tutto è aggravato dalla difficoltà ad avere contatti con l'esterno, mancando i telefoni, il collegamento ad internet e la televisione.
Ad aumentare il senso di isolamento contribuisce il fatto che il residence si trova in un'area isolata, distante, come si è detto, dieci chilometri dal centro urbano di Mineo. Al momento dell'analisi sul campo, non era stato risolto il problema delle carenze di linee telefoniche e molti migranti lamentavano il fatto di sentirsi tagliati fuori da ogni collegamento con l'esterno. La C.R.I. permetteva a ciascuno degli ospiti di effettuare una chiamata telefonica verso i familiari nei paesi di origine della durata di tre minuti, e ogni giorno si creano file lunghissime per accedere a detto servizio. Si evidenzia come la situazione sopra descritta di fatto infici il diritto dei richiedenti

asilo di comunicare con i propri parenti, con gli avvocati e con enti di tutela (D.Lgs 140/05 art. 9).

Si segnala altresì che con circolare n. 1305 del 1 aprile 2011, il Ministro dell'Interno ha limitato l'ingresso nei centri per immigrati alle sole associazioni aderenti al progetto Praesidium, oltre che a Medici senza Frontiere, ad Amnesty international, alla Caritas e a quelle che hanno progetti in corso con il Ministero dell'Interno. L'accesso è stato quindi interdetto ad ogni giornalista e a tutti gli altri enti di tutela, "*al fine di non intralciare le attività loro rivolte*" {ai richiedenti asilo} *qualunque sia la ragione di detto richiesto ingresso.* Un provvedimento del genere, non può che destare profonda preoccupazione perchè ingenera una grave situazione di mancanza di trasparenza rispetto a ciò che accade dentro i centri. Esso, altresì, appare del tutto non conforme con le disposizioni di cui all'art.14 co.2 della Direttiva 2003/9/CE, anche considerando che le condizioni di accoglienza nei centri quali Mineo non possono certo essere ricondotte a quelle di luoghi di trattenimento.

4.5. I minori, i minori non accompagnati e l'accesso all'istruzione

I minori con le famiglie presenti al centro di Mineo a fine maggio 2011 erano circa 90, ma risultavano presenti anche 43 minori stranieri non accompagnati in ragione della mancanza di posti di accoglienza nelle comunità alloggio. I minori non accompagnati risultavano collocati in 4 villette separate [14].
All'interno del centro sono stati attivati dei corsi di alfabetizzazione per bambini e adulti, tenuti dai volontari della C.R.I.. Positivamente è stata altresì predisposta una ludoteca a disposizione dei minori.

La scolarizzazione dei minori è aspetto che permette di rilevare con evidenza le carenze generali di minima programmazione che investono il centro di Mineo: La C.R.I. ha fatto presente alla direzione didattica competente per il territorio di Mineo la necessità di rinforzare l'organico in termini di insegnanti di sostegno per facilitare l'inserimento scolastico dei minori a scuola, ma ogni iniziativa eventuale è stata rinviata all'avvio dell'anno scolastico 2011/2012. Paradossalmente l'Ufficio scolastico Provinciale ha soppresso il tempo pieno per la prima classe elementare dall'anno scolastico 2011/2012, riducendo così le potenzialità della scuola di Mineo e penalizzando ancora di più un territorio che da settembre dovrà farsi carico dell'istruzione di decine di bambini e ragazzi. La decisione ha provocato anche la protesta del Sindaco di Mineo, che ha evidenziato l'assurdità di detta scelta in un momento in cui invece andrebbero rafforzati i presìdi territoriali.
In materia di istruzione dei minori l'art 10 co.2 del D.Lgs 140/05 stabilisce che "*Fatto*

14 Per la trattazione della problematica relativa all'accoglienza e alla tutela dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ivi compresa l'istituzione delle cosiddette "strutture ponte" si rinvia al capitolo 6.

salvo il periodo di eventuale permanenza nel centro di identificazione, comunque non superiore a tre mesi, i minori richiedenti asilo o i minori figli di richiedenti asilo sono soggetti all'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 38 del testo unico" . { sull'immigrazione} In questa sede si richiama l'attenzione sul rinvio alle disposizioni di cui all'art. 30 del T.U. in materia di immigrazione che al comma 1 "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica".

Come è noto, l'istruzione oltre che un diritto - garantito a tutti dall'art. 34 della Costituzione e dall'art. 28 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo - è anche un dovere, sottendendo un onere/ obbligo (a carico dei genitori e di altre figure istituzionali), la cui inosservanza può essere sanzionata (731 c.p. e art. 331 c.p.p.). Tale diritto/dovere ha avuto, nell'ultimo decennio, una notevole ridefinizione concettuale rispetto al passato, vero è che con la legge-delega n. 53/2003 il legislatore ha ridefinito il *"sistema educativo di istruzione e di formazione"* unendo concettualmente sia l'obbligo scolastico che quello formativo, nel contempo precisando che *"il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale"* (art. 2, co. 1 lett c).
Il rinvio alle sopraccitate disposizioni normative consente di sottolineare due aspetti, di per se evidenti, ma cui viene spesso posta poca attenzione: 1) i corsi di lingua italiana e altre attività educative e formative realizzate nei centri di accoglienza a favore dei minori sono da considerarsi sempre aggiuntive e in alcun modo sostitutive dell'accesso al sistema pubblico dell'istruzione/formazione; b) il rispetto rigoroso di quanto disposto dal citato art. 38 co.1 del T.U. Immigrazione richiama la diretta responsabilità dei servizi scolastici (ma anche degli altri attori istituzionali comunque preposti alla gestione dei centri di accoglienza) nella predisposizione, anche sul piano organizzativo e gestionale, delle misure necessarie a garantire un effettivo accesso dei minori accolti nei C.A.R.A. o in strutture analoghe, al sistema educativo di istruzione e formazione.

4.6. Assistenza ed orientamento legale

Una criticità molto marcata del centro è risultata essere la mancanza di un servizio di orientamento e assistenza legale. Un servizio di orientamento ed ascolto risulta essere svolto dall'U.N.H.C.R. che è quotidianamente presente con propri operatori nell'ambito del progetto Praesidium, ma con un'attività interamente sostenuta con fondi dell'ente. Gli altri soggetti facenti parte del progetto Praesidium, Oim e Save the Children, si recano al centro un giorno a settimana. Si evidenzia la delicatezza della posizione dell'U.N.H.C.R. rispetto all'erogazione di detto servizio di orientamento, in considerazione del fatto che lo stesso ente siede in seno alla Commissione Territoriale con un proprio componente. (Per ciò che attiene al rischio di una sovrapposizione e

confusione tra compiti di monitoraggio e di vigilanza sul rispetto delle normative in materia di protezione internazionale, propri di detta agenzia e ruoli di erogazione diretta di servizi di assistenza si richiama quanto già evidenziato in relazione al capitolo 1) La mancanza di un servizio di informazione ed assistenza legale nel centro, oltre a rappresentare una grave carenza, anche rispetto a quanto previsto dal Capitolato generale relativo all'appalto di servizi e forniture, allegato 1C, predisposto dal Ministero dell'Interno per la gestione dei C.A.R.A., determina il rischio di una elevatissima diffusione di false notizie sulle azioni e procedure da seguire in materia di tutela in sede giurisdizionale, con rischi evidenti che in tale confusione e vuoto informativo i richiedenti asilo finiscano vittime di raggiri e vere e proprie truffe[15], come è stato opportunamente messo in rilievo dai referenti dell'ARCI [16].

In relazione all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16 co.1 del D.Lgs 25/08 si evidenzia come fino al momento della redazione del presente Studio (maggio 2011) nessuno dei richiedenti di Mineo aveva sostenuto l'audizione avvalendosi dell'assistenza di un leale di fiducia.
Si evidenzia altresì che alcune associazioni del territorio (Asgi, Centro Astalli, Caritas, Arci e Cir) hanno richiesto di incontrare il Consiglio Territoriale sull'immigrazione, proprio per rappresentare le numerose criticità relative all'accesso al diritto di difesa per i richiedenti asilo ospitati a Mineo. A dette richieste il Consiglio Territoriale sembra non abbia fornito riscontro. Tra le attività che hanno cercato in qualche modo di supplire alla sopraccitata situazione, si evidenzia quella realizzata dalla rete Antirazzista di Catania attraverso la quale viene svolta da un legale un'attività di orientamento e informazione giuridica all'esterno del centro, in spazi pubblici, confidando nella clemenza del clima.

Permane evidente la difficoltà degli ospiti del centro ad arrivare nella città di Catania (distante 50 kilometri), sede del Tribunale competente per l'impugnazione avverso i dinieghi, ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs 25/08, per la mancanza di mezzi di trasporto, e in generale di mettersi in contatto con i legali per la mancanza di accesso alle linee

15 In relazione a possibili fatti criminosi che hanno interessato l'area della Sicilia orientale si richiama l'inchiesta coordinata dal procuratore di Siracusa Ugo Rossi che nel febbraio 2010 ha portato all'arresto dell'avvocato Pierluigi Spadafora, presidente dell'associazione Ponte sul Mediterraneo Onlus, a cui era affidata la consulenza legale per i migranti del Centro di Accoglienza di Cassibile (Siracusa), gestito dall'Associazione Alma Mater, e di due collaboratrici. Nella presunta truffa o) sarebbero stati coinvolti ben 403 richiedenti asilo.

16 *"Al di là delle responsabilità dei singoli indagati, questa vicenda {vedi fatti di cui alla nota 13} conferma la tendenza criminogena delle strutture collettive di detenzione e gestione dei migranti. Quando le persone sono deboli di fronte ad enti gestori che hanno in mano il loro avvenire e non c'è alcuna attività autonoma di tutela, le condizioni di estrema ricattabilità dei migranti producono corruzione, sfruttamento e illegalità. E' il sistema dei centri e la legislazione che produce ingiustizie e illegalità" (Filippo Miraglia e Anna Bucca, ARCI, 24 febbraio 2010)*

telefoniche. Come rileva l'avv. Finocchiaro dell'Asgi[17] "A *Mineo la Croce Rossa non fornisce alcun servizio legale, mentre sono assenti alcuni interpreti di lingue utilizzate dalle Commissioni Territoriali che hanno svolto i colloqui. Sia l'ente gestore sia l'Ufficio Immigrazione non è dotato di alcuna linea telefonica o fax, per cui i richiedenti sono impossibilitati a inviare atti di nomina di avvocati".* I richiedenti asilo, aggiunge Finocchiaro*, "non vengono nemmeno informati di poter accedere al gratuito patrocinio".*

4.7 Assistenza sanitaria

L'assistenza sanitaria è gestita dalla Croce Rossa Italiana, nel cui ambulatorio prestano servizio a rotazione 12 infermieri, 5 medici, 1 direttore sanitario h 24 e che dispone di un'ambulanza propria.
La C.R.I. cerca di gravare il meno possibile sull'A.S.P. (Azienda per i Servizi alla Persona) che ha dichiarato espressamente una carenza di fondi per coprire le spese per l'assistenza sanitaria di un numero di utenti così elevato come quello rappresentato dagli ospiti del centro. La stessa tessera STP, di cui all'art. 35 del D.Lgs 286/98, viene rilasciata solo a coloro i quali vengono riferiti all'esterno per eventuali ospedalizzazioni e visite di secondo livello, che non possono essere fatte all'interno del centro dai medici della C.R.I. La struttura ospedaliera di riferimento più vicina è l'ospedale di Caltagirone.

4.8 Assistenza sociale e psicologica

Come è stato evidenziato al capitolo 5 cui si rinvia per un approfondimento sulla tematica, l'art. 8 del D.Lgs 140/05 prevede che nei C.A.R.A. siano previsti servizi speciali di accoglienza per le persone portatrici di esigenze particolari e vulnerabili, quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di torture, di stupri, di altre forme gravi di violenza psicologica fisica o sessuale. All'interno del centro di Mineo è del tutto assente un servizio strutturato per l'individuazione e il follow-up delle situazioni più vulnerabili. Tale mancanza assume particolare gravità in un centro così grande e dispersivo.
L'individuazione di situazioni di particolare vulnerabilità cui prestare attenzione, ed in specie vittime di tortura, di fatto avviene da parte di medici e psicologi della C.R.I. (lingue disponibili: inglese, francese e arabo) durante lo svolgimento delle visite in ambulatorio, e in tali casi viene rilasciata opportuna documentazione, ma detta procedura non è collegata all'adozione di nessun specifico protocollo. Un'equipe dei servizi di salute mentale dell'A.S.P. (azienda per i servizi alla persona) di Caltagirone, competente per territorio, ha in programmazione (maggio 2011) di recarsi al centro una volta la settimana, ma non dispone di mediatori.
Con preoccupazione si evidenzia come diversi operatori del centro abbiano segnalato casi di donne eritree provenienti dalla Libia, con ampia probabilità vittime di violenza,

17 "*Mineo, un limbo per i richiedenti asilo politico*" da La Sicilia del 21/04/2011 e "*Richiedenti asilo a rischio espulsione*" da Corriere immigrazione del 21/04/2011.

che hanno effettuato delle IVG presso l'ospedale di Caltagirone.
Viene infine riferito di numerosi casi di ragazze molto giovani, nigeriane ed etiopi, che si prostituiscono all'interno e fuori dal centro. Tra l'altro le campagne intorno al centro sono già da tempo utilizzate come zona di prostituzione da parte di donne nigeriane e sudamericane.

Da metà maggio 2011 è presente presso il centro un'equipe di Medici senza Frontiere la cui finalità è sperimentare per un periodo di circa due mesi e mezzo un progetto pilota sulla salute mentale. Il progetto consiste in attività di gruppo svolte da educatori, psicologi e mediatori. Il progetto prevede colloqui individuali, accompagnamenti sanitari, e segnalazione di casi vulnerabili dal punto di vista della salute mentale, supporto agli accompagnamenti psichiatrici al DSM di Caltagirone. Parte del progetto è rivolta al sostegno delle donne, anche in vista del parto. Alla fine di giugno M.S.F. in un report significativamente intitolato "Dall'inferno al limbo" [18] ha denunciato che a Mineo c'erano già stati sette tentativi di suicidio, e che l'esasperante lentezza delle procedure per la protezione internazionale è causa di disperazione fra le persone. Dalle testimonianze raccolte da M.S.F. tra gli ospiti del C.A.R.A. di Mineo, emergono depressione, isolamento, solitudine e confusione.

Sempre a giugno 2011 non risultavano casi di richiedenti asilo vittime di tortura che avessero usufruito, di prestazioni fornite dal S.S.N. anche in relazione all'eventuale rilascio di idonee certificazioni e perizie ai fini dell'esame della domanda, di supporti da parte del SSN.

Uno dei problemi più acuti che va nuovamente richiamato è l'assenza di un programma strutturato di presa in carico nel tempo delle situazioni vulnerabili certamente presenti nel centro. (sulla problematica generale legata all'assenza di detti programma si rinvia a quanto evidenziato al capitolo 5) La stessa Commissione territoriale per il riconoscimento del diritto d'asilo di Siracusa ha evidenziato come, ferma restando la collaborazione avviata con il locale nodo Ni.R.A.S.T (vedi capitolo 5) vi sia in generale nel territorio ancora una scarsa attivazione di attività finalizzate all'individuazione e alla conseguente presa in carico delle vittime di tortura.

4.9 Mediazione linguistico-culturale

La mediazione linguistico-culturale, servizio indispensabile in un qualsiasi tipo di centro d'accoglienza, è ancora più importante in un centro di così grandi dimensioni, ove è sicuramente presente un elevato numero di persone vulnerabili. All'interno del C.A.R.A. di Mineo il servizio è svolto dai volontari della C.R.I. (si evidenzia la mancanza di mediatrici donne) che tuttavia, anche in ragione di un turn-over

18 www.medicisenzafrontiere.it

frequente, non sembrano adeguatamente formati. Inoltre la mancanza generale di mediatori e interpreti, sottolineata anche dalla Prefettura che sulla questione più volte ha sollecitato il Ministero dell'Interno, comporta un utilizzo dei pochi mediatori presenti da parte di attori diversi, contribuendo a generare anche una forte confusione dei ruoli e compromettendo la necessaria imparzialità che dovrebbe connotare l'operato di tale figura professionale.

5. Conclusioni

5.1 Il centro di Mineo: le principali criticità

L'istituzione del C.A.R.A./CDA di Mineo, che è attualmente il più grande centro di accoglienza per richiedenti asilo attivo in Italia, è avvenuta attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti resi possibili dall'adozione dello stato d'emergenza con l'obiettivo, più volte ribadito dall'attuale Esecutivo, di realizzare tramite detto centro un modello di accoglienza per i richiedenti asilo che avrebbe costituito un esempio anche per gli altri paesi della UE. In realtà, a più di tre mesi dall'apertura del "Villaggio della solidarietà", i dati e le informazioni raccolte nell'ambito della ricerca portano a descrivere un quadro che presenta molteplici criticità, alcune di natura strutturale, ovvero non riconducibili a disfunzioni temporanee. In particolare si ritiene di dovere evidenziare quanto segue:

a) la scelta iniziale di trasferirvi cinquecento richiedenti asilo che si trovavano in accoglienza in altri C.A.R.A. sparsi per l'Italia, si è rivelata, per le ragioni sopraesposte, una scelta del tutto carente sotto il profilo della razionalità e dell'efficacia che dovrebbe contraddistinguere l'operato della Pubblica Amministrazione;

b) la mancata applicazione nel centro di Mineo dello schema nazionale di capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza e la conseguente non attivazione, o l'attivazione assai parziale di alcuni servizi essenziali ha fatto venir meno:
   - il servizio di assistenza e orientamento legale, lasciando gli ospiti privi delle informazioni necessarie a comprendere il proprio status e i propri diritti;
   - il servizio di mediazione culturale, che è fondamentale per i richiedenti asilo per comprendere i propri diritti, comprendere le regole di gestione del centro e le relative procedure;
   - il servizio di assistenza sociale e psicologica, avente tra gli altri il compito di individuare e prendere in carico i casi maggiormente vulnerabili, come le vittime di tortura, di tratta, le donne sole, i minori, le persone con patologie, le persone con problematiche di salute mentale, che nell'organizzazione del centro rischiano di restare invisibili.
   - il servizio (solo apparentemente meno importante) della distribuzione delle

schede telefoniche e del pocket money, limitando in tal modo la possibilità degli ospiti di comunicare con l'esterno e di avere a disposizione una somma minima di denaro per la gestione della quotidianità in condizioni di dignità;

c) il rilevantissimo allungamento dei tempi di definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale si pone in contrasto con le disposizioni di cui al D.Lgs 25/08 (artt. 26 e 27) e determina altresì una lievitazione dei costi complessivi in ragione della prolungata accoglienza;

d) la mancanza di qualsiasi attività ricreativa, e la diffusione di un clima di apatia e frustrazione, aggravati dalla mancanza di possibilità di raggiungere agevolmente i centri abitati circostanti, contribuisce ad alimentare episodi di tensione all'interno del centro.

Si ritiene altresì di evidenziare quali ulteriori aspetti critici connessi sia alla scelta del sito che alle modalità di gestione dello stesso:

1) il forte maggior costo sull'Erario derivante dalla scelta di utilizzare una struttura di proprietà privata, a fronte del possibile utilizzo di strutture pubbliche diffuse sul territorio.
2) la situazione di mancanza di trasparenza sullo stato del centro che scaturisce dal divieto di ingresso ai giornalisti e alle associazioni di cui alla circolare n. 1035 del 1 aprile 2011 del Ministro dell'Interno.
3) la scelta di utilizzo di un imponente dispiegamento di forze dell'ordine e di forze armate con relativi costi.

5.2. Il centro e il territorio, ovvero l'assenza di una programmazione pubblica

Le disfunzioni e le carenze riscontrabili nel centro di Mineo, per quanto ampie, potrebbero comunque in ultima istanza essere inquadrate quali "inevitabili" fase di assestamento verso una gestione ordinaria di una struttura complessa attivata sull'onda di una situazione emergenziale. Si ritiene che tale i lettura dei fatti sia eccessivamente semplificatrice ed in ultima analisi errata e che la situazione del centro di Mineo come si configura a giugno 2011 sia invece sotto vari profili paradigmatica di una situazione generale che riguarda tutti i grandi centri collettivi per richiedenti asilo aperti in Italia.
Il centro di accoglienza per richiedenti asilo di Mineo infatti, in sostanziale analogia con quanto avviene per gli altri C.A.R.A. (come già evidenziato al capitolo 3) ma nel caso specifico con caratteristiche ancora più marcate, non è in alcun modo inserito nella programmazione dei servizi socio-sanitari, assistenziali e del sistema dell'istruzione-formazione del territorio (un'estraneità alla programmazione territoriale si riproduce anche in altri ambiti quali ad esempio il sistema dei trasporti). Se si considera che il centro è concepito non già quale struttura provvisoria, bensì come una realtà ordinaria

funzionante a regime (se non addirittura come un modello nelle intenzioni originarie) le Autorità centrali, di concerto con il sistema delle autonomie locali avrebbero dovuto adottare un programma quadro che stabilisse modalità e procedure per strutturare, i servizi necessari alla gestione del centro, in relazione al numero delle presenze e ai bisogni specifici della nuova popolazione accolta. Una siffatta programmazione dovrebbe ad esempio senza dubbio prevedere un potenziamento dei servizi scolastici commisurata alle nuove esigenze e in grado di far fronte alle nuove richieste in termini di apprendimento della lingua, mediazione linguistica, composizione delle classi, impostazione dei programmi curriculari etc. Parimenti, in relazione all'organizzazione del servizio sanitario pubblico, tenuto conto dell'aumento di utenza nel territorio interessato nella misura presumibile tra le due e le tremila nuove unità annue, appare necessario un rafforzamento di strutture e personale della locale azienda sanitaria, specie per ciò che riguarda alcuni servizi, dovendo considerare come parte rilevante della nuova utenza presenti situazioni di vulnerabilità in misura superiore alla media della popolazione autoctona, in conseguenza dei traumi migratori e pre-migratori subiti. Più in generale la presenza di una nuova rilevante utenza dovrebbe investire, in sede di programmazione e adeguamento, molti altri ambiti dell'agire pubblico. Qualora, come si è fatto con la presente ricerca, con metodo scientifico e atteggiamento imparziale, ci si pone nell'ottica di capire cosa è stato fatto e cosa no , ci si avvede ben presto che è sforzo vano andare alla ricerca di quale sia stata la programmazione messa in campo dalle autorità per il centro di Mineo giacchè non v'è stata alcuna programmazione , *ex ante* né, persino, sembra esserci *ex post.* Nei mesi successivi all'apertura del centro non è stato infatti possibile riscontrare l'avvio di alcun processo che ponga il centro di Mineo quale realtà facente parte integrante del territorio. Ed invero proprio se il centro sia parte o meno della gestione del territorio, ovvero se non sia in fondo una struttura provvisoria e non permanente come annunciato, ovvero se sia un corpo estraneo ad esso ovvero un non-luogo, nel significato attribuito a tale concetto da molti autorevoli studi antropologici, è l'interrogativo cruciale che rimane al momento senza risposta.

L'attuale situazione del centro di Mineo è quindi, anche nei suoi aspetti per così dire "estremi" in qualche misura paradigmatica di una situazione generale che investe tutti i grandi centri collettivi per richiedenti asilo aperti in Italia, che spesso, in misura più o meno marcata, assumono le caratteristiche di luoghi sospesi ed indefiniti, a metà strada tra l'accoglienza e la detenzione.

Capitolo 12

RUOLI E COMPETENZE DELLE REGIONI IN MATERIA DI ACCOGLIENZA ED INCLUSIONE SOCIALE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

1. Introduzione

L'art. 117 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001[1], prevede alla lettera a) del suo secondo comma che la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato, i rapporti dello Stato con l'Unione Europea, il diritto d'asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea siano materie di legislazione esclusiva dello Stato. Parimenti, alla successiva lettera b), l'art. 117 affida alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'immigrazione.
La norma sembrerebbe escludere, quindi, una competenza regionale nelle materie dell'immigrazione e dell'asilo. Occorre tuttavia precisare come la ripartizione per "materie" delle competenze statali e/o regionali debba essere considerata in modo "elastico"[2] in

1 Anche prima della riforma del titolo V della costituzione la materia dell'immigrazione e l'asilo erano di esclusiva competenza statale. Intorno agli anni '90 con l'aumento dei flussi migratori alcuni spazi lasciati vuoti dalla normativa statale, quali ad esempio la formazione professionale ed il diritto allo studio, le prestazioni abitative e le prestazioni sanitarie, vennero integrati da interventi degli enti locali. Tali interventi venivano ricondotti alla materia della "beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera" la cui regolamentazione l'allora art. 117 Cost demandava alla regioni "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le stesse norme non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni" V. Abbondante F. Prisco S., *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto,* su www.associazionedeicostituzionalisti.it pagg. 35 ss.

2 V. Ruggeri A. Salazar C., *"Ombre e nebbia nel riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V,* in Quad. Reg., n.1, 2004, pagg. 32 e ss in cui si parla delle materie dell'emigrazione /immigrazione come di materie frutto di accorpamento a grappoli di materie dotate di esplicito riferimento in Costituzione. Secondo gli autori *"In un contesto siffatto, lo stesso discorrere di un riparto delle competenze – espressione che evoca l'idea della stabilità e della chiarezza – richiede*

quanto gli interessi perseguiti nelle varie materie di competenza statale o regionale tendono, nella prassi applicativa, ad avere delle reciproche e forti interconnessioni.
In ordine alle attribuzioni si deve infatti tener conto del fatto che "*la stessa legge statale disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri*[3] *prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime. Ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente*"[4].
Questa impostazione viene confermata dal successivo art. 118, co. 3, Cost. il quale demanda alla legge statale di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di immigrazione. Tale forma di coordinamento deve essere intesa in una collaborazione tra Stato e Regioni nelle decisioni in cui si sostanzia la politica dell'immigrazione, "*mentre non vi è dubbio che riguardi anche l'immigrazione il coordinamento tra Stato e Regioni previsto dalla stessa norma nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza, che risentono fortemente delle situazioni locali*"[5].
In particolare le Regioni hanno prima di tutto competenza per quanto concerne la c.d. assistenza sociale, fermo restando quanto previsto dall'art. 117, co. 2, Cost in base al quale lo Stato ha il potere di fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.[6] È parimenti di competenza regionale la materia dell'istruzione, fatta salva, anche in tale caso, la competenza dello Stato a dettare norme generali in materia. Rientra, ancora, nelle competenze regionali il diritto all'abitazione, mentre per quanto riguarda la tutela della salute questa viene collocata dall'art. 117, co. 3, tra le materie a legislazione concorrente ovvero tra quelle materie per le quali la potestà legislativa

continue e non secondarie correzioni concettuali, qualora all'espressione si assegni un significato tale da far pensare ad una rigida o statica separazione dei campi materiali e, dunque, alla loro durevole assegnazione alla competenza di questo o quell'ente. Di contro, la linea divisoria delle competenze stesse si sposta di continuo da una materia all'altra ed anche all'interno di una stessa materia".

3 Condizione giuridica degli stranieri che è da intendersi come*"il complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo stranieri come destinatario o beneficiario e che ne individuano e ne definiscono, complessivamente, la posizione nell'ordinamento italiano",* Bonetti P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione,* in *Le regioni,* 2002, pag. 522.

4 Corte costituzionale sent. 300/2005.

5 D'Auria G., *L'immigrazione e l'emigrazione",* in *Trattato di diritto amministrativo,* a cura di Cassese S., Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 1080-1081.

6 A questo proposito occorre ricordare che alcune regioni hanno provveduto all'emanazione di una propria legge sul sistema della cittadinanza sociale, alcune delle quali fanno riferimento agli stranieri irregolarmente presenti sul proprio territorio come la L.R. Emilia Romagna n. 2 del 2003, la L.R. Puglia n. 17 del 2003, la L.R. Calabria n.23/2003, la L.R. Campania n. 11/2007.

spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che è, viceversa, riservata alla legislazione statale.

Per quanto riguarda detta ripartizione di attribuzioni occorre precisare che più volte è intervenuta in merito la Corte costituzionale[7], chiarendo, con pronunce successive quanto sia esteso e come vada interpretato questo "riparto" di materie. Tra le numerose sentenze intervenute in questi ultimi anni si richiama la sentenza n. 269 del 2010, la sentenza n. 299 del 2010 e la sentenza n.61 del 2011. In quest'ultima la Corte ha da ultimo ribadito come debba essere riconosciuta "*la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs 286 del 1998, fermo restando che tale potestà legislativa non può riguarda aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni*".[8]

Con particolare riguardo alla tutela della salute in queste sentenze la Corte ha a più riprese ribadito che esiste un "*nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana*" e che tale nucleo deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato.[9] Tale nucleo irriducibile non può essere compromesso né dalla normativa statale, né da quella regionale che in questo ambito è direttamente e strettamente collegata a quella statale.

Si delinea, dunque, con sempre maggiore forza un importante ruolo per le Regioni in

7 "*Ancora una volta è il giudice delle leggi ad essere chiamato a far valere, nell'eventualità di un conflitto di competenze o nella protezione dei diritti di cittadinanza ma anche dei diritti della persona, l'effettività di valori e beni costituzionalmente protetti, comprimendo l'autonomia delle regioni ogni qualvolta il legislatore nazionale, nell'esercizio del suo potere e delle sue responsabilità attui forme di tutela destinate ad assicurare l'eguaglianza e la pari dignità dei soggetti su tutto il territorio e dunque a tutelare la cittadinanza a prescindere dalla articolazioni territoriali/regionali del Paese*", Vrenna M., *Immigrazione e nuovo welfare locale,* in *Gli stranieri,* n.3, 2003, pagg. 298 ss.

8 Corte cost., sent. n. 61 del 21.02.2011, che riprende le sentenze n. 299 e 134 del 2010.

9 Cfr Corte cost. 252/2001. "*La posizione emersa dalla sent. 252/2001 pone senza dubbio un limite di garanzia, oltre il quale non è lecito spingersi in tema di compressione dei diritti fondamentali, dimostrando che in questo ambito lo status personae prevale sullo status civitatis; dall'altro lato, però, assumendo la categoria del nucleo irriducibile, pone le problematiche tipica di questa tecnica di decisione. Si tratta di un metodo di soluzione delle contrapposizioni fra diritti ed esigenze contrastanti che pare sempre più in auge negli ordinamenti moderni. Il rilievo di eventuali profili discriminatori si sposta allora sul piano della discussione sull'utilizzo di questo criterio di risoluzione delle spinte opposte fra interessi rilevanti, che mostra posizioni differenti in dottrina*", Checcoli T., *La tutela del diritto alla salute degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale ed il concetto di nucleo irriducibile del diritto,* in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale,* a cura di Calvieri C., Giappichelli, Torino, 2006, pagg. 310 ss. Occorre notare che anche nella sent. 309/1999 la Corte, chiamata a pronunciarsi in materia di assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero, ha affermato che la tutela del diritto alla salute non può, nel bilanciamento con interessi costituzionalmente protetti, comprimere del tutto "il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana". Cfr, inoltre, Corte Cost. 509/2000, 267/1998, 304/1994.

tema di diritti sociali che devono essere garantiti allo straniero, ruolo che comporta un ampliamento dell'ambito normativo delle regioni, ambito che può arrivare ad intersecarsi strettamente con la sfera di competenza statale.
Si può, dunque affermare che in seguito alla riforma costituzionale del 2001, spetti allo Stato la regolamentazione della cosiddetta *immigration policy* mentre alle Regioni competa la c.d. *immigrant policy*[10].
Per delineare compiutamente il sistema della protezione internazionale in Italia è fondamentale, quindi, la definizione di quali siano gli interventi delle Regioni in questa materia e di come tali interventi vengano in concreto attuati, partendo dall'analisi delle normative regionali sull'immigrazione e l'asilo.

2. La normativa regionale sull'immigrazione

2.1. Gli Statuti regionali

In merito alla normativa regionale in materia di asilo occorre preliminarmente sottolineare come alcune regioni abbiano affrontato il tema già in sede di statuto regionale[11]. Così è per lo Statuto della **Regione Calabria** L.R. 19 ottobre 2004 n.25 (in B.U. Regione Calabria del 16 ottobre 2004 n.19) il cui art. 2, co. 2 lett. h), recita: "*La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: h) il pieno rispetto dei diritti della persona umana e l'effettivo godimento dei diritti sociali degli immigrati, dei profughi, dei rifugiati e degli apolidi*".
Dello stesso tenore è l'art. 2 lett f) dello Statuto **Regione Emilia Romagna,** Legge Statutaria del 31.3.2005 n. 13 (in B.U. Regione Emilia Romagna n.61 del 1 aprile 2005) secondo cui "*La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: f) il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto agli immigrati residenti*". Lo Statuto della **Regione Piemonte**, Legge Regionale 4 marzo

10 Con ciò si ripropone quanto già parzialmente delineato con il T.U. e con la successiva legge 189/2002 che ha irrigidito le condizioni di ingresso e permanenza sul territorio dello Stato senza comportare, tuttavia, una revisione dell'impianto complessivo del T.U. per quel che attiene al ruolo degli enti territoriali. In particolare le amministrazioni locali assumono un ruolo primario nell'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. V. Abbondante F. Prisco S., *op. cit.,* su www.associazionedeicostituzionalisti.it, pagg. 39 ss.

11 Va precisato che alcuni Statuti Regionali pur non facendo espresso riferimento all'asilo richiamano al loro interno la materia dell'immigrazione. Appartengono a questa categoria la Legge Statutaria della Liguria 3 maggio 2005 n.1, coordinata con la legge statutaria 5 ottobre 2007 n.1, art. 2 co 3; lo Statuto della Regione Puglia (in B.U. Regione Puglia del 12 maggio 2004 n 56) artt.3 e 50; il Nuovo Statuto della Regione Lazio, Legge Statutaria 11.11.2004 n.1 (in B.U. Regione Lazio del 10.11.2004 n.31) art. 75; il Nuovo Statuto Regione Umbria, Legge regionale 16 aprile 2005 n.21 (in B.U. Regione Umbria n.17 del 18 aprile 2005) art. 8;lo Statuto della Regione Toscana n.12 dell'11 febbraio 2005 art. 3 e 4.

2005 n.1 (in B.U. Regione Piemonte n.9 del 7 marzo 2005, all'art. 11 prevede: *"Diritti sociali. 1. La Regione riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione e promuove il rispetto di tutti i cittadini riconosciuti dall'ordinamento agli immigrati, agli apolidi, ai profughi e ai rifugiati"*. Infine l'art. 8 dello Statuto **Regione Campania** (in B.U. n.13 del 26.02.2009, prevede alla lettera m) che: *"La Regione, nel rispetto della sua storia, della sua tradizione e della sua eredità culturale di luogo di incontro di civiltà nel Mediterraneo, promuove ogni iniziativa per favorire: m) il rispetto dei diritti della persona umana ed il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi"*.

2.2. Le normative regionali: le due macrofasi

Per quanto concerne la normativa regionale specifica in materia di immigrazione è utile suddividere le normative regionali in due tipologie, corrispondenti a due macrofasi: quelle emanate prima dell'emanazione del D.lgs 286/98 e della riforma costituzionale del Titolo V Cost. del 2001 e quelle intervenute successivamente.

Rientra nella prima categoria la legge regionale della **Basilicata** del 13 aprile 1996 n. 21, "Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della commissione regionale dell'immigrazione", che, tuttavia, non prevede interventi specifici per i richiedenti asilo e i rifugiati ma contiene una serie di disposizioni che mirano espressamente al superamento delle difficoltà sociali, culturali ed economiche degli immigrati provenienti da Paesi extracomunitari e delle loro famiglie e alla promozione di forme di partecipazione, solidarietà e tutela degli immigrati provenienti da Paesi extracomunitari agevolandone l'inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive. Rientra, ancora, in tale categoria la legge regionale del **Veneto** del 30.01.1990 n. 9, "Interventi nel settore dell'immigrazione" che non prevede specificamente interventi per rifugiati e richiedenti asilo, che possono essere destinatari degli interventi genericamente previsti per gli immigrati. Possono, altresì, essere ricomprese in questa prima categoria la legge regionale della **Calabria** n. 17 del 1990 e la legge regionale della regione **Piemonte** n. 64 del 1989 "Interventi regionali in favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte".
Anche la **Provincia autonoma di Trento** si è dotata di una legge quadro sull'immigrazione, la n. 13 del 1990, recante "Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria", con la finalità di promuovere adeguate iniziative per il superamento delle difficoltà che ostacolano l'inserimento dei cittadini stranieri immigrati nella comunità trentina. La Provincia assicura ai cittadini immigrati (compresi i richiedenti la protezione internazionale ed i rifugiati) ed ai loro familiari l'accesso ai servizi pubblici presenti sul territorio della provincia, allo scopo di promuovere il loro migliore inserimento nella vita sociale e culturale nel rispetto delle loro specifiche identità etniche, culturali e religiose. Nello specifico la Giunta provinciale di Trento con proprio provvedimento ha approvato nel 2002 delle linee guida per la predisposizione del protocollo di procedura di accoglienza dei richiedenti asilo ai sensi della L.P. 13/90,

allo scopo di individuare le condizioni materiali di accoglienza per garantire una qualità di vita adeguata per la salute e il benessere dei richiedenti asilo e dei familiari al seguito e per proteggere i loro diritti fondamentali fino al riconoscimento dello status di rifugiato e comunque fino al momento della notifica dell'eventuale decisione negativa sul ricorso contro il diniego. Il*"Protocollo di procedura di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale*", è stato successivamente adottato nel 2003 dalla Giunta provinciale di Trento con i seguenti obiettivi:

1. informare i richiedenti asilo ed i familiari al seguito sui diritti ed obblighi loro spettanti con riferimento alle condizioni di accoglienza, sulle organizzazioni o persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili ed in particolare riguardo all'assistenza sanitaria cui hanno diritto, nonché sui corsi di apprendimento linguistico o altri corsi ai quali possono accedere e sui programmi di rimpatrio volontario, ove siano disponibili;
2. preservare l'unità del nucleo familiare presente nel territorio provinciale;
3. provvedere che i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori abbiano accesso al sistema scolastico e ai servizi educativi in genere presenti sul territorio alla stessa stregua dei cittadini italiani e stranieri residenti in Trentino;
4. assicurare condizioni materiali d'accoglienza, che possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni, che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il benessere dei richiedenti asilo e dei familiari al seguito e una protezione dei loro diritti fondamentali;
5. fornire una sistemazione alloggiativa in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse, garantendo la tutela della vita privata e familiare: in centri di accoglienza; in case, appartamenti o alberghi privati; tramite la concessione di sussidi economici o buoni di importo sufficiente affinché i richiedenti asilo possano trovare un alloggio indipendente;
6. dare la possibilità ai richiedenti asilo di accedere a corsi professionali, linguistici e sui diritti e doveri già previsti oppure organizzarne ad hoc, allo scopo di capitalizzare il tempo di attesa.

Va ricompresa in questa categoria la L.R. dell'**Umbria** n. 18 del 10 aprile 1990 "Interventi a favore degli immigrati extracomunitari", i cui artt. 1 e 2, co. 2, fanno espresso riferimento ai rifugiati.[12]

Una riflessione a sé merita infine la L.R. n. 38 del 4 luglio 1988 della **Lombardia** "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie". La storia

12 In particolare l'art. 1 afferma che la Regione Umbria, nell'esercizio delle proprie competenze ed in armonia con la legislazione statale ed internazionale in materia riconosce e tutela i diritti umani e le libertà fondamentali dei cittadini provenienti da Paesi extracomunitari, degli apolidi, dei rifugiati e dei profughi. L'art. 2, co.2, invece, individua tra i beneficiari degli interventi di cui alla LR 18/90 anche i rifugiati e i profughi, ove non usufruiscano di più favorevoli o di analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e regionale.

che caratterizza detta normativa è alquanto singolare: la legge regionale lombarda, che risale al 1988, ha come proprio parametro di riferimento, a livello di normativa statale, l'abrogata L. 943/1986, la prima norma specifica in materia di immigrazione della storia della Repubblica. La legge regionale lombarda, in relazione al tempo in cui fu adottata, fu estremamente innovativa sia negli strumenti di intervento che nella individuazione delle finalità, riconoscendo già allora l'esistenza di *"situazioni di difficoltà specifiche inerenti le condizioni degli immigrati"*. La legge tuttavia, mai oggetto di revisioni ed aggiornamenti con il modificarsi dell'assetto normativo nazionale, pur non risultando formalmente abrogata, non risulta più finanziata da molti anni ed è rimasta totalmente priva di ogni concreta attuazione. Persino la sua stessa formale esistenza è, anche tra gli addetti ai lavori, non sempre nota.

Fanno, invece, parte della seconda tipologia sopraccitata le leggi regionali di **Marche, Lazio, Emilia Romagna, Campania, Liguria, Abruzzo, Toscana, Puglia, Friuli Venezia Giulia.**

La legge regionale delle **Marche,** L.R., 26 maggio 2009 n.13, "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati", è volta a *"garantire agli immigrati ed alle loro famiglie condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili, nonché a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che ne impediscono il pieno inserimento nel territorio marchigiano*". La normativa regionale all'art. 2 cita tra i destinatari degli interventi *"i richiedenti asilo, i rifugiati e le loro famiglie"*, specificando all'art. 11 gli "*interventi per la tutela del diritto di asilo",* con particolare riferimento agli interventi di prima accoglienza e di integrazione, svolti d'intesa con gli uffici centrali e periferici dello Stato e con gli Enti locali.

La L.R. del **Lazio** del 14 luglio 2008 n. 10[13], "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati", prevede tra i destinatari degli interventi *"i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo e rifugiati, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale"* (art. 2, co.1, L.R.10/2008). La Regione, inoltre concorre, nell'ambito delle proprie competenze *"anche attraverso strumenti di partecipazione, alla tutela del diritto d'asilo e sostiene gli enti locali e gli altri soggetti, pubblici e privati, che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati*" (art.18)

Anche la L.R. 5/2004 della Regione **Emilia Romagna** è espressamente rivolta ai rifugiati e, fatte salve le competenze dello Stato, ai richiedenti asilo, così come previsto dall'art. 2 della stessa legge.
Parimenti la regione **Abruzzo** si è dotata di una legge regionale sull'immigrazione, la L.R. n. 46 del 13.12.2004 – "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati" che ha

13 Sostitutiva della L.R. 17 del 1990.

disciplinato gli interventi a favore degli immigrati nel territorio regionale e che all'art. 2 prevede quali destinatari della legge "*gli apolidi, i rifugiati e le rispettive famiglie, nonché, nei limiti della normativa specifica, i richiedenti asilo*".

La Legge Regionale della **Campania** dell'8.02.2010 n. 6, "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania" ha come destinatari i cittadini e le cittadine di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio nazionale (art. 2). L'obiettivo che tale legge persegue è quello di delineare, nella regione Campania, un modello di accoglienza e di inclusione socio-economica degli stranieri basato sull'affermazione o l'estensione di alcuni principi fondamentali.[14]

La regione **Liguria** si è dotata di una legge sull'immigrazione, la legge regionale n. 7/2007 – "Norme per l'accoglienza e l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati" – la quale ha, tra i propri destinatari anche i richiedenti asilo e i rifugiati (art. 2). La normativa regionale, tuttavia, non prevede interventi specifici per i richiedenti asilo e i rifugiati.

Anche la regione **Toscana** e la regione **Puglia** si sono dotate di una specifica legge regionale sull'immigrazione.
La prima ha emanato la LR. 9 giugno 2009 n. 29 – "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella regione Toscana" che prevede per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie, una serie di interventi specifici di assistenza e accoglienza in conformità alla legislazione statale, dell'Unione Europea ed internazionale. In merito a tale legge va citata la norma di cui all'art. 6, co. 55 lett. d), che garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale per i soggetti di cui all'art. 2, co. 3, (ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie), nella fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego. Tale norma è stata oggetto di giudizio da parte della Corte Costituzionale, la quale nella già citata sentenza 269/2010 ha ritenuto, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo che l'aveva impugnata, che la norma "*si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido permesso di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del*

14 Quali, tra gli altri: il godimento delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione italiana (di associazione, di stampa, di parola, di partecipazione e di culto); la garanzia di diritti e la certezza dei doveri di cittadinanza (sanità, istruzione, assistenza, rispetto delle regola di convivenza); la non discriminazione sul lavoro e nell'accesso ai servizi e, pertanto, pari opportunità nel lavoro e nella vita con i cittadini italiani; la tutela dei diritti fondamentali indipendentemente dalla posizione giuridica (quali, in particolare, la salute, l'infanzia e la maternità); l'individuazione di alcuni servizi necessari per garantire le condizioni minime di sopravvivenza e, infine, il raccordo tra le politiche nazionali e le politiche locali.

diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana"[15]. Osserva , inoltre, la Corte, che tale norma si limita a disciplinare la materia della tutela della salute nel pieno rispetto dei principi generali stabiliti in merito dal legislatore nazionale
La Corte, anche con detta sentenza, ha pertanto contribuito ulteriormente a delineare un quadro della divisione delle competenze tra Stato e Regioni attribuendo a queste ultime un'importanza sempre maggiore anche in merito alla tutela della salute di richiedenti asilo e rifugiati.

La **Puglia** ha emanato la L.R. n. 32 del 4.12.2009 che all'art. 18 prevede la possibilità di interventi specifici a favore di richiedenti asilo e rifugiati.

Va in questo quadro messa in evidenza la peculiarità della legge regionale della **Calabria** del 12 giugno 2009, n. 18 "Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali". Tale legge, che nasce a seguito dell'attenzione richiamata dalla peculiare esperienza pilota di accoglienza condotta dal 2001 fino ad oggi (2011), nel paese di Riace, si pone attualmente come un *unicum* nell'attuale panorama legislativo regionale in quanto è l'unica legge regionale che si riferisce esclusivamente ai richiedenti asilo e rifugiati promuovendo *interventi, di durata anche pluriennale, in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economico che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria* (art. 4 co.1) Strumento di programmazione di tali interventi previsti dalla legge regionale è il piano regionale di valenza triennale (di cui all'art. 2), approvato dalla Giunta regionale, acquisito il parere vincolante della Commissione consiliare competente. Tale piano triennale dovrebbe individuare per ogni annualità le strategie, gli obiettivi, le linee di intervento, i soggetti ammissibili, le risorse finanziarie, tecniche e organizzative ed il sistema di monitoraggio e valutazione. La norma pone l'accento sul ruolo degli enti locali dando "*… priorità ai progetti che valorizzino le produzioni artigianali, le competenze e le tradizioni locali, ovvero che prevedano forme di commercio equo e solidale, di turismo responsabile e programmi di economia solidale e cooperativa. Sono in ogni caso esclusi dal finanziamento interventi che non siano frutto di una progettazione complessiva ed integrata che preveda la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di forme di protezione sussidiaria o umanitaria quale parte integrante di programmi mirati di sviluppo delle comunità locali interessate.* La norma pone grande attenzione nell'evitare che la gestione dell'accoglienza dei rifugiati possa essere vista solo come un possibile intervento, anche se di natura solidale, scisso da una più ampia programmazione di riqualificazione socio-economica del territorio. L'intuizione contenuta nella legge regionale calabra appare di grande interesse ed è portatrice di una visione innovativa che si pone ben oltre i confini regionali

15 Corte costituzionale sent. 269/2010.

poiché gli interventi che essa propone potrebbero trovare attuazione anche in altri contesti geografici ugualmente caratterizzati da processi socio-economici e demografici simili. Tuttavia, il piano regionale non è ancora stato emanato e pertanto la legge risulta totalmente inapplicata.

Occorre, infine, evidenziare come purtroppo alcune regioni non si siano ancora dotate di una legge regionale sull'immigrazione. È il caso della **Sicilia** in cui gli interventi attivati sono comunque inseriti all'interno dei piani di zona elaborati dai distretti socio-sanitari, in applicazione della Legge 8 novembre 2008 n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

In **Molise**, parimenti, non esiste ancora una normativa regionale: attualmente è al vaglio del Consiglio regionale una proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale denominata "Disposizioni per la tutela dei diritti dei cittadini stranieri immigrati presenti nella regione Molise". Tale proposta di legge, all'art. 5, par. 1, recita: "*Il Comune (…) presta servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e delle persone straniere destinatarie di altre forme di protezione umanitaria, in via sussidiaria rispetto alle misure adottate dalle Amministrazioni dello Stato".*

Parimenti è in fase di discussione un disegno di legge sull'immigrazione nella **Provincia Autonoma di Bolzano**, presentato dalla Giunta provinciale il 14.03.2011, che, in caso di positiva conclusione dell'iter legislativo, dovrebbe riguardare anche i richiedenti protezione internazionale. Tra i destinatari delle misure previste dal disegno di legge risultano, infatti, *"le cittadine ed i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione Europea, regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale, i rifugiati, gli apolidi, i richiedenti asilo ed i beneficiari di protezione sussidiaria e titolari di protezione umanitaria*" (art. 2). Il disegno di legge prevede, inoltre, quale strumento di programmazione, un "Programma pluriennale sull'immigrazione", che dovrebbe definire le priorità di intervento, indicando le attività previste, le modalità attuative e di gestione, il quadro temporale ed il relativo piano di finanziamento (art.4).

Va, infine, segnalato con rammarico il caso del **Friuli Venezia Giulia**: tale regione è stata tra le prime, dopo l'Emilia Romagna, a dotarsi di una legge regionale, la n. 5 del 2005, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati", che faceva altresì specifico riferimento ai richiedenti asilo e rifugiati (art. 18). La legge, il cui impianto era stato spesso assunto come punto di riferimento da diverse regioni che hanno legiferato ben successivamente al Friuli Venezia Giulia, ha avuto altresì un piano triennale di attuazione per l'arco temporale 2005-2008. Detto Piano è stato interamente realizzato ed ha portato all'adozione di un "Protocollo regionale in materia di asilo". La legge regionale è stata abrogata *in toto* il 31.07.2008 e non è stata sostituita da alcuna nuova normativa, determinando un caso finora unico nel panorama nazionale.
Rispetto al quadro complessivo sopra delineato va messo in rilievo come le normative

regionali di c.d. "seconda generazione", ovvero le normative emanate in seguito al T.U. Immigrazione e alla riforma del titolo V Cost., prevedano al loro interno, quali destinatari specifici dei loro interventi, anche i richiedenti asilo. La stessa cosa può essere riscontrata nelle proposte di leggi regionali o provinciali che abbiamo visto essere al vaglio in questo momento in alcune regioni. Tale dato denota una crescente attenzione delle regioni ai richiedenti asilo e una sempre maggiore consapevolezza dell'importanza del ruolo che le stesse regioni assumono anche in merito all'accoglienza e all'integrazione dei richiedenti protezione internazionale.

3. I piani di attuazione delle normative regionali

3.1. Premessa

Il presente paragrafo e quelli che seguiranno sono frutto dell'elaborazione dei dati derivanti dalla somministrazione alle Regioni di un questionario di dieci domande avente l'obiettivo di abbracciare vari aspetti dell'intervento regionale nella tutela ed accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Tale questionario è stato presentato nell'ambito del coordinamento tecnico della Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni in seduta congiunta con il Coordinamento Tecnico sull'Immigrazione. Inoltre, data la particolare attinenza della materia, il questionario è stato successivamente inoltrato ai delegati regionali del coordinamento tecnico della Commissione Salute.
Sono pervenute in totale 19 risposte al questionario di cui 17 da parte delle regioni nonché le relative risposte da parte delle province autonome di Trento e Bolzano. È possibile quindi, anche in virtù di tali risposte, delineare un quadro abbastanza completo degli interventi regionali in materia di asilo che verrà esposto nel presente paragrafo e in quelli successivi. Occorre, tuttavia, precisare che tale quadro può in alcuni passaggi non risultare completamente esaustivo in quanto su alcune delle domande somministrate le risposte di alcune Regioni sono state poco dettagliate, ovvero, in qualche caso, del tutto assenti. Le informazioni mancanti sono state reperite con una (non sempre agevole) ricerca di altre fonti, ma ciò non sempre è stato fattibile.
Quanto di seguito si illustrerà non ha pertanto l'obiettivo di effettuare una ricostruzione esaustiva delle politiche migratorie delle singole regioni, bensì il più circoscritto obiettivo di esaminare le specifiche progettualità delle singole regioni in materia di tutela del diritto d'asilo.

3.2. I piani di attuazione

Alcune delle normative regionali appena esaminate prevedono dei piani annuali o pluriennali di attuazione delle stesse.
Per quanto riguarda la **Basilicata** la normativa regionale prevede diverse tipologie di interventi per i migranti residenti sul territorio regionale, interventi che vengono previsti

in un Piano annuale[16]. Tale piano annuale, tuttavia, non è stato finanziato ogni anno. Ad esempio per il 2008 non è stata trovata la posta finanziaria per attuare il programma di interventi. L'ultimo piano messo in atto è quello del 2009 per il quale è stato stanziato un fondo di 600.000,00 euro. Il programma annuale, in particolare ha previsto: a) l'istituzione ed il potenziamento degli sportelli informativi per i migranti; b) il rafforzamento dell'integrazione con i servizi sociali e sanitari; c) l'attivazione di servizi di accoglienza finalizzati a garantire il soddisfacimento dei bisogni primari, delle esigenze sociali e dei diritti fondamentali dei lavoratori stagionali; d) interventi urgenti per l'accoglienza di migranti in situazioni di particolare necessità, quali richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di forme di protezione per motivi umanitari con particolare attenzione alle situazioni maggiormente vulnerabili quali minori, donne e vittime di tortura.
Sono state finanziate, inoltre, per il tramite dei comuni, le attività degli sportelli informativi dislocati sul territorio regionale. Annualmente vengono attivati, con fondi ministeriali, i corsi di lingua italiana finalizzati all'acquisizione della certificazione CILS (certificazione di italiano come lingua seconda). Sono in atto percorsi formativi destinati ai migranti per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari (199 partecipanti).

Per ciò che concerne il **Veneto,** la legge regionale 9/90 prevede l'adozione di una programmazione triennale ed annuale di settore, rispettivamente da parte del Consiglio e della Giunta regionale. In particolare, per gli anni 2008 e 2009 (ultime due annualità del triennio 2007/2009, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 57 del 12.07.2007) sono state attivate le seguenti aree di intervento: a) Rete Informativa ed Osservatorio Immigrazione; b) Gestione e accoglienza dei flussi migratori per motivi di lavoro; c) Formazione; d) Integrazione sociale e scolastica.
Non sono quindi previsti programmi specifici per richiedenti asilo e rifugiati, anche se gli interventi realizzati possono comprendere, nella loro sfera di azione, anche detti soggetti.
Per l'anno 2008 risultano essere stati stanziati per la formazione € 1.312.000,00[17] e per

16 Quattro sono le finalità di ordine generale che hanno orientato gli interventi specifici attuati sul territorio dal 2008 ad oggi:
1 l'accoglienza e la rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e lavorativo;
2 l'attuazione di interventi per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria sul territorio in relazione a flussi migratori stagionali o dovuti a situazioni eccezionali e urgenti;
3 il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche;
4 la promozione della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato.

17 Che comprende:
– Formazione linguistica (lingua italiana)
– Formazione e informazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e sul rispetto della normativa fiscale e del lavoro per imprenditori immigrati
– Formazione degli operatori e dei mediatori culturali
Beneficiari coinvolti: 680 partecipanti ai corsi di lingua italiana (70 corsi). 60 corsi sicurezza sul lavoro,

l'integrazione sociale e scolastica programmi per € 1.480.000,00.[18]
Per l'anno 2009 gli stanziamenti per la formazione ammontavano a € 872.800,00;[19] mentre per l'integrazione sociale e scolastica ammontavano a € 1.440.000,00. [20]
Per l'anno 2010 (prima annualità del Piano Triennale 2010-2012 degli interventi nel settore dell'immigrazione, approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 55 del 20.10.2010) le aree di intervento previste, le cui azioni risultavano (a giugno 2011) ancora in fase di avvio, sono le seguenti: 1) Rete Informativa ed Osservatorio Immigrazione (€ 490.000,00); 2) Osservatorio Regionale Immigrazione; 3) Programmazione Territoriale Coordinata degli Interventi (€ 1.892.860,00); 4) Integrazione sociale e scolastica; 5) Mobilità internazionale dei flussi migratori

Per ciò che concerne la **Campania**, in riferimento al ruolo della programmazione e del coordinamento degli interventi da realizzare sul territorio, la Legge Regionale n. 6/2010 prevede che la Regione ricorra a due strumenti di programmazione: il Programma regionale

normativa, lingua e cultura italiana, educazione civica. 20 corsi per operatori.

18 Consolidamento della pluriennale attività regionale di promozione dell'integrazione sociale degli immigrati mediante il sostegno a Programmi territoriali promossi dalle 21 Conferenze dei Sindaci del Veneto con ruolo di coordinamento delle iniziative proposte da comuni, istituti scolastici, enti e organismi attivi nel settore dell'integrazione sociale e scolastica. Una quota pari ad € 200.000,00 dovrà essere riservata ad iniziative, coerenti con gli obiettivi dei programmi territoriali, proposte da associazioni degli immigrati iscritte al citato Registro immigrazione. Beneficiari coinvolti: n. 457 Comuni (78% dei tutti i Comuni presenti nella Regione Veneto), n. 378 Scuole primarie elementari e n. 372 secondarie di primo e secondo grado. Tutte le 21 Aziende ULSS Venete sono state coinvolte sul piano operativo. n. 94 associazioni del Terzo Settore e n. 55 degli organismi associativi di immigrati iscritti al Registro Regionale L.R. 9/90. Destinatari dei programmi: n. 52.109 destinatari stranieri e italiani singoli; n. 9.017 famiglie straniere e italiane.

19 - Formazione linguistica (lingua italiana) e promozione dell'acquisizione di certificazioni secondo i modelli disciplinati dal Quadro Comune europeo di riferimento
- Formazione e informazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e sul rispetto della normativa fiscale e del lavoro per imprenditori immigrati
- Formazione degli operatori di servizi, aziendali, di sportello e di mediatori culturali
Beneficiari coinvolti: 60 corsi di lingua italiana. I corsi sulla sicurezza sul lavoro, normativa, lingua e cultura italiana, educazione civica si concluderanno nel giugno 2011 e verranno rendicontate nell'ottobre 2011. Non è pertanto possibile ad oggi quantificare i beneficiari coinvolti.

20 Proseguimento dei Programmi territoriali promossi dalle 21 Conferenze dei Sindaci del Veneto.
Azioni:
– Inserimento scolastico dei minori;
– Inserimento delle donne immigrate;
– Informazione: sportelli e strumenti informativi;
– Promozione del dialogo tra le culture;
– Valorizzazione dei mediatori linguistico-culturali.
Beneficiari coinvolti: Le attività verranno concluse a giugno 2011 e rendicontato nell'ottobre 2011. Non è pertanto possibile ad oggi quantificare i beneficiari coinvolti.

triennale e il Piano regionale annuale, che costituiscono riferimento strategico per definire le finalità degli interventi che si intendono realizzare sul territorio campano.
La legge istituisce, inoltre, il Fondo regionale per l'immigrazione, la cui consistenza è prevista in euro 3.000.000,00 annui, rivalutabile in base all'andamento del fenomeno migratorio sul territorio regionale. Il Fondo è alimentato da risorse nazionali provenienti, prevalentemente, dal Fondo nazionale per le politiche sociali e da risorse regionali.
La legge regionale delinea un modello di inclusione sociale per gli stranieri presenti sul territorio, regolamentando modalità di accoglienza da parte del sistema dei servizi locali, modalità di partecipazione da parte degli stranieri, modalità di gestione delle risorse. I percorsi di integrazione/inclusione sono raggruppabili nei seguenti tre ambiti:
- pari opportunità di accesso al sistema di tutela e di garanzia di cui godono i cittadini italiani;
- misure speciali (azioni positive) volte a colmare la situazione di svantaggio derivante dall'essere cittadini in terra straniera;
- garanzia dei diritti fondamentali per tutti, indipendentemente dalla posizione giuridica.

Appare di particolare interesse quanto disposto dall'art. 5 della legge regionale, che prevede che i Comuni prestino servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e delle persone straniere destinatarie di altre forme di protezione umanitaria, in via sussidiaria rispetto alle misure adottate dalle amministrazioni dello Stato. Nella programmazione regionale gli attuatori di tali servizi sono i comuni associati negli Ambiti Territoriali responsabili dei Piani Sociali di Zona. Nei Piani di Zona vanno previste le misure specifiche per l'immigrazione, indicando la natura e i costi degli interventi. Per ciò che concerne i rifugiati e l'asilo politico alcuni ambiti territoriali hanno effettivamente previsto di realizzare specifici servizi, quali:

- l'Ambito Territoriale N18 (Comune di Napoli), ha previsto nel Piano di Zona 2007-2009, un Centro di Accoglienza per richiedenti asilo e richiedenti status di rifugiato politico per motivi umanitari provenienti da paesi extracomunitari in stato di guerra civile, finanziato con risorse pari a €207.572, 50
- l'Ambito Territoriale N16 (Comuni di Ercolano e Torre del Greco), ha inserito nel Piano di Zona un intervento di sostegno a favore di immigrati all'interno della Casa per Rifugiati Politici "Mandela", in un bene confiscato alla mafia, mediante sostegno socio educativo ai minori accolti, servizi di accompagnamento, sportello informativo e di orientamento. Il costo dell'intervento è di € 21.451,34.

Nella programmazione regionale per l'immigrazione, che ha previsto il sostegno alle associazioni operanti nel settore, va citato il progetto "ARCA" con cui sono stati attivati, con un finanziamento di 25.000,00 euro due sportelli CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) a Napoli e a Caserta, di informazione e accompagnamento per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria.

Per l'**Abruzzo** gli interventi e le attività sono regolamentate da un programma triennale (Art. 4) che definisce gli obiettivi generali e le priorità stanziando le relative risorse.

In attuazione delle linee generali di programmazione ogni anno viene approvato un piano annuale delle attività (Art. 5) In riferimento al Piano triennale 2008-2010, approvato con Deliberazione del Consiglio Reg.le n. 114/9 del 30.09.2008, pubblicata sul BURA n. 60 ordinario del 31.10.2008, si evidenzia come per l'anno 2008 248.000 euro sono stati destinati a 4 Province per l'implementazione di Centro polivalenti per gli immigrati e gli osservatori provinciali per l'Immigrazione. Tali fondi sono stati diminuiti a solo 30.000 euro per il 2009 e a 24.000 euro per il 2010.

Per quanto concerne la **Liguria**, la legge regionale all'art. 5 prevede il Piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri, che "*definisce gli indirizzi relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati ed il loro volontario rientro nei rispettivi Paesi di origine. Esso orienta la programmazione regionale nei singoli settori e costituisce riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli Enti locali*". Il Piano Regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri 2010-2012 è stato approvato in data 17 settembre 2010. L'art. 11 – "misure straordinarie di accoglienza in occasione di eventi eccezionali" – prevede che la Giunta regionale possa disporre, informandone il Consiglio, un piano straordinario di interventi, nell'ambito delle disponibilità di bilancio, finalizzato alla prima accoglienza di cittadini stranieri immigrati qualora si verifichino disastri naturali, conflitti interni o internazionali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea. Sino al 2011, tuttavia, non sono stati disposti piani di questo tipo.

La legge regionale 13/2009 della Regione **Marche** prevede l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa di un Piano regionale per l'integrazione degli immigrati e loro famiglie, che definisce gli indirizzi relativi agli interventi ritenuti idonei. Il piano orienta la programmazione regionale dei singoli settori, tenuto conto delle indicazioni del Piano sociale regione. Entrambi gli atti vengono sottoposti al parere della Consulta regionale sull'immigrazione. Occorre precisare che per gli anni 2008, 2009 e 2010 non sono stati realizzati progetti specifici per richiedenti asilo e rifugiati.

Per il **Lazio** non è al momento (giugno 2011) previsto nessun piano di attuazione della legge regionale. Negli anni 2008, 2009 e 2010 sono stati adottati singoli piani annuali relativi alla ripartizione delle risorse finanziarie destinate alle Province (per il 2008 e il 2009) e ai distretti socio-sanitari del Lazio (2010), finalizzati ad interventi di integrazione in favore dei cittadini stranieri tra cui *"il sostegno delle attività in favore dei richiedenti asilo e dei profughi stranieri*".

La legge regionale 29/2009 della Regione **Toscana** prevede l'elaborazione di un Piano di indirizzo per le politiche sull'immigrazione, nel quale sono indicati gli obiettivi strategici regionali che attuano e precisano gli indirizzi espressi nel programma regionale di sviluppo (PRS) in materia di immigrazione. Nonostante la norma regionale risalga al 2009 tale piano risulta tuttavia (giugno 2011) ancora in corso di elaborazione. Parimenti in elaborazione è il piano triennale di indirizzo regionale in materia di

programmazione integrata in favore degli immigrati della Regione **Puglia**, che intende ambiti di intervento tra cui azioni specifiche a sostegno dei rifugiati e titolari di altre forme di protezione e l'implementazione dell'Osservatorio sull'immigrazione ed il diritto d'asilo.[21]

Per il **Piemonte** con DCR n. 207-33457 del 22.7.2008 è stato approvato il "Piano regionale integrato dell'immigrazione – Triennio 2008-2010". Al punto 12 di tale piano è previsto, quale obiettivo dello stesso, di *"appoggiare gli interventi a favore delle fasce più deboli della popolazione straniera, quali i minori, in particolare non accompagnati, i richiedenti asilo, i rifugiati politici, le vittime della tratta e le persone con problemi di giustizia".* Nell'ambito di tale Piano, la Regione promuove e realizza direttamente iniziative di interesse generale e collabora con le Province per la sua realizzazione attraverso la stipula di un Protocollo. Le province mettono a punto propri Piani provinciali annuali/pluriennali per l'Immigrazione, coerenti con il Piano regionale e li attuano grazie ai finanziamenti assegnati loro dalla Regione. I fondi stanziati per l'immigrazione sono stati per il 2008 3.504.280 euro, per il 2009 3.000.000 euro e per il 2010 2.500.000 euro.

Per ciò che concerne l'**Umbria** i programmi regionali annuali in materia di immigrazione adottati dalla Regione ai sensi del D.Lgs 286/98 dettano linee di indirizzo generali che tengono conto dei processi attuali che caratterizzano le relazioni sociali e le dinamiche di esclusione/inclusione ed integrazione/emarginazione, richiamando tutto il complesso dei diritti di cittadinanza che si fondano sulla persona come soggetto fondamentale delle politiche pubbliche. In particolare, la programmazione è incardinata sui seguenti assi:

1 servizi per l'integrazione, rivolti alla generalità degli immigrati ed in particolare ai nuclei familiari in condizione di stabile presenza sul territorio;

2 servizi volti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di marginalità e al recupero della devianza;

3 servizi rivolti a facilitare l'interazione tra gli autoctoni e gli immigrati.

All'interno dell'asse strategico 1 vengono, tra gli altri, promossi *"gli interventi volti al consolidamento del sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai*

21 Sia attraverso la normativa regionale o, in sua assenza, attraverso altri provvedimenti, sono stati previsti finora piani annuali di intervento in materia di immigrazione. Anche prima dell'entrata in vigore della L. 32/2009, la programmazione regionale si è prevalentemente incentrata (anche con l'utilizzo di risorse europee e nazionali) su:

1 interventi a favore delle politiche abitative, compresa la costituzione di un fondo di garanzia;
2 cofinanziamento di azioni per l'apprendimento della lingua e cultura italiana;
3 attività di ricerca nell'ambito dell'Osservatorio;
4 progetti di prima accoglienza per lavoratori agricoli stagionali;
5 prima assistenza igienico – sanitaria per lavoratori stagionali;
6 cofinanziamento di progetti di assistenza per lavoratori stranieri vittime di sfruttamento e tratta;
7 istituzione e potenziamento dei centri interculturali/sportelli per l'integrazione sociosanitaria degli immigrati.

rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti sul territorio umbro". Ciascun programma annuale realizzato sulla base delle previsioni del D.Lgs 286/98 è co-finanziato. L'80% dei fondi di provenienza statale sono riservati ai dodici ambiti territoriali, i quali sono impegnati ad aggiungervi ulteriori risorse provenienti come co-finanziamento dei Piani territoriali di intervento. Il 20% delle risorse suddette è destinato a progetti sovra ambito. Le risorse statali, regionali, comunali o di altra provenienza destinate alle politiche migratorie vengono, pertanto, utilizzate in una logica di integrazione delle azioni. A partire dal "Sesto Programma Regionale annuale di iniziative concernenti l'immigrazione", risalente al 2004, la Regione Umbria ha inserito tra i settori di intervento ove gli enti locali possono indirizzare l'utilizzo delle risorse loro assegnate per le politiche di integrazione gli interventi volti al consolidamento del sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari (asse strategico 1, azione prioritaria 9).

La Lombardia per le ragioni già indicate in relazione alla L.R. 38/98, non ha alcun piano regionale per l'immigrazione. Tuttavia occorre evidenziare come la legge regionale n. 3 del 12 marzo 2008 sul *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario* menziona espressamente tra gli utenti delle prestazioni in ambito sociale e socio-sanitario *"i profughi, i rifugiati, i richiedenti asilo, {e} gli stranieri con permesso umanitario*" (art. 6, co. 1, lett b). Si sottolinea come la citata normativa regionale, certamente conforme alle disposizioni di cui all'art. 27 del D.Lgs 251/07 nella misura in cui assicura ai titolari di protezione sussidiaria il medesimo trattamento riservato ai cittadini in materia di accesso ai servizi socio-sanitari ed assistenziali, ricomprende altresì anche gli stranieri titolari di uno status di protezione umanitaria. Nel piano socio-sanitario 2007-2009 della Regione Lombardia è inserito un riferimento all'area *"immigrazione, rifugiati e richiedenti asilo*". Ivi sono indicati, anzitutto, due obiettivi specifici dell'intervento sociale in quanto riferito agli stranieri: "garantire la coesione sociale e l'integrazione della popolazione immigrata" ma anche un'attenzione specifica per la necessità "di approntare servizi di accoglienza, informazione e protezione" e più in generale di realizzare un *"sistema integrato di interventi che tenga conto delle esigenze proprie di quanti fuggono da situazioni di violenza, guerra e persecuzione (rifugiati, richiedenti asilo)"* con l'obbiettivo anzitutto di garantire a essi condizioni di vita "*decorose*".

In relazione agli interventi realizzati in **Friuli Venezia Giulia** va evidenziato come dopo l'abrogazione della legge regionale sull'immigrazione, la Giunta Regionale, ai sensi della Legge regionale n. 9/2008, abbia definito annualmente l'utilizzo del "Fondo in materia di immigrazione", approvando un programma di interventi che gli uffici dell'assessorato competente sono incaricati di realizzare. Le azioni previste dal "Programma immigrazione 2010" sono state complessivamente 12 e sono state realizzate in 6 ambiti di intervento: Ambito 1) Istruzione, Ambito 2) Casa, Ambito 3) Socio sanitario, Ambito 4) Informazione, Ambito 5) Protezione sociale, Ambito 6)

Indagini e ricerche. L'ambito 1 ha riguardato tre azioni: il Bando integrazione scolastica degli allievi stranieri (risorse disponibili € 1.087.793), i progetti integrati scuola-territorio (risorse disponibili € 278.150), la diffusione lingua italiana ed educazione civica per adulti stranieri (risorse disponibili € 183.294). Nell'ambito 2 il bando per la concessione di contributi a Enti Locali, Ambiti Distrettuali e ATER, finalizzati al sostegno delle attività realizzate nell'ambito della rete dei servizi sociali del territorio e relative alla gestione delle strutture esistenti dedicate all'ospitalità temporanea ed all'erogazione di servizi informativi di orientamento ha visto uno stanziamento di 550.000 mentre il fondo di rotazione e garanzia, un intervento finalizzato alla concessione di microprestiti non onerosi per l'acquisizione di alloggi in affitto da parte di cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti in Friuli Venezia Giulia e in stato di bisogno abitativo è stato finanziato con € 50.000,00. L'ambito 3 relativo a servizi di mediazione linguistica in ambito socio sanitario ha potuto contare su un finanziamento di 250.000. Di particolare interesse l'ambito dei servizi territoriali con il quale sono stati approvati i 4 piani territoriali provinciali, presentati dalle rispettive Amministrazioni, per la programmazione dei servizi territoriali e sociali nel proprio territorio di riferimento, per un finanziamento pari a 1.287.500. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha altresì sostenuto, seppure con risorse modeste, uno specifico programma innovativo, di cui si dirà in seguito, relativo ai richiedenti asilo e rifugiati presenti nel territorio regionale.[22]

Per quanto concerne la Provincia autonoma di **Bolzano**, la legislazione provinciale non ha finora previsto un piano o programma di attuazione. A questo proposito è necessario, tuttavia, sottolineare che prima del 2011 la Provincia Autonoma di Bolzano ha accolto un numero esiguo di richiedenti asilo[23] e che gli arrivi verificatisi nel 2011 superano di gran lunga la media delle presenze registrata negli anni passati.[24] L'accoglienza dei richiedenti asilo è tradizionalmente gestita principalmente dall'associazione

22 Con la Delibera n. 373 dell'11 marzo 2011 la Giunta regionale ha approvato il Programma Immigrazione per il 2011, con ambiti di intervento sostanzialmente simili a quelli del 2010 stanziando complessivamente € 3.483.761,53

23 Nel 2001 i permessi di soggiorno rilasciati per motivi di asilo sono stati solo 12 (0,7% del totale), numero in aumento fino ai 175 del 2008 (circa 1% del totale). *"I permessi di soggiorno per asilo sono sempre stati relativamente pochi in Alto Adige, non essendo zona di approdo immediato di profughi ed essendo oltre tutto lontana dai Centri territoriali che si occupano di esaminare le richieste d'asilo",* Medda R. a cura di, *Rapporto annuale sull'immigrazione in Alto Adige 2010,* Eurac Research, Bolzano, 2011, pag. 36;

24 Per rispondere alle esigenze dell'attuale emergenza (2011) la Giunta provinciale ha deliberato un piano che prevede, oltre ai servizi già esistenti, l'istituzione di nuove strutture di accoglienza gestite dall'associazione "Volontarius Onlus" e della Caritas. Le strutture attive al momento sono 3 (a breve se ne dovrebbe avere anche una quarta) e accolgono un totale di 159 richiedenti asilo. All'interno di ogni struttura gli enti gestori, ai quali le strutture sono rispettivamente assegnate, si occupano direttamente delle attività finalizzate all'informazione, alla consulenza e all'accompagnamento delle persone rispetto alla procedura di richiesta asilo così come degli aspetti legati all'inserimento sociale delle persone.

"Volontarius Onlus" e dell'associazione "S. Vincenzo", all'interno delle rispettive strutture (ossia il Centro profughi richiedenti asilo "ex Gorio" e "Casa Forni") sotto la supervisione dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano e la Provincia Autonoma di Bolzano con la costante collaborazione del "servizio consulenza profughi" della Caritas (Diocesi Bolzano – Bressanone) che offre informazioni e orientamento giuridico e sociale.

Infine va evidenziato come il **Molise**, pur in assenza di una legge sull'immigrazione, abbia approvato un "programma regionale di azioni ed iniziative a favore degli immigrati" contenente interventi finalizzati all'inclusione sociale, culturale e lavorativa degli immigrati presenti sul territorio regionale.

4. Il ruolo delle regioni negli interventi di coordinamento dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati

4.1 I coordinamenti formalizzati

In ordine al ruolo di coordinamento degli interventi di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati che coinvolgano sia gli enti locali che le associazioni di tutela attualmente l'unica Regione che ha attuato un programma strutturato di coordinamento regionale è l'**Emilia Romagna**. Il 17 giugno 2004, infatti, la Regione Emilia Romagna, Anci, Upi (Unione delle Province di Italia) Emilia-Romagna, Forum Regionale del Terzo Settore, Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), Ciac Parma, Caritas Bologna, Arci, Acli, Cgil, Cisl e Uil Emilia-Romagna hanno sottoscritto un "Protocollo d'Intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati" [25], espressamente "*indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti sul territorio regionale*", impegnando in particolare la Regione "*a realizzare provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti, e si attua mediante azioni concertate ed integrate indirizzate all'inserimento socio-lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso per motivi umanitari*", in particolare attraverso: 1) Attuazione della legislazione nazionale; 2) Iniziative di accoglienza ed integrazione sociale; 3) Osservazione del fenomeno; 4) Informazione, tutela legale e formazione degli operatori; 5) Azioni di sensibilizzazione; 6) programmi di cooperazione decentrata e progetti europei; 6) coordinamento con la legislazione regionale.
Un dato non trascurabile che ha caratterizzato la realtà emiliano-romagnola è che tanto le istituzioni regionali, quanto gli enti locali, le associazioni e gli enti di tutela e le rappresentanze del terzo settore e del privato sociale hanno sentito l'esigenza di dotarsi di una normativa regionale e di un piano di azione e d'intenti comune, in un quadro normativo caratterizzato a livello nazionale dall'assenza di una normativa organica in materia di asilo e in una cornice comunitaria in evoluzione e caratterizzata dalla sola

25 http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2004/giugno/18_protocollo/protocollo_asilo.doc.

adozione della direttiva 2003/9/CE in materia di accoglienza dei richiedenti asilo.
Partendo dall'esperienza del P.N.A. (Programma Nazionale Asilo) e dell'istituzione del Sistema di Protezione dei Richiedenti asilo e Rifugiati – SPRAR, la Regione Emilia Romagna e gli Enti locali si sono posti l'obiettivo di costruire un "*sistema regionale di accoglienza ossia una rete di cui fanno parte Regione, Aziende Sanitarie Locali, Province, Comuni, organizzazioni ed associazioni*".
In assenza di una cornice comune nazionale in materia di accoglienza, con il Protocollo d'intesa i territori della Regione Emilia-Romagna sono stati i primi a formalizzare un intervento in materia di accoglienza ed integrazione sociale, individuando che "*per una migliore integrazione sociale, gli interventi di accoglienza abitativa dovranno essere diffusi nel territorio regionale non unicamente concentrati nei comuni capoluogo*", garantendo al richiedente asilo l'accesso ai servizi erogati dal territorio fin dal momento dell'accesso alla procedura di accertamento dello status di rifugiato, riservando "*uno specifico e rilevante impegno agli interventi ed alla tutela per i minori non accompagnati richiedenti asilo, per le vittime di tortura e/o altre forme di violenza, per le donne sole e gli anziani*". A partire dal 2005 la Regione Emilia Romagna ha finanziato il progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo" che, dando vita alla rete regionale omonima – prima iniziativa di attuazione degli impegni politici fissati nel Protocollo – che ad giugno 2011 riunisce 39 partner fra Enti Locali, realtà del terzo settore ed organizzazioni sindacali, rappresenta il primo esempio di rete strutturata tra tali soggetti in materia di asilo ed a livello nazionale. Dal 2005 ad oggi il Progetto si è posto gli obiettivi di contribuire a diffondere su tutto il territorio le attività di accoglienza ed un livello di tutela programmato e rispettoso dei diritti della popolazione, partendo dall'esistente e tentando di valorizzarlo, di diffondere una cultura dell'asilo.[26] Il progetto si propone anche di effettuare un continuo monitoraggio della rete "Emilia-Romagna terra d'asilo", cercando di fornire una fotografia il più possibile aggiornata della situazione relativa alla presenza della popolazione rifugiata in regione, al fine di valutare il bisogno di accoglienza e l'adeguatezza delle risposte messe in

26 *"La crescita della rete Emilia-Romagna Terra d'Asilo oltre ad un positivo scambio di esperienze, ha anche evidenziato varie criticità. Tuttora permangono difformità nelle procedure seguite dalle nove questure e prefetture: carenze organizzative e di personale, ritardi o interpretazioni discutibili limitano in non pochi casi la piena esplicazione del diritto d'asilo. Se la prima fase della presenza di un/a rifugiato/a ha registrato progressi, altrettanto non si può dire rispetto alle concrete possibilità di piena integrazione sociale: permangono ostacoli per l'accesso all'alloggio, alla formazione, al lavoro, alla salute, oltre a disomogeneità tra le politiche attuate nei singoli territori",* Fiorini A. Palamidesi G., *Il progetto "Emilia Romagna terra d'asilo,* in *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati,* a cura di Gozzi G. Sorgoni B., Il Mulino, Bologna, 2010, pag.102.

campo dalle istituzioni locali.[27] I monitoraggi sono stati realizzati fin dal 2005[28] e con il rapporto per il 2011 si è giunti alla sesta edizione di uno strumento di analisi di grande utilità per l'approfondimento e lo sviluppo della rete regionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.[29]

Anche l'**Umbria** ha un protocollo di intesa, siglato tra la Regione ed i comuni che fanno parte del Sistema di protezione, con l'obiettivo di sollecitare l'approvazione di una legge organica in materia di asilo e di promuovere il pieno inserimento dei rifugiati nei diversi territorio. Come si può notare la differenza tra i due protocolli d'intesa dell'Emilia Romagna e dell'Umbria è da rintracciarsi nel fatto che al protocollo dell'Emilia Romagna abbiano partecipato anche realtà del terzo settore ed associazioni sindacali mentre il coordinamento umbro è siglato tra i soli enti locali.
La Regione Umbria ha firmato un Protocollo d'Intesa nel 2005 con ANCI Umbria e i Comuni Umbri della rete SPRAR finalizzato a promuovere un sistema integrato di accoglienza rivolto ai migranti forzati. In forza del suddetto protocollo Anci Umbria è l'ente di riferimento per la formazione degli operatori degli enti gestori dei progetti SPRAR per i richiedenti asilo e rifugiati. Il protocollo di intesa ha consentito, con il sostegno della Regione Umbria, di concentrare gli sforzi su: a) Formazione e aggiornamento degli operatori a contatto con i richiedenti asilo e i rifugiati; b) Azioni di sensibilizzazione rivolte alla comunità ospitante. In particolare, il progetto "Diritto di essere in Umbria", promosso da Anci Umbria, che ha ricevuto nel triennio un sostegno regionale pari a circa 30000 euro ha condotto a risultati apprezzabili. Esso si propone di consolidare la rete dei Comuni che hanno aderito al sistema di protezione

27 *"A tale scopo, ogni anno viene inviata una richiesta ufficiale di dati a tutte le Questure dell'Emilia-Romagna, aggiornata ai permessi di soggiorno attivi al 31/12 dell'anno precedente (in questo caso il 2009). Tuttavia, consapevoli dell'inevitabile incompletezza dei dati ufficiali – dovuta soprattutto al fatto che sono presenti sul territorio numerose persone con permesso di soggiorno emesso da una Questura del Sud Italia – affianchiamo alle statistiche delle Questure quelle degli sportelli degli Enti locali e delle associazioni di volontariato, raccolti via mail ovvero durante visite condotte sul campo. È essenzialmente ponendo a confronto questi due diversi tipi di dati che nel corso degli anni abbiamo cercato di arrivare ad una stima delle presenze reali che, pur non potendo ovviamente considerarsi precisa all'unità, riteniamo tuttavia abbastanza affidabile",* Fiorini A., *Diritto in bilico – Monitoraggio regionale "Emilia Romagna terra d'asilo",* 2010, all' Url: http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/Diritto%20in%20bilico%20-%20Monitoraggio%20Emilia-Romagna%20terra%20dasilo_2010.pdf, pag. 6.

28 I monitoraggi per gli anni 2005, 2006, 2007, 2008 sono disponibili sul sito www.emilia-romagnasociale.it; il rapporto 2009 è disponibile all'url: www.meltingpot.org/IMG/pdf/Emilia-Romagna_terra_d_asilo_._Monitoraggio_2009.pdf.

29 In particolare il rapporto per il 2011, pubblicato nel maggio 2011, dedica particolare attenzione al tema dell'integrazione con le sue diverse sfaccettature: *"Dal confronto emergono prassi molto differenti (ad esempio per quanto riguarda l'avvio della procedura di richiesta di protezione internazionale o la concessione della residenza) ma, a grandi linee, le stesse condizioni di carenza e inadeguatezza in ordine all'accesso a corsi di formazione, al lavoro, all'alloggio e ai Servizi territoriali",* Fiorini A. Nasciuti A., *Le persone con protezione internazionale in Emilia-Romagna Monitoraggio ragionale 2011,* maggio 2011, pag. 5.

per richiedenti asilo e rifugiati e di sperimentare percorsi di informazione e formazione per operatori.
Tra i prodotti più significativi dell'azione regionale in materia di rifugiati e richiedenti asilo si ricorda il recente rapporto, a cura di ANCI Umbria, tal titolo *"Primo rapporto regionale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati in Umbria",* strumento di conoscenza e di monitoraggio del lavoro svolto in Umbria su questo tema dai Comuni.
La Regione **Lombardia**, attraverso il suo Osservatorio sull'Integrazione e la Multietnicità, istituito con Decreto della Giunta regionale n. 2526 del 5.12.2000, ha negli ultimi anni avviato un'area di presidio tematico per il monitoraggio del fenomeno sul territorio lombardo, approfondendo in particolare il funzionamento in Lombardia della rete nazionale SPRAR e le ricadute sul territorio regionale dei cambiamenti legislativi avvenuti negli ultimi anni. Alla luce dei risultati e delle analisi prodotte sono state proposte riflessioni su obiettivi e modalità di un coordinamento sul tema e sugli interventi di livello regionale. Tra i pregevoli studi che sono stati condotti dall'Osservatorio va certamente messo in rilievo F. Grandi (a cura di) *"Il diritto di asilo in Lombardia. Il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi di accoglienza e integrazione"* (2007)[30] nonché *"Il diritto d'asilo in Lombardia. Nuove procedure, integrazione, non accoglienza e dimenticanza"* (2008)[31]. Purtroppo dopo sole due edizioni si è interrotta la positiva esperienza della pubblicazione di detti report a cura dello stesso Osservatorio.
Sempre in relazione al territorio lombardo sono stati programmati incontri in previsione di avviare un tavolo di coordinamento, finora tuttavia non istituito. Al di fuori del circuito strettamente istituzionale, a livello regionale esiste tuttavia dal 2005 una autorevole rete denominata "Rete Asilo Lombardia", nata su iniziativa dell'associazione ADL (Ambasciata della Democrazia Locale) a Zavidovici Onlus di Brescia e del Consorzio italiano di solidarietà Ics. Attualmente a detto coordinamento partecipano, oltre all'Ass. ADL a Zavidovici Onlus di Brescia, la Coop. K-Pax Breno, la Coop. Progetto Integrazione, il Naga har, la Fondazione Franco Verga, CGIL, CISL, UIL di Milano, la Coop. Ruah e il Comune di Bergamo, l'Ass. Lodi per Mostar, CIR Onlus e ASGI. Tale coordinamento rappresenta a sua volta un osservatorio sulle politiche dell'asilo e mira alla costituzione di una rete regionale di soggetti che operano nel campo dell'accoglienza e integrazione degli asilanti in Lombardia, rispondendo alla necessità di trovare una sede dove discutere delle difficoltà e dei deficit dell'operare quotidiano, ma anche condividere esperienze e prassi innovative. Nel corso dei primi mesi del 2011 nell'ambito di tale coordinamento è stata presentata una rilevazione, basata su schede di rilevazione sottoposte agli operatori, che si proponeva di aprire un canale di relazione e confronto tra le Questure e le altre istituzioni, al fine di far fronte alle problematiche emerse, attraverso l'estensione delle buone prassi esistenti. La principale problematica emersa è quella della richiesta, da parte della Questura di Milano, di una dichiarazione

30 Lo studio è scaricabile dal sito: http://www.orimregionelombardia.it/upload/1272031370760L.pdf.

31 Capitoli scaricabili dal link http://www.orimregionelombardia.it/index.php?c=391.

di ospitalità per la presentazione della domanda di asilo[32].
Tra i programmi di più lungo corso che almeno parzialmente possono coinvolgere i rifugiati si segnala il servizio informativo di consulenza telefonica in lingua sulle tematiche riguardanti i diritti, il lavoro, lo studio, la cittadinanza, il ricongiungimento familiare nonché l'asilo politico (Progetto Telefono Mondo). Il servizio telefonico, nato ben 17 anni fa e che per molto tempo ha goduto di finanziamenti europei (mentre negli ultimi anni è stato finanziato dalla Regione) consente un contatto diretto con la persona interessata e gli specialisti sulle tematiche in questione. Il servizio offre consulenza telefonica sulle principali problematiche che possono incontrare gli stranieri presenti sul territorio, tra cui anche, ma non esclusivamente, richiedenti asilo e rifugiati.

In **Piemonte** con deliberazione del Consiglio regionale n. 209 -35411 del 13.11.2001 è staqto approvato il "Programma triennale degli interventi a favore degli immigrati extracomunitari". Tra le iniziative di maggiore rilievo previste da detto Piano che si ritiene di dovere qui richiamare vi è la costituzione di un "Osservatorio sull'immigrazione straniera in Piemonte" la cui realizzazione è stata affidata ad IRES Piemonte. L'Osservatorio ha prodotto da allora numerose e pregevoli analisi sulla presenza in regione dei cittadini stranieri e sulle dinamiche sociali e culturali connesse a tale fenomeno [33]. In relazione agli interventi più recenti relativi al diritto d'asilo, si segnalala come dal 2009 si riunisce periodicamente, presso la sede dalla Direzione regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia, il Tavolo di Coprogettazione, formato dai rappresentanti del Coordinamento delle 30 Associazioni coinvolte, dal rappresentante dell'UNHCR e dai rappresentanti del Comune, della Provincia e della Prefettura di Torino, della Fondazione bancaria S.Paolo e della Regione Piemonte. Tale tavolo ha seguito la realizzazione del progetto "Piemonte non solo asilo" mirato all'inserimento di rifugiati presenti in stabili occupati su tutto il territorio regionale, attraverso la collaborazione di Comuni e di enti del privato sociale per un periodo di sei mesi. Il progetto, realizzato a partire dalla primavera del 2009, è stato finanziato inizialmente con fondi del Ministero degli Interni assegnati al Comune di Torino e, successivamente, con fondi provinciali e fondi regionali. In particolare nel 2009 sul bilancio regionale sono stati impegnati 378.144 euro per interventi di accoglienza e accompagnamento per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale per la realizzazione del progetto "Piemonte non solo asilo". A partire dal 2010 e soprattutto nel 2011 il complesso degli interventi pare indirizzato tuttavia verso un ridimensionamento.

Per ciò che concerne la **Calabria** con Delibera di Giunta n. 514 del 31 luglio 2008 è stato formalizzato il sostegno agli enti dello SPRAR ed è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con ANCI e UPI all'interno del quale è stato costituito un tavolo

32 Cfr. capitolo 2 sull'accesso alla procedura della presente ricerca.

33 Vedasi www.piemonteimmigrazione.it

di coordinamento che prevede la partecipazione di tutti gli enti titolari di progetti SPRAR ed i soggetti gestori degli stessi. Dal 2008, dunque, la Regione sostiene gli enti inseriti nel Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati mediante risorse destinate ad interventi per facilitare l'integrazione (borse lavoro, tirocini, formazione, aiuti per l'alloggio). Le risorse finanziate sono state quantificate in 1.000 euro per ogni posto assegnato agli enti nell'ambito dello SPRAR. In base a tale parametro le risorse impegnate ed assegnate agli enti sono state di circa 300.000 euro per il triennio 2008-2010. Un ulteriore sostegno straordinario è stato assegnato ai Comuni di Riace e Caulonia coinvolti nell'accoglienza. Attualmente (giugno 2011) il monitoraggio del numero degli utenti coinvolti è in fase di elaborazione.

Il protocollo di procedura di accoglienza approvato nel 2003 dalla Giunta provinciale di **Trento** definisce e formalizza la struttura e l'organizzazione del sistema trentino di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale, attraverso la descrizione delle prestazioni, dei ruoli e delle competenze dei soggetti impegnati nel settore e della relazione tra loro. In particolare la provincia Autonoma di Trento, attraverso il Cinformi, ovvero il Centro informativo per l'immigrazione che è una unità operativa del servizio per le politiche sociali e abitative della Provincia[34], provvede a: a) effettuare attività di monitoraggio delle presenze, attraverso un sistema informatizzato di rilevazione e raccolta dati; b) coordinare e indirizzare le attività degli enti e delle associazioni impegnati nell'ambito dell'accoglienza; c) definire ed erogare l'assistenza economica nel rispetto comunque del limite delle risorse messe a disposizione dal bilancio provinciale; d) attivare le risorse dirette, finalizzate ad un'adeguata accoglienza dei richiedenti asilo, nei casi di straordinaria necessità e per sopperire alle carenze ricettive delle strutture abitualmente preposte ad esse, ai sensi della L.P. 13/90, art. 18, comma 2; e) stipulare convenzioni con enti, cooperative o associazioni del terzo settore per la gestione delle strutture abitative da destinare temporaneamente ai richiedenti asilo; f) orientare ai servizi esistenti sul territorio e fornire informazioni sulle normative che disciplinano le materie d'asilo e di immigrazione (con l'apporto, se è necessario, dei mediatori culturali), a supporto anche di altri soggetti pubblici e privati impegnati nel settore.
L'attività ordinariamente svolta dagli Enti locali (attraverso i servizi sociali territoriali), consistente nella presa in carico dell'utente attraverso la gestione e l'accompagnamento dei casi, si articola, in rapporto alla categoria in questione, nella seguente serie di azioni:

- interventi motivazionali nella relazione di aiuto, attuati attraverso il colloquio dell'assistente sociale per la predisposizione e verifica dei progetti personalizzati di inserimento;
- collocazione dei richiedenti aventi diritto presso strutture e alloggi a ciò destinati, gestiti dagli enti e dalle associazioni in convenzione con la Provincia;
- orientamento dei richiedenti asilo ad altri servizi presenti sul territorio e alle opportunità formative, con l'obiettivo di un maggior inserimento sociale degli stessi e allo scopo di capitalizzare il loro periodo di attesa;

34 V. www.cinformi.it.

- inserimento dei minori nel sistema scolastico e nei servizi educativi;
- collaborazione con il competente Servizio provinciale in materia di asilo politico per il monitoraggio del fenomeno attraverso la predisposizione e comunicazione degli elementi informativi di propria competenza riguardanti il richiedente asilo e servizi erogati a suo favore.

Gli enti e le associazioni del terzo settore provvedono a:

- fornire informazioni sulla procedura per fare la richiesta d'asilo e sulle normative che disciplinano tale materia;
- svolgere attività di orientamento ai servizi e di segretariato sociale, finalizzato al disbrigo delle pratiche presso le varie amministrazioni pubbliche;
- gestire alloggi messi a disposizione dagli enti pubblici per l'accoglienza dei richiedenti asilo, oppure eventuale reperimento e gestione degli stessi sul mercato privato, in regime, in entrambi i casi, di convenzione con la Provincia;
- ospitare i richiedenti asilo presso le strutture di proprietà, oppure presso le strutture di cui comunque si dispone, ai fini sociali, secondo le diverse modalità previste dal codice civile;
- collaborare con il competente Servizio provinciale in materia di asilo politico per il monitoraggio del fenomeno, attraverso la predisposizione e comunicazione degli elementi informativi di propria competenza riguardanti il richiedente asilo e servizi erogati a suo favore.

4.2. Le altre realtà regionali

Per quanto riguarda le altre regioni non sono previste delle vere e proprie forme di coordinamento degli interventi relativi ai richiedenti asilo e ai titolari di misure di protezione internazionale o umanitaria, ma semplicemente delle forme di consultazione e collaborazione tra istituzioni, enti locali e soggetti del privato sociale. E' quanto avviene in Basilicata in cui i programmi annuali a favore dei migranti hanno seguito la logica della programmazione concertata e della progettazione ad approccio integrato. Inoltre in merito al tema dei richiedenti asilo e dei rifugiati un ruolo importante è stato svolto dalla Prefetture U.T.G., attraverso gli Sportelli Unici per l'Immigrazione, con cui la Regione ha instaurato un costante collegamento operativo.
Lo stesso dicasi per la provincia autonoma di **Bolzano** dove la Provincia, Ripartizione Famiglia e Politiche Sociali, coordina il settore in collaborazione con gli enti locali interessati e le associazioni del settore privato. Sono anche organizzati periodicamente dei Tavoli di lavoro che possono avere contenuto decisionale rispetto alle linee guida e di indirizzo del settore profughi oppure essere tavoli tecnici ove vengono discussi i progetti socio-educativi in atto nelle varie strutture.
Ancora, l'art. 11 della legge regionale 6/2010 della Regione **Campania** prevede, nell'ambito delle forme di coordinamento in materia di immigrazione, la collaborazione reciproca tra le amministrazioni dello Stato, le province e i comuni nella realizzazione di specifiche iniziative di accoglienza e di integrazione sociale nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati. Parimenti la L.R. 29/2009 della **Toscana** prevede che la Regione

promuova nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto delle direttive dell'Unione Europea, la tutela del diritto di asilo e la protezione sussidiaria attraverso interventi di prima accoglienza e di integrazione, in raccordo con gli uffici centrali e periferici dello Stato, coinvolti per competenza, e con gli enti locali. Attualmente, tuttavia, non risultano avviate forme di coordinamento strutturate in entrambe le regioni.
Va segnalata la citata peculiare situazione del **Friuli Venezia Giulia** dove è attiva l'esperienza pilota del progetto "Voikrucigo/Crocicchio", cofinanziato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia nel 2009 e nel 2010. Il progetto ha l'obiettivo di dare attuazione ad un programma di interventi in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale, compresi i soggetti ospitati nel Centro di accoglienza per richiedenti asilo (C.A.R.A.) di Gradisca d'Isonzo (Gorizia), potenziando l'attività degli enti attuatori dei progetti territoriali aderenti al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) del Friuli Venezia Giulia. Nel 2009 il progetto ha ricevuto dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia un contributo di 50,000 euro, mentre il contributo regionale per il 2010 è stato di 37,500 euro (pari, in entrambi gli anni, all'80% del finanziamento complessivo del progetto che è co-finanziato al 20% dagli enti partner della rete regionale. Il progetto "Voikrucigo/Crocicchio" con notevole lungimiranza si è posto l'obiettivo di dare vita ad un sistema regionale integrato di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo mettendo tra loro in relazione il sistema di accoglienza imperniato sui C.A.R.A., di cui all'art. 20 del D.Lgs 25/08 e il sistema dell'accoglienza decentrata afferente allo SPRAR. Anche se il supporto fornito dall'amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia costituisce un fatto positivo, si ritiene, anche alla luce di quanto emerso dalla ricerca sul campo, che l'importanza del progetto non sia stata tuttavia adeguatamente colta e sostenuta dall'amministrazione regionale che vi investe risorse modeste, sia dal punto di vista economico, che sotto il profilo dei possibili interventi attivabili dalla regione stessa sulla base delle proprie competenze. Il progetto è altresì pressochè ignorato dalla Prefettura di Gorizia nel cui territorio di competenza ha sede il C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo.

In **Sicilia** non risulta attivo alcun programma regionale specifico sull'immigrazione e l'asilo e l'unica forma di coordinamento prevista a livello regionale è la Consulta Regionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione, ricostituita con Decreto n. 902 del 10 settembre 2010 del dipartimento Lavoro, ex art. 2 L.R. 55/80.

5. L'iscrizione dei richiedenti asilo al s.s.r.

5.1. Alcune problematiche relative all'applicazione delle norme vigenti in materia di iscrizione al SSN

La tematica dell'assistenza sanitaria per i richiedenti asilo, ed in modo particolare per i soggetti maggiormente vulnerabili e bisognosi di interventi anche urgenti di riabilitazione psico-fisica, costituisce un aspetto assai delicato sul quale gli interventi delle regioni sono ancora assai frammentari o assenti, nonostante la tutela della salute

sia materia di legislazione concorrente delle Regioni.
Prima tuttavia di analizzare gli interventi regionali in materia sanitaria è necessario delineare il quadro normativo in cui tali interventi si inseriscono. Occorre quindi innanzitutto ricordare la normativa prevista dal Testo Unico Immigrazione, D.lgs. 286/98, il cui art. 34 prevede che " *…hanno l'obbligo di iscrizione al SSN gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta d'asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza*[35]. L'art. 35 dello stesso Testo unico prevede come è noto che agli stranieri irregolarmente presenti in Italia sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti[36] o comunque essenziali[37], per malattia e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono inoltre garantiti: la tutela della gravidanza e della maternità, la salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive.

Se, come si è visto, la normativa nazionale prevede che il richiedente asilo in possesso di permesso di soggiorno per richiesta di asilo abbia il diritto/dovere di iscrizione al S.S.N. viene in rilievo la condizione dei richiedenti che non risultano in possesso di un titolo di soggiorno (ma solo di un attestato nominativo) in quanto inviati in accoglienza nei C.A.R.A. in attuazione delle disposizioni dell'art. 20 del D.Lgs 25/08.
Va pertanto richiamato quanto disposto dall'art. 10 DPR 303/04, a norma del quale "*Il richiedente asilo, presente nel centro, ha diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative per malattia o infortunio, erogate dal Servizio sanitario ai sensi dell'articolo 35, comma 3, del testo unico in base a convenzioni stipulate, ove possibile dal Ministero dell'Interno".* Questa disposizione venne introdotta con riferimento al trattamento sanitario dei richiedenti asilo che fossero trattenuti nei CID (Centri di identificazione). Tale DPR è ancora in vigore nelle parti in cui le norme in esso contenute siano compatibili con le disposizioni in materia di procedura dell'esame delle domande di asilo previste dal D.lgs 25/08, in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento di attuazione del citato decreto. È necessario porsi l'interrogativo se e in che misura tale norma possa concretamente applicarsi ai richiedenti asilo ospiti dei

35 Va ricordato, inoltre, che la tutela del diritto alla salute degli stranieri detenuti o internati rientra nella competenza del S.S.N., secondo quanto previsto dal d.lgs. 239/1999, "riordino della medicina penitenziaria".

36 *"Per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona",* Oriti A., *Accesso alle cure degli stranieri presenti in Italia,* in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza,* n. 4, 2005, pag.83.

37 *"Per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti)",* Oriti A., *loc. cit.,* pag. 83.

C.A.R.A., posto che è assai dubbio che tali strutture di accoglienza possano ritenersi sostitutive dei CID giacché il citato D.Lgs 25/08 tace sul punto ed in ogni caso la procedura di asilo sulla quale i CID erano incardinati risulta integralmente abrogata. Anche nell'ipotesi, qui non condivisa, in cui si ritenga che la citata disposizione sia tuttora applicabile ai richiedenti asilo accolti negli attuali C.A.R.A. si evidenzia come essa può trovare applicazione solo nei riguardi dei richiedenti ospitati nelle strutture per i primi 20 o 35 giorni poiché decorsi i termini di cui al D.Lgs 25/08 art. 20 co. 3, ai richiedenti ospiti dei C.A.R.A. va rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo e si deve applicare agli stessi la disciplina contenuta all'art. 34 TU che prevede l'iscrizione obbligatoria al SSN.[38]. Poiché la permanenza media dei richiedenti asilo nei C.A.R.A. supera di norma il periodo indicato dalla citata norma quasi tutti i richiedenti asilo ivi accolti nei dovrebbero essere iscritti al servizio sanitario regionale o subito (in caso si accolga la tesi di una ragionevole applicazione estensiva delle disposizioni di cui all'art. 34 del D.Lgs 286/98 già ai richiedenti asilo muniti di attestato nominativo), o in ogni caso poche settimane successive al loro ingresso nei C.A.R.A.. Ciò purtroppo non avviene o avviene in misura molto parziale e disomogenea con la conseguenza che i richiedenti asilo permangono talvolta per diversi mesi nei C.A.R.A. senza che intercorra la prevista iscrizione al servizio sanitario regionale. Detta situazione è allarmante in quanto le prestazioni sanitarie assicurate in ogni caso dall'applicazione del citato art. 35 del D.Lgs 286/98 ai richiedenti asilo non coprono, in ragione della natura di detta disposizione, finalizzata solo ad assicurare cure essenziali ed urgenti nei confronti di stranieri irregolarmente presenti, l'attivazione dei percorsi di cura necessari per i richiedenti asilo, ed in specie i percorsi riabilitativi rivolti alle vittime di tortura o di violenza estrema, la cui presenza tra i richiedenti asilo è assai ampia (si rinvia sul punto all'analisi condotta nel capitolo 5).

Per quanto concerne i richiedenti asilo trattenuti nei C.I.E, essi, in ragione della loro condizione giuridica di soggetti destinati di un provvedimento di espulsione o respingimento, non sono iscritti al SSN, ma ad essi sono comunque garantite, *"le cure ambulatoriali ed urgenti e comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio",* a parità di condizioni con gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. Se sul punto l'interpretazione della norma vigente non lascia dubbi, altri rilevanti interrogativi vengono comunque in rilievo in ragione del fatto che detti richiedenti ben difficilmente possono godere all'interno dei C.I.E di adeguate misure assistenziali e sanitarie che pure sarebbero necessarie in ragione della loro situazione di richiedenti la protezione internazionale. Ancora una volta è possibile evidenziare come siano proprio le situazioni più vulnerabili come le vittime di tortura o violenza estrema, oppure coloro che lamentano persecuzioni in ragione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, a correre il rischio concreto di restare escluse dagli interventi di necessaria assistenza (si rinvia altresì sul punto all'analisi e alle proposte conclusive esposte nel capitolo 13).

38 Cfr. Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali,* pubblicazione realizzata nell'ambito del Fondo Europeo per i Rifugiati 2009, Parma, 2011, pagg. 49 ss.

Alla luce dei dati emersi dalla rilevazione degli interventi regionali, si evidenzia come a tutt'oggi manchi la consapevolezza da parte delle amministrazioni regionali di inserire nella propria programmazione sanitaria interventi specifici per la presa in carico delle vittime di tortura, sia che esse siano accolte nei C.A.R.A. sia che siano accolte nello SPRAR anche se in alcune Aziende Sanitarie Locali risultano attivati alcuni primi progetti in tal senso (vedi capitolo 5).

5.2. Le diverse situazioni regionali

Una delle finalità del questionario sottoposto alle Regioni, come si è detto, è stata quella di indagare se risulti effettuata o meno l'iscrizione dei richiedenti asilo al Servizio Sanitario Regionale ed, inoltre, se vi sia effettiva esenzione dal ticket per i richiedenti asilo[39]. Va, tuttavia segnalato che non tutte le Regioni hanno risposto a tale domanda per cui quanto di seguito indicato è lungi dall'essere esaustivo.

Il quadro che è emerso dalla ricerca risulta piuttosto frastagliato. Numerose sono le regioni che prevedono sempre ed in ogni caso l'iscrizione al SSR da parte dei richiedenti asilo. In Toscana (che non ha alcun C.A.R.A. sul suo territorio), ad esempio, i richiedenti asilo sono sempre iscritti al SSR, indipendentemente dalla loro collocazione in strutture di accoglienza. Inoltre, sulla base della delibera di Giunta Regionale n. 493 del 2004 gli stranieri con permesso di soggiorno per asilo politico o protezione umanitaria sono iscritti al SSN ed esentati dalla compartecipazione alla spesa sanitaria qualora non esercitino un'attività lavorativa.
Lo stesso avviene nel Lazio (dove l'iscrizione è effettuata per 3 mesi ed è rinnovabile fino al momento del riconoscimento), in Emilia Romagna, in Valle d'Aosta, in Lombardia[40], in Campania, in Abruzzo e nella Provincia autonoma di Trento.
In Liguria i richiedenti asilo che sono accolti nei progetti del Comune di Genova, che sono tutti progetti SPRAR non essendovi in regione altre strutture di accoglienza, vengono iscritti al SSN quando viene loro rilasciato dalla Questura il permesso di soggiorno. In attesa del rilascio i richiedenti asilo vengono dotati di un codice STP. Lo stesso avviene nella Provincia autonoma di Bolzano (che non aderisce allo SPRAR e le cui strutture

39 Esenzione prevista specificamente dalla Circolare 5/2000 del Ministero della Sanità in cui si legge: "Si deve precisare riguardo al cittadino straniero con permesso di soggiorno per richiesta di asilo che, non essendo stata data a tali soggetti facoltà di intrattenere regolari rapporti di lavoro durante il periodo di richiesta di asilo, le prestazioni sanitarie sono fornite in esenzione dal sistema di compartecipazione alla spesa assimilandoli ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento".

40 Da un'indagine condotta da ORIM e pubblicata nel 2008 sulla base delle dichiarazioni fornite da alcuni operatori, è emersa una differenziazione di casistiche sulla base delle ASL di appartenenza. Si è lamentata in particolare la difformità di operato delle Asl territoriali nei confronti dell'iscrizione al SSR. Ne risulterebbe in alcuni territori una maggiore difficoltà di iscrizione al SSR per titolari di permesso di soggiorno rilasciati da questure non afferenti al territorio dell'ASL di riferimento e per non residenti o domiciliati in detto territorio. Orim, *Il diritto d'asilo in Lombardia. Rapporto 2007,* 2008.

attive non sono da considerarsi C.A.R.A., ma strutture provinciali autonome volte all'accoglienza abitativa), dove l'iscrizione avviene al momento del rilascio del permesso di soggiorno e dell'ottenimento del codice fiscale mentre prima viene rilasciato un codice STP e vengono garantite solo le prestazioni sanitarie essenziali. È prevista l'esenzione totale dal ticket per i richiedenti asilo mentre per coloro che già godono di protezione internazionale l'esenzione è riconosciuta solo in caso di reddito insufficiente.
In Sicilia i richiedenti asilo per i richiedenti asilo iscritti al SSR è prevista l'esenzione dal pagamento del ticket in conformità a quanto previsto dalla circolare del Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000.

In **Puglia** non sempre i richiedenti asilo sono iscritti al SSR: non lo sono, in particolare, i richiedenti asilo che sono all'interno dei C.A.R.A. per le ragioni sopra illustrate. Esaminando i dati forniti dal Ministero dell'Interno sui richiedenti asilo ospiti di C.A.R.A. presenti sul territorio pugliese è possibile notare come tale mancata iscrizione al SSR incida su un elevatissimo numero di richiedenti asilo: nel 2008 i richiedenti asilo ospiti del C.A.R.A. di Bari sono stati 944, mentre sono stati 1217 quelli ospiti del C.A.R.A. di Brindisi e 3762 quelli accolti nel C.A.R.A. di Foggia. Nel 2009 i richiedenti inviati al CARA di Bari sono stati 1758, quelli del C.A.R.A./C.D.A. di Brindisi 572 e quelli del C.A.R.A. di Foggia 1265. Per il 2010, infine, i richiedenti asilo del CARA di Bari sono stati 532, mentre sono stati 47 i richiedenti del C.A.R.A. di Brindisi e 282 quelli del C.A.R.A. di Foggia. E' qui necessario richiamare ancora una volta e con forza l'attenzione sulle possibili ricadute in termini di mancato diritto alla salute che tale situazione può determinare su una parte rilevante della popolazione dei richiedenti asilo. Volendo ad esempio presumere una percentuale attorno al 20% di situazioni vulnerabili tra i richiedenti asilo presenti nei C.A.R.A. (vedasi l'analisi condotta al capitolo 5), si può notare come la mancata iscrizione al servizio sanitario nazionale può influire in modo assai sensibile nella non attivazione di percorsi di emersione, presa in carico e riabilitazione specialistica che pure sarebbero necessari nei confronti dei richiedenti asilo.
La grave problematica dei C.A.R.A. sopra descritta non offusca tuttavia il fatto che la Puglia si sia mossa in un'ottica di particolare apertura e tutela nei riguardi dei titolari di protezione internazionale o umanitaria per ciò che attiene il sistema di esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Con delibera della Giunta Regionale n.1344 del 28.07.2009 la Regione Puglia ha infatti previsto che al pari dei cittadini non comunitari non in regola con le norme sul soggiorno, e i cittadini comunitari parimenti temporaneamente presenti, *"i rifugiati politici o con protezione umanitaria {..} privi di risorse economiche ed indipendentemente dall'età, sono esenti dalla compartecipazione alla spesa farmaceutica"* La citata delibera sotto il profilo tecnico giuridico è certamente carente in quanto non cita espressamente né i richiedenti asilo (che tuttavia vanno compresi nell'utilizzo del termine "rifugiato" dal momento che la procedura di asilo è, come è ben noto, un procedimento di accertamento di status) né i titolari di protezione sussidiaria. Al di là di dette carenze, non sussistono tuttavia dubbi sulla *ratio* del provvedimento e sulle sua finalità di tutelare un insieme di soggetti che necessitano di un'attenzione peculiare.

In relazione al **Piemonte** va sottolineato come fin dal 1997, la Regione Piemonte abbia previsto di istituire dieci Centri Informazioni Salute immigrati (I.S.I) presso le Aziende Sanitarie regionali con funzioni di: • informazione, educazione sanitaria, formazione permanente;• accoglimento delle dichiarazioni di identità e domicilio degli stranieri che presentano una domanda di assistenza •accesso ai servizi sanitari per gli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno• accertamento medico e invio alla struttura sanitaria competente, con l' indicazione della eventuale esenzione del pagamento ticket, per patologia o per reddito; • elaborazione di statistiche specifiche relative all'accesso alla salute degli stranieri.
Nel corso del 1999 e 2000, i Centri ISI, partiti inizialmente dall'esperienza pilota di Torino, sono stati attivati in ogni Provincia.

Si evidenzia la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra Prefettura di Torino, Questura di Torino, Regione Piemonte, Provincia di Torino e Direzione Provinciale del Lavoro finalizzato alla semplificazione amministrativa ed al miglioramento delle condizioni di salute e di accesso al lavoro di cittadini stranieri in possesso dello status di rifugiato ai sensi delle vigenti norme, o titolari di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o per motivi umanitari, presenti sul territorio provinciale .
Con le D.G.R. n. 3-110584 del 19.1.2009, DGR n. 6-12032 del 31.8.2009 e DGR n. 10-13153 del 1.2.2010 sono state ampliate all'intero territorio regionale le condizioni di accesso ai servizi sanitari per cittadini stranieri in possesso dello status di rifugiato o titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale.
Nel 2011, e con riferimento all'emergenza derivante dall'eccezionale afflusso di cittadini dal Nord Africa, in materia di assistenza la Regione Piemonte ha redatto tre circolari rivolte ai Presidi ospedalieri, ai Distretti sanitari, alle strutture sanitarie ambulatoriali private accreditate e ai Centri ISI delle Aziende Sanitarie: la circolare n. 12117/DB20.06 del 28/04/2011 ha chiarito che i cittadini stranieri beneficiari di una misura di protezione temporanea ex art. 20 T.U. Immigrazione, ricevono la necessaria assistenza sanitaria presso i citati Centri ISI (Informazione Salute Immigrati); la seconda, n. 13605/DB20.2000 del 12/03/2011 ha precisato che in caso di presenza di migranti con status di rifugiato e/o protezione sussidiaria o motivi umanitari, anche con domanda di riconoscimento in corso, trovano applicazione le disposizioni vigenti previste dal D. Lgs. 286/1998, in particolare l'art. 34 comma 1 lett. b) e la successiva circolare del Ministero della Sanità n. 5 del 24 marzo 2000 in materia di iscrizione obbligatoria al S.S.N.; infine la terza circolare, la n. 15307/DB2000 del 30/05/2011 ha previsto che, ai fini del riconoscimento del diritto all'iscrizione obbligatoria al S.S.N. senza obbligo di versamento di alcuna quota, è condizione sufficiente la presentazione del numero di codice fiscale. Con tale circolare è stata, inoltre, distribuita la scheda predisposta per l'anamnesi e la prima assistenza urgente da assicurare ai profughi al momento dell'accoglienza presso gli enti individuati.

In **Umbria**, infine, i richiedenti asilo, avvenuta la ricezione della domanda di asilo da parte della Questura, unitamente alla dichiarazione di domicilio presso il centro di accoglienza SPRAR, vengono sempre iscritti al SSR. I richiedenti asilo, inoltre, sono esonerati dal pagamento del ticket.

6.Istruzione e formazione professionale

6.1. Il quadro normativo

L'art. 117 della Costituzione al suo terzo comma esclude espressamente dalle materie di legislazione concorrente quella dell'istruzione e della formazione professionale, che viene, pertanto, demandata alla competenza esclusiva delle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Pur con i dovuti limiti, derivanti dall'intersecarsi della materia con materie "affini" di competenza statale, su cui è più volte intervenuta negli ultimi anni la Corte Costituzionale[41], si deve quindi ritenere, che la formazione professionale, ovvero la strutturazione dei corsi formativi, le condizioni dell'accesso ai corsi stessi e le concrete modalità di realizzazione degli stessi è demandata all'autonomia normativa delle Regioni.
Per ciò che concerne i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale la disciplina generale in materia di formazione professionale va coordinata con quanto previsto dall'art. 11, co. 5, d.lgs 140/05 e dall'art. 25 d.lgs. 251/07. La prima di tali norme[42] prevede che i richiedenti asilo, che siano inseriti nei servizi di accoglienza, possano *"frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dai programmi dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente asilo".* La citata norma, la cui dizione letterale può invero dare luogo a delle ambiguità, va correttamente intesa nel senso che *"i richiedenti la protezione internazionale possono frequentare i corsi per essi previsti, nonché i corsi disponibili all'interno del sistema regionale"*[43], configurando quindi la formazione professionale come un vero e proprio diritto del richiedente quale persona regolarmente soggiornante con una prospettiva di stabilità. L'art. 25 d.lgs. 251/07 dispone che: *"I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano {…} per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro".*

6.2. Le diverse situazioni regionali in materia di istruzione e formazione

Come si può notare il combinato disposto delle norme citate nel precedente paragrafo configura in modo espresso il diritto di richiedenti asilo e dei titolari di protezione

41 Si veda, *ex multis,* Corte cost. 50/2005, Corte cost. 51/2005, Corte cost. 406/2006, Corte cost. 425/2006, Corte cost. 24/2007, Corte cost. 176/2010, Corte cost. 334/2010.

42 Con la disposizione citata l'Italia ha provveduto a recepire l'art. 12 della direttiva accoglienza che prevede: *"Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro"* e ancora *"l'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 11".*

43 D'Odorico M., 2011, "La formazione professionale e l'accesso al mercato del lavoro", in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure,* Jovene, Napoli, pagg. 107 ss.

internazionale di accedere ai corsi di formazione professionale, che, come abbiamo premesso, sono di competenza regionale. La ricerca, quindi, si è proposta di indagare quali siano le offerte formative delle regioni specificamente rivolte ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale e se vi sono, in particolare per i richiedenti asilo, evidenti ostacoli di vario tipo alla loro frequenza. La ricerca, inoltre, si è proposta di indagare se vi sono dei progetti, anche sperimentali per favorire l'accesso alla formazione di richiedenti asilo e rifugiati, in particolare tramite accordi in tal senso con le strutture di accoglienza.
Il quadro che è emerso evidenzia come la dimensione della formazione per richiedenti asilo e rifugiati non sia, al momento, adeguatamente presa in considerazione da parte delle Regioni (e le stesse informazioni che è stato possibile raccogliere sono risultate scarne ed incomplete) In primo luogo già per quanto riguarda i vincoli all'iscrizione ai corsi formativi la ricerca ha infatti evidenziato come in alcune regioni l'iscrizione ai corsi di formazione sia subordinata ad alcuni requisiti formali.
E' quanto avviene, ad esempio, in **Sicilia**, dove l'iscrizione è subordinata all'iscrizione anagrafica di residenza e all'iscrizione alle liste di collocamento; ciò esclude di fatto dall'accesso ai corsi nuovamente i richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A. ove essi non godono di fatto della residenza (pur ricorrendo sovente per i richiedenti le condizioni di cui all'art. 6 co. 7 del D.Lgs 286/98)

Anche in **Emilia Romagna** la richiesta di alcuni requisiti formali, quali la previa iscrizione al centro per l'impiego e la conoscenza della lingua italiana, per l'iscrizione ai corsi di formazione si è rivelata ostativa all'iscrizione stessa da parte dei richiedenti asilo.[44]
In **Liguria** i richiedenti asilo vengono subito inseriti nei corsi di lingua dei centri di educazione permanente della scuola pubblica (ex 150 ore). Per la formazione professionale, gli stage e le borse lavoro, tuttavia, è necessario avere una forma di protezione riconosciuta o comunque il permesso di soggiorno per richiesta asilo che consenta l'attività lavorativa.

Per quanto concerne dei progetti di istruzione e formazione occorre rilevare che la Regione **Lazio** ha approvato uno specifico progetto di inclusione sociale per i richiedenti/titolari di protezione internazionale (PRIR - LAZIO approvato con D.G.R. n. 201 del 6.5.2011) che, con approccio innovativo prevede di realizzare in modo integrato sia programmi di accoglienza che di rilevazione dei profili professionali e matching tra domanda e offerta di lavoro. La copertura finanziaria grava in parte sul Fondo sociale dell'Assessorato e in parte attingerà ai finanziamenti nazionali destinati all'emergenza. Tale progetto è, al momento (giugno 2011) in fase di avvio e non risulta pertanto possibile verificarne l'efficacia.

44 *"A livello regionale i principali problemi si riscontrano: 1) nella generale carenza e scarsa adeguatezza dell'offerta formativa; 2) nella richiesta di un buon livello di conoscenza dell'italiano; 3) nella richiesta di previa iscrizione al Centro per l'Impiego, non possibile per i richiedenti protezione prima di sei mesi",* Fiorini A. Nasciuti A., Le persone con protezione internazionale in Emilia-Romagna Monitoraggio ragionale 2011, maggio 2011 pag. 36.

In **Umbria** non si evidenziano ostacoli all'iscrizione di richiedenti asilo al sistema regionale dell'istruzione (ad es. corsi di lingua) legati alla tipologia del permesso di soggiorno. Per quanto riguarda, invece, l'accesso ai corsi di formazione professionale l'ostacolo maggiore consiste nel riconoscimento della validità o nel possesso di un diploma di istruzione secondaria quale prerequisito indispensabile. L'attivazione di stage o borse lavoro, di solito, avviene facendo ricorso alle risorse economiche appositamente previste nel Piano Finanziario del Progetto o attraverso l'invio di un beneficiario al sistema S.A.L. (Servizio di Accompagnamento al Lavoro) del Comune. Più difficile è, viceversa, l'accesso agli strumenti di politica attiva del lavoro messi a disposizione dal Centro per l'impiego per ostacoli principalmente di natura linguistica. Non esistono al momento convenzioni specifiche tra gli enti gestori dei progetti SPRAR e la regione o la provincia.

Per la **Campania** il Programma Strategico Triennale per l'integrazione dei cittadini migranti 2009–2011, a proposito dell'istruzione scolastica, stabilisce, per i minori stranieri presenti sul territorio della Regione, pari condizioni di accesso ai servizi per l'infanzia ed ai servizi scolatici, mettendo in campo la possibilità di realizzare azioni concertate con le competenti amministrazioni statali e locali per promuovere ed attuare iniziative che favoriscano: a) l'alfabetizzazione ed il perfezionamento della lingua italiana per minori ed adulti; b) la realizzazione di interventi strategici per agevolare conoscenze reciproche e scambi culturali; c) l'introduzione ed il perfezionamento della conoscenza delle lingue e delle culture d'origine.
Al fine di migliorare l'occupabilità, il Piano ipotizza la realizzazione, per i cittadini stranieri, di percorsi supportati di accesso a corsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionali. Il Programma triennale infatti prevede: a) il potenziamento dell'offerta formativa di corsi di alfabetizzazione linguistica, informatica e normativa; b) la realizzazione, in riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro, di servizi, anche sperimentali, per l'accompagnamento, la facilitazione e la risoluzione di problematiche; c) la promozione di tirocini formativi e work experience.
Non si dispone a giugno 2011 di report sull'andamento di tale programma; va, inoltre, precisato come esso[45] non faccia mai espresso riferimento a richiedenti asilo e rifugiati ma si riferisca genericamente a "popolazione immigrata" sul territorio, categoria vasta in cui possono rientrare anche richiedenti asilo e rifugiati.

In **Piemonte** va evidenziato un interessante Protocollo d'Intesa tra Prefettura di Torino, Questura di Torino, Regione Piemonte, Provincia di Torino e Direzione Provinciale del Lavoro che al fine di favorire l'accesso al lavoro, prevede che "*i cittadini in possesso dello status di rifugiato o titolari di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o motivi umanitari, domiciliati nel territorio della provincia di Torino, potranno richiedere l'inserimento nelle banche dati dei disponibili al lavoro dei Centri per l'impiego di Torino, anche in assenza di un documento di identità valido, purché in possesso del permesso di soggiorno in corso di validità o della fotocopia del permesso scaduto con contestuale ricevuta di rinnovo richies*to". Il 21 maggio

45 Scaricabile all'Url: www.fse.regione.campania.it/index.cfm?m=5&s=21&i=144.

2010 è stato, inoltre, siglato tra Provincia di Torino, Prefettura di Torino e Assolavoro un ulteriore Protocollo per facilitare l'accesso al lavoro dei rifugiati politici e titolari di protezione internazionale anche se privi della residenza nel capoluogo piemontese.

Nella provincia autonoma di **Trento** i richiedenti asilo possono partecipare (e si segnala una larga partecipazione) a corsi di lingua e cultura italiana e sono supportati bilancio di competenze che consenta di indirizzarli verso percorsi professionalizzanti con tirocini in azienda.

Va, infine, evidenziato quale prima promettente buona prassi, che in data 4 aprile 2011 è stato siglato un protocollo di intesa tra la **Regione Puglia** e l'Ufficio scolastico regionale per l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana a favore anche dei richiedenti asilo presenti all'interno del C.A.R.A. di Bari.

7. Le prestazioni sociali: principi generali e carenza di programmi locali

L'art. 27 del D.lsg 251/07[46] prevede che "*i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria*". La ricerca si proponeva di evidenziare l'eventuale presenza di programmi dedicati ai titolari di protezione internazionale: stante, infatti, l'evidente differenza in ordine alle situazioni di partenza tra un cittadino italiano e il rifugiato quale persona che deve ricostruirsi un intero percorso di autonomia e di indipendenza economica a partire da una condizione di totale assenza di mezzi e di impossibilità di rientro nel proprio Paese di origine. Quest'ottica di analisi si colloca nella direzione del c.d *mainstreaming* di cui alla seconda edizione del Manuale sull'integrazione dell'Unione Europea[47], secondo cui per favorire l'integrazione è indispensabile non solo adottare misure formalmente discriminatorie, ma valutare anche se per favorire l'eliminazione delle disuguaglianze non occorre adottare misure affermative e servizi dedicati affinché le opportunità siano realmente accessibili a tutti e i diritti possano essere realmente esercitati.
La ricerca ha purtroppo rilevato una quasi totale assenza di programmi specifici che supportino gli enti locali e/o le associazioni che si occupano di rifugiati nell'attuazione di programmi ed interventi per l'inclusione sociale dei titolari di protezione.

46 Tale articolo costituisce trasposizione favorevole dell'art. 28 della Direttiva 2004/83/CE il quale prevede quale standard minimo che: "1.*Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione. 2.In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione*".

47 Disponibile all'url: ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1214_140166373.pdf.

In relazione ad alcune aree regionali si evidenzia quanto segue:
In **Basilicata** i programmi annuali sull'immigrazione hanno previsto una serie di interventi specificamente finalizzati all'inclusione sociale dei migranti, pertanto non specificamente rifugiati o comunque titolari di protezione, consistenti in azioni di ascolto, informazione, accompagnamento, supporto ed accoglienza, in una logica di continuità assistenziale, individuando i Comuni e le Associazioni che si occupano di migranti quali soggetti attuatori sul territorio e sostenendo azioni specifiche in ambito provinciale realizzate con associazioni iscritte all'albo nazionale degli enti che si occupano di accoglienza e protezione sociale.

In **Emilia Romagna** la delibera di Giunta Regionale n. 1749/08 ha esteso ai richiedenti asilo, ai rifugiati e alle persone in possesso di status di protezione sussidiaria le agevolazioni tariffarie per il trasporto pubblico urbano, extraurbano o suburbano già previste per altre categorie di persone. La delibera prevede che l'accesso all'agevolazione avvenga attraverso certificazione rilasciata dai comuni in cui i destinatari risultano residenti o a qualunque titolo domiciliati, limitatamente ad un periodo di inserimento sociale pari ad un anno, eventualmente prorogabile di un ulteriore anno. L'agevolazione deve essere parte di un percorso di inserimento sociale e/o di una presa in carico da parte dei servizi comunali e dovrebbe quindi essere finalizzata a favorire ad esempio la partecipazione ai corsi di italiano, di formazione professionale o di altra istruzione, etc. Occorre, tuttavia, precisare come quanto previsto dalla Delibera 1749/08, abbia altresì trovato un'applicazione disomogenea e sono stati avviati dei tavoli di confronto con le Aziende di trasporto locali proprio al fine di uniformarne l'applicazione.[48]

In **Calabri**a i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale risultano inseriti tra le dieci priorità del piano sociale regionale e sono tra i destinatari del Programma operativo regionale FSE 2007-2013, in particolare nell'Asse III dedicato alla "Inclusione sociale".

In Provincia Autonoma di Bolzano le persone con protezione sussidiaria o coloro che sono riconosciuti rifugiati sono equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni assistenziali di base (reddito minimo, affitto e spese accessorie, programmi socio –pedagogici per adulti e minori), per le quali l'unica condizione sono tre mesi di dimora stabile sul territorio provinciale, come del resto è previsto anche per i cittadini italiani.

48 *"A Parma (anche secondo gli operatori di Fidenza) non trova ancora applicazione. Occorre verificare nuovamente con il Comune di Parma e la Provincia se vi sono disponibilità in tal senso. {…}E' intenzione del Comune di Modena attivarsi per chiedere l'applicazione della Delibera regionale. Ai beneficiari del progetto viene fornito un abbonamento dell'autobus ricaricato per sei mesi e rinnovabile in caso di proroga dell'accoglienza. L'abbonamento è valido per il Comune di Modena. {…}Di fatto l'Azienda che gestisce i trasporti di Ferrara ha formalmente accettato la Delibera regionale ma di fatto non la applica. Per i beneficiari SPRAR, la tariffa viene pagata in una minima parte dal progetto stesso, mentre per la parte rimanente vi è un contributo (quello destinato alle categorie svantaggiate) che è a carico di Comune d Provincia. Ora Ferrara ha un nuovo ente gestore che è l'ATC di Bologna",* Fiorini A. Nasciuti A., *Le persone con protezione internazionale in Emilia-Romagna Monitoraggio ragionale 2011,* maggio 2011, pag. 44.

In ordine alle prestazioni sociali va, infine evidenziato come qualora vengano introdotte nella normativa regionale disposizioni che limitino l'accesso a determinate a determinate prestazioni sociali sulla base del criterio della continuità e/o della residenza nel territorio regionale, queste possano costituire una forma di discriminazione indiretta[49], come è avvenuto nel caso della normativa del Friuli-Venezia-Giulia di cui si dirà tra breve. Rinviando ad altre sedi l'analisi compiuta della normativa italiana in materia di antidiscriminazione[50] va sottolineato come già l'art. 43 del d.lgs 286/98 contenga una clausola generale di non discriminazione, statuendo che costituisce discriminazione: *"ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*. Occorre inoltre ricordare la Direttiva 2000/43/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 215/2003, in merito al principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e la Direttiva 2000/78/CE, recepita con d.lgs 216/2003, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro rispetto alle discriminazioni fondate, oltre che sulla razza e l'origine etnica, anche sulla religione, sulle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Va sottolineato che, ferma altresì la competenza dello Stato nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui alla legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) la discrezionalità del legislatore regionale nell'esercizio delle sue pur ampie competenze in materia di programmazione degli interventi e di definizione delle politiche integrate in materia di interventi sociali (L. 328/00, art. 8) trova altresì un limite invalicabile nel principio di "*non manifesta irragionevolezza*" delle sue scelte; si tratta di un principio a più riprese ribadito dalla Corte costituzionale[51] e riaffermato di recente nella sentenza n. 40 del 2011 con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 24/2009 che escludeva i cittadini extracomunitari dal sistema integrato dei servizi sociali e prevedeva, per quelli comunitari ed italiani, la

49 Si ha discriminazione indiretta *"Quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica, che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o di un orientamento sessuale, in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone",* (art.2.1.b) d.lgs. 215 e 216/03.

50 V. Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali*, Parma, 2011, pagg. 173 ss; Casadonte A. Guariso A., *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni,* in *Diritto Immigrazione e cittadinanza,* n. 2, 2010*, pagg. 59 ss.*

51 V. Corte Cost. 432/2005, 306/2008, 11/2009.

condizione di anzianità di residenza da almeno 36 mesi. Secondo la Corte, l'introduzione dei requisiti di nazionalità e di anzianità di residenza per l'accesso a prestazioni sociali che mirano ad affrontare situazioni di disagio e di bisogno della persone viola i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza.[52]

8. Conclusioni e raccomandazioni

8.1. Un quadro in evoluzione

Il ruolo delle Regioni, anche in sede di potestà normativa, su importanti aspetti relativi alla materia dell'immigrazione e dell'asilo si è fortemente rafforzato nel corso degli ultimi anni. Come sopra evidenziato al momento della stesura delle presente ricerca (giugno 2011) solo la **Sicilia**, il **Molise** e la **Valle d'Aosta** risultano ancora non avere una propria normativa in materia di immigrazione, mentre la **Lombardia** ha una norma oramai desueta e da tempo inapplicata, e il **Friuli Venezia Giulia** ha recentemente abrogato la propria norma regionale. Dovendo adeguatamente considerare che il Molise ha comunque avviato un percorso normativo in tal senso e che la Valle d'Aosta è una piccola regione finora scarsamente interessata dai flussi migratori, la carenza normativa in oggetto appare di particolare rilevanza in relazione a due regioni di grandi dimensioni e di ampio insediamento di popolazione straniera come la Sicilia[53] e la Lombardia, nonché in relazione ad una regione di confine, storicamente caratterizzata da un forte pluralismo linguistico e culturale, come il Friuli Venezia Giulia, la cui abrogata norma

52 *"Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso di cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso ed articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost).",* Corte cost., sent. 40/2011.

53 La ridotta percentuale di popolazione straniera sul totale della popolazione residente (circa il 2%) che si registra in Sicilia costituisce un dato che non va letto isolatamente. In primo luogo va considerato che detta percentuale appare comunque rilevante qualora si consideri l'alto numero di abitanti della Regione Sicilia; in secondo luogo, proprio sul terreno del diritto d'asilo, la Sicilia rappresenta la regione italiana che vede la maggior presenza di richiedenti asilo sul suo territorio. Il fatto che parte di essi permangano in Sicilia per un limitato periodo di prima accoglienza non diminuisce certo l'importanza che potrebbe avere il ruolo della Regione, in termini di servizi di tutela, orientamento ed accoglienza, specie delle situazioni più vulnerabili, come si è avuto modo di illustrare nel corso della trattazione.

regionale era ovunque ritenuta un'esperienza di eccellenza. Si auspica che l'evidenziato deficit normativo venga quanto prima colmato da parte delle tre regioni interessate.

Diversamente da quanto avvenuto nella prima fase delle leggi regionali, anche a partire dalle innovazioni introdotte con le leggi regionali dell'Emilia-Romagna e del Friuli Venezia Giulia tra il 2004 e il 2005, la tematica del diritto d'asilo è oramai presente (diversamente che nella prima fase della produzione legislativa delle regioni, antecedente al 2004) in quasi tutte le nuove normative regionali.
In ogni caso, anche laddove la normativa regionale sia assente o comunque non preveda alcun esplicito riferimento alla condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, si registra in molte regioni l'avvio di programmi ed interventi regionali rivolti a dette categorie di beneficiari.

Si può evidenziare quindi un quadro parzialmente positivo in promettente evoluzione, anche se il complesso degli interventi regionali rivolti ai richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria rimane ancora molto modesto, anche sotto il profilo finanziario. Solo parzialmente gli interventi realizzati paiono infatti scaturire da una consapevolezza della particolare condizione giuridica e sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria e della conseguente necessità di predisporre interventi e programmi più incisivi.

8.2. Le direzioni di sviluppo e le ragioni a favore di azioni positive specifiche

Si prendano in considerazione i seguenti principali assi degli interventi regionali:
- a) il coordinamento regionale degli interventi realizzati da enti locali e terzo settore;
- b) il sostegno a misure di accoglienza rivolte ai richiedenti asilo;
- c) le misure di sostegno socio-sanitario rivolte alle situazioni più vulnerabili;
- d) le misure specifiche per sostenere l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale e scolastica;
- e) le misure di supporto ai programmi di inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria;

(a) Sul primo aspetto solo l'**Emilia Romagna**, ed in parte l'**Umbria** (e il **Friuli Venezia Giulia** prima dell'improvvida cancellazione della legge regionale nel 2008) prevedono la realizzazione di un coordinamento regionale che permetta di realizzare un attento monitoraggio delle presenze e degli interventi di accoglienza sul territorio regionale, sui cui esiti predisporre degli interventi mirati.

- La generale assenza di programmi regionali che mirino al coordinamento e all'armonizzazione degli interventi di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria rappresenta quindi un aspetto critico rilevante che andrebbe affrontato prevedendo una sede di coordinamento tra la regione stessa, gli enti locali e gli enti di tutela, agendo, ove possibile, di concerto con le Autorità centrali.

(b) Rispetto alle misure di supporto all'accoglienza dei richiedenti asilo, salvo progetti temporanei legati ad alcune emergenze nella aree metropolitane (come ad esempio avvenuto in **Piemonte**), solo la **Campania** (ma la concreta attuazione della sua legge regionale assai recente andrà verificata) l'Umbria (con il sostegno ai progetti SPRAR) parzialmente la **Calabria** (anche in tal caso con il supporto ai percorsi di inserimento dei beneficiari dei progetti SPRAR), e le Province Autonome di **Trento** e di **Bolzano**, intervengono a sostenere direttamente gli enti locali nell'espletamento delle loro funzioni di accoglienza dei richiedenti asilo in via sussidiaria rispetto agli interventi realizzati dallo Stato.

 Si ritiene inderogabile addivenire quanto prima ad una riforma del sistema nazionale di accoglienza attraverso un coinvolgimento delle regioni nella predisposizione e gestione dei programmi di accoglienza e protezione legale e sociale dei richiedenti asilo. Si rinvia in tal senso alla dettagliata proposta contenuta nel successivo capitolo 13 ove si tratta delle principali raccomandazioni che sono scaturite dal lavoro di ricerca .

c) Va evidenziato come in materia di interventi socio-sanitari, nonostante le amplissime competenze sulla materia attribuite alle Regioni, sia ancora quasi del tutto assente la consapevolezza che è necessario intervenire, proprio a livello di organizzazione del servizio sanitario regionale, nella definizione di programmi strutturali per la presa in carico e la riabilitazione delle vittime di tortura o di violenza estrema, condizione assai frequente tra i rifugiati (si rinvia alla trattazione specifica condotta al capitolo 5). Anche laddove alcune significative sperimentazioni sono state avviate a livello di singole aziende sanitarie, esse sono rimaste esperienze poco visibili e non adeguatamente considerate e comunque non hanno ancora portato all'adozione di conseguenti politiche socio-sanitarie generali da parte delle Regioni in cui pure dette sperimentazioni sono state avviate.

 Si ritiene necessaria l'individuazione di specifiche linee guida nazionali in materia di presa in carico di richiedenti asilo e titolari di protezione in condizioni di vulnerabilità. Tali linee guida dovrebbero essere definite di concerto con le Regioni e dovrebbero prevedere, nel rispetto delle *"competenze loro attribuite dall'art. 117 della Costituzione, l'istituzione, presso ogni Azienda Sanitaria Locale, di equipe multidisciplinari costituite da personale incaricato dall'azienda sanitaria, da referenti dell'ente locale e da referenti degli enti ed associazioni di tutela operanti nella presa in carico di richiedenti/titolari di protezione internazionale in condizioni di vulnerabilità, ed aventi il compito della programmazione e del monitoraggio degli interventi di tutela della salute da realizzarsi a favore di detti beneficiari presenti nei rispettivi territori di competenza*".[54]

d) La rilevazione condotta ha permesso di evidenziare che, oltre all'ambito socio-

54 Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali*, Parma, 2011, pagg. 197 ss a cui si rimanda per un'esposizione maggiormente approfondita della seguente proposta.

sanitario, anche in altri campi nei quali pur si esercita la potestà legislativa concorrente delle regioni come l'istruzione e la formazione professionale gli interventi regionali per favorire l'accesso dei richiedenti asilo ai corsi di formazione ed istruzione siano assai modesti e disorganici e che anzi permangono situazioni di difficoltà di accesso al sistema della formazione anche rilevanti e tuttora non risolte.

 I percorsi di formazione professionale andrebbero resi concretamente accessibili ai richiedenti asilo, anche ove accolti nei C.A.R.A. ed in generale gli interventi volti all'apprendimento della lingua italiana, e i percorsi di supporto al riconoscimento dei titoli di studio ovvero di riconoscimento di titoli formativi[55] andrebbero potenziati considerando i richiedenti asilo non come soggetti passivi cui erogare l'assistenza nei centri, in attesa della definizione del procedimento di riconoscimento dello status di protezione, ma quali persone con competenze e professionalità da valorizzare.

e) L'ultimo asse di intervento è quello sul quale si addensano le maggiori carenze: nonostante si registri infatti l'esistenza, " a macchia di leopardo" di alcuni interventi di sostegno ai programmi di integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria, a tutt'oggi nessuna regione (la realtà delle due Province Autonome di Trento e Bolzano è del tutto peculiare e solo parzialmente confrontabile con il contesto nazionale) ha messo in atto un adeguato programma di supporto agli enti locali per realizzare percorsi di inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria tramite interventi aggiuntivi a quelli previsti in sede di erogazione degli ordinari interventi di assistenza sociale.

Come è stato richiamato nel capitolo 9 l'assenza di un programma nazionale per l'inclusione sociale dei titolari di protezione e le gravissime conseguenze sul piano sociale che detta carenza produce non ha ancora portato a fare maturare, anche nelle regioni del centro-nord maggiormente interessate al fenomeno, una adeguata consapevolezza sulla necessità di produrre un profondo cambiamento dell'attuale situazione. A sostegno dell'opportunità di prevedere programmi specifici di inclusione sociale rivolti ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale o umanitaria rispetto agli interventi rivolti alla popolazione straniera residente considerata nel suo complesso si considerino le seguenti due ragioni:

1. il titolare di protezione internazionale è uno straniero che gode nel territorio della Repubblica di un diritto soggettivo al soggiorno in virtù di una sua condizione giuridica del tutto peculiare; va infatti colta nella sua ampiezza la diversità che caratterizza la situazione dei titolari di protezione, soggetti di una migrazione prevalentemente forzata e traumatica, rispetto alla generalità dei cittadini stranieri soggiornanti

55 Cfr. Associazione Proritis, insieme a d ASGI, Associazione Parsec, Nova Onlus, Coop, Sociale Co:Ge.S., *" Quando il medico parla arabo",* a cura di G. Candia, L. Giacomello, G. Rellini, Programma annuale FER 2009, Sviluppo locale edizioni, Roma 2011.

per motivi diversi dalle esigenze di protezione. Ed è proprio la peculiare condizione dell'asilante a suggerire l'opportunità che le politiche pubbliche in materia di accesso ai servizi territoriali, inclusione sociale e tutela socio-sanitaria rivolte alla generalità della popolazione straniera, siano rinforzate con interventi più mirati e consistenti nel caso dei rifugiati, dei titolari di protezione sussidiaria ed umanitaria.

2. Risulta di interesse strategico anche per le amministrazioni regionali sviluppare politiche attive nel campo della programmazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, intervenendo quanto prima possibile (ovvero già nei riguardi dei richiedenti asilo) in modo da potere concorrere con le autorità centrali ad una equilibrata gestione delle presenze che tenga conto delle specificità territoriali ed eviti concentrazioni eccessive ovvero prevenga il prodursi di situazioni di disagio e marginalità sociale la cui gestione, in termini di servizi socio-assistenziali ricade comunque, in ultima istanza, proprio sul sistema delle regioni e delle autonomie locali.

Come è stato sopra evidenziato, oltre agli aspetti relativi al procedimento di riconoscimento dello status e alla condizione del titolare di protezione, di esclusiva competenza statale, la tutela del diritto d'asilo intesa nel suo complesso, inerisce ambiti quali l'assistenza socio-sanitaria, l'educazione, la formazione professionale e il lavoro, l'istruzione, ove si intersecano competenze statali e competenze regionali in forma esclusiva o concorrente.
Alla luce del complesso delle ragioni sopra indicate si ritiene che una riforma normativa del sistema di accoglienza in materia di asilo, caratterizzata da efficacia ed efficienza e pienamente conforme all'art. 117 della Costituzione, debba sia unificare i diversi sistemi di accoglienza, sia superare la logica dei singoli progetti o programmi, ancorché vasti ed importanti, quali lo S.P.R.A.R., a favore della costituzione di un unico Sistema nazionale di accoglienza che veda la partecipazione dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, secondo le funzioni proprie di ognuna delle istituzioni coinvolte. Sul tema si rinvia al successivo capitolo 13, seconda parte, con l'auspicio che quanto vi si propone possa trovare largo consenso e si possa in tempi ragionevolmente brevi addivenire ad una complessiva riforma normativa della materia.

Capitolo 13

CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE PER IL FUTURO DEL DIRITTO D'ASILO IN ITALIA

> "Si immagini ora un uomo a cui, insieme con le persone amate, vengano tolti la sua casa, le sue abitudini, i suoi abiti, tutto infine."
>
> Primo Levi

PREMESSA

La ricerca ha permesso di mettere in luce la grande fragilità e disomogeneità del sistema che supporta il diritto d'asilo in Italia, incapace di gestire un numero di domande di asilo che anche negli anni di cosiddetta "emergenza" appare se non contenuto certamente assolutamente gestibile con mezzi e procedure ordinarie. Parimenti il sistema italiano dell'asilo, nonostante l'esperienza che avrebbe dovuto accumulare sulla base della gestione oramai decennale degli arrivi sulle coste meridionali del Paese, non sembra mediamente in grado di reggere la gestione di arrivi che in alcuni periodi dell'anno ed in determinate aree geografiche risulta certamente elevato.

Il periodo preso in considerazione dalla ricerca, ovvero il triennio 2008-2010 ha permesso di evidenziare le drammatiche conseguenze della scelta politica con la quale l'Esecutivo attualmente in carica ha cercato di ostacolare con la forza l'accesso al territorio italiano e alla procedura di asilo di persone in fuga da Paesi in cui sono in atto persecuzioni o violazioni generalizzate dei diritti umani o conflitti armati.

Va comunque dato atto che i miglioramenti in materia di politiche dell'asilo sono stati assai rilevanti a seguito del recepimento della Direttiva 2004/83/CE e della Direttiva 2005/85/CE e che certamente il 2008 rappresenta un autentico spartiacque in questa

materia, ragione per cui la stessa ricerca ha ritenuto, per brevità del tempo e valutate le risorse a propria disposizione, di limitarsi all'analisi di quanto avvenuto nel triennio 2008-2010, con alcune considerazioni, necessariamente provvisorie, sul 2011.

Se in materia di standard minimi relativamente agli aspetti procedurali connessi all'esame delle domande e al contenuto della protezione internazionale (e di quella umanitaria altresì, in ragione della rilevante evoluzione giurisprudenziale intervenuta) le carenze convivono con aspetti innovativi di estremo interesse anche in un confronto con le esperienze di altri paesi UE, è l'organizzazione del sistema pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo a risultare l'aspetto più debole del sistema italiano dell'asilo, sia per ragioni giuridiche di mancato coordinamento normativo, sia per ragioni legate a scelte organizzative decisamente inefficaci. Le problematiche connesse al sistema di accoglienza per richiedenti asilo si combinano infine con l'assenza di un programma nazionale per sostenere l'inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria, dando luogo ad una situazione che senza alcuna particolare enfasi, va certamente giudicata gravissima per le sue conseguenze sul piano del disagio sociale che essa produce.

Il sistema dell'asilo in Italia appare particolarmente carente sotto il profilo della programmazione di breve e medio, così come di lungo periodo ed è frammentato in prassi amministrative e di accoglienza diverse da luogo a luogo, troppo condizionate dalle disponibilità finanziarie e dalle capacità organizzative legate a singoli contesti o a scelte politiche ed organizzative di volta in volta mutevoli.

Di fronte a ciò, sorprende, ma fino ad un certo punto, che, a parte i dettagliati rapporti prodotti da una sola parte del sistema pubblico di accoglienza, quello connesso al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) l'amministrazione centrale non abbia finora ritenuto necessario dotarsi di un rapporto periodico sul complesso del sistema di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione.

La stessa "conoscibilità" del sistema asilo in Italia rimane assai bassa, in quanto dati essenziali o non sono raccolti o comunque non sono oggetto di analisi e confronto scientifico costante, con la diretta conseguenza che il già scarno dibattito culturale e politico su questa materia appare quasi sempre disancorato da qualsivoglia oggettività.

Per potere affrontare la materia dell'asilo in maniera equilibrata e scevra da orientamenti demagogici appare indispensabile che l'opinione pubblica, le autorità centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali, sviluppino alcune consapevolezze fondamentali quali quelle di seguito indicate:

1) l'Italia è al centro del Mediterraneo, con oltre 8000 Km. di coste navigabili e molti dei Paesi non UE del Mediterraneo sono attraversati da instabilità politiche,

conflitti, violazioni generalizzate dei diritti fondamentali dell'uomo o sono l'ultimo ponte verso l'Europa di popolazioni in fuga da tali drammi individuali e collettivi che si svolgono in altri Paesi

2) Il diritto d'asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. e i molti obblighi comunitari e internazionali impongono ai pubblici poteri un'azione efficace per consentire in ogni caso l'accesso al territorio italiano dei richiedenti asilo e impongono di sviluppare una strategia di asilo di lungo periodo che sia in grado di affrontare anche le cd. emergenze

3) E' probabile che l'Italia sarà interessata da numeri crescenti di stranieri che chiedono protezione e da movimenti migratori intensi e imprevedibili, sicché occorrono strumenti di programmazione e stanziamenti ben maggiori di quelli attuali

4) L'accoglienza di uno straniero che chiede asilo non è paragonabile a quella di altri stranieri perché i richiedenti asilo sono spesso persone segnate nel corpo e nella psiche dalle torture e dalle violenze subite nei paesi di origine e di transito, il che rende difficile, o comunque di lungo periodo, il raggiungimento di una piena capacità di autonomia e di autosufficienza lavorativa e alloggiativa; detta situazione, che richiede la previsione di una programmazione di interventi specifici nel campo socio-sanitario, oggi quasi del tutto assenti, appare ulteriormente acuita in ragione delle prevalenti zone di provenienza dei richiedenti asilo in arrivo in Italia e delle situazioni nei paesi di principale transito.

Sulla base di quanto sopra evidenziato, alla luce di quanto emerso in sede di ricerca, si ritiene di potere avanzare le seguenti proposte di riforma, suddividendole, anche in un'ottica pragmatica, in azioni di breve e medio periodo:

Le **azioni di breve periodo,** che di seguito verranno indicate, consistono in disposizioni amministrative, decreti ministeriali ed altri provvedimenti attivabili già a normativa vigente.

Le **azioni di medio periodo** sono quelle che esigono l'approvazione di nuove norme legislative o regolamentari per attuare i principi generali della protezione internazionale o di nuovi stanziamenti finanziari per far fronte alle esigenze di riforma.

Le proposte di riforma che seguono sono considerate, ad avviso dell'equipe di ricerca, essenziali e prioritarie per potere rimediare in modo efficace alle attuali criticità. Per ciò che attiene altre proposte, comunque importanti, ma relative a specifici temi oggetto della ricerca, si rinvia a quanto indicato in conclusione ad ogni singolo capitolo.

PARTE PRIMA
AZIONI ATTUABILI NEL BREVE PERIODO[1]

1. In materia di accesso alla procedura, nel territorio nazionale e alla frontiera, e di accesso alle misure di accoglienza

1.1. Il fatto che un gran numero di richiedenti la protezione internazionale siano confinati per settimane o mesi in una condizione di limbo giuridico in attesa della formalizzazione della loro istanza e vengano impropriamente esclusi dall'accesso alle misure di accoglienza rischia di inficiare alla radice l'effettività della tutela del richiedente protezione internazionale e di configurare una possibile violazione del diritto comunitario. Si ritiene opportuno che, oltre a prevedere un rafforzamento dell'organico degli uffici in cui più elevato è il numero delle domande di asilo, si intervenga con semplice circolare da parte del Ministero dell'Interno chiarendo alle Questure l'esigenza di raccogliere e di verbalizzare il prima possibile qualsiasi domanda di protezione internazionale, senza frapporre alcun tipo di ostacolo non previsto dalle norme vigenti all'accesso alla procedura di asilo (p. es. senza richiedere alcuna dichiarazione di ospitalità che attesti la dimora della persona in un determinato luogo della Provincia) e al tempestivo inserimento nelle strutture di accoglienza [2]. Tra la data della presentazione della domanda alla Questura e quella della sua verbalizzazione, con presa dei rilievi fotodattiloscopici, dovrebbe decorrere il minor tempo possibile. Si evidenzia in particolare come il richiedente asilo deve comunque essere considerato tale a tutti gli effetti dal momento della manifestazione di volontà di chiedere asilo e non dal momento della verbalizzazione della domanda che in alcune situazioni di particolare pressione potrebbe ragionevolmente avvenire con alcuni giorni di distanza.[3] Al fine di accelerare le procedure, in considerazione

1 Nelle note 2, 3 e 4 vengono messe in rilievo alcune importanti proposte di rifusione della Direttive procedure (COM (2011) 0319) e della Direttiva accoglienza (COM(2011) 320) presentate dalla Commissione Europea che affrontano tematiche rispetto alle quali la normativa primaria italiana risulterebbe già sostanzialmente adeguata. Le problematiche esistenti che sono state evidenziate nel corso della ricerca sono quindi riconducibili a interpretazioni errate o a prassi applicative carenti della normativa vigente rispetto alle quali i pubblici poteri possono intervenire in maniera efficace e tempestiva anche prima dell'auspicata evoluzione del diritto europeo

2 La Commissione Europea appare consapevole dell'importanza di un innalzamento degli standard comunitari su questa delicata materia. Nella proposta di rifusione della Direttiva accoglienza presentata dalla Commissione Europea (COM(2011) 320), all'articolo 6 co. 6, si propone infatti che "*gli Stati membri non esigono documenti né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti asilo prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale.*"

3 La Commissione Europea appare ben consapevole dell'esistenza, nella UE, di un problema di difficoltà di accesso alla procedura di asilo e intende porvi rimedio. Nella nuova proposta di rifusione della direttiva procedure (COM (2011) 0319) all'articolo 6 co 3 si propone che sia stabilito che "*quando*

altresì del mero ruolo di ricezione dell'istanza che la norma attribuisce alle Autorità di P.S. senza alcun potere di intervento delle stesse Autorità in merito a valutazioni, anche *prima faicie,* della fondatezza della stessa, si ritiene che risulterebbe utile e del tutto conforme alla normativa vigente consentire la verbalizzazione della domanda tramite la compilazione di moduli disponibili anche in via informatica, (che possono altresì venire redatti con l'ausilio di enti ed associazioni) che il personale di polizia potrebbe limitarsi a controllare, aggiungendovi eventuali informazioni di polizia e i rilievi fotodattiloscopici. In particolare appare inderogabile garantire al richiedente asilo in condizioni di evidente assenza di mezzi autonomi di sostentamento un accesso immediato ai servizio socio-sanitari e all'accoglienza. In tal senso al fine di garantirne l'accesso alle misure assistenziali che il d.lgs. 140/05, art. 5 fa decorrere proprio «*dal momento della presentazione della domanda*» si raccomanda di impartire apposite disposizioni che permettano che lo straniero che ha espresso istanza di protezione internazionale acceda ai servizi di accoglienza anche prima del completamento delle procedure di verbalizzazione e fotosegnalamento, anche eventualmente predisponendo l'attivazione degli interventi di cui alla L. 29.12.1995 n. 563.

1.2. Si ritiene necessario che gli stranieri possano accedere, dal momento del loro arrivo alle frontiere aree marittime o terrestri, a una corretta e puntuale informazione sull'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale al fine di assicurare un effettivo orientamento alla procedura nei confronti di chi intendesse avvalersene e per quanto possibile scongiurare seri rischi di violazione del principio di *non refoulement.* La normativa italiana in materia di organizzazione dei servizi di frontiera, disciplinata dall'art. 11 co.5 del D.Lgs 286/98 e dall'art. 24 del DPR 394/99, appare nel complesso idonea a garantire il raggiungimento di detti obiettivi. Tuttavia, per renderla efficace, è necessario intervenire in sede di definizione di linee guida nazionali e di definizione di standard per l'espletamento dei servizi ai valichi; la ricerca infatti ha permesso di individuare interessanti buone pratiche presso alcuni valichi, ma anche non meno rilevanti problematiche connesse principalmente ad una amplissima difformità di standard di servizi anche a causa spesso di un eccessivo peso attribuito, in sede di valutazione della proposta progettuale presentata da associazioni ed enti di tutela, al mero parametro del costo inferiore [4]. In particolare appare necessario:

---

una persona dichiara l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri provvedono affinché il fatto che la persona sia richiedente sia registrato quanto prima e non oltre 72 ore dopo tale dichiarazione" e al successivo comma 4 che "*qualora un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi chieda contemporaneamente protezione internazionale, rendendo impossibile all'atto pratico rispettare il termine di 72 ore di cui al paragrafo 3, gli Stati membri possono stabilire che tale termine sia prorogato a 7 giorni lavorativi".*

4 In materia di norme di tutela dei potenziali richiedenti asilo specie alle frontiere esterne dell'Unione Europea, nonché in specifico sulla tematica del diritto all'informazione sulla possibilità di chiedere asilo giova richiamare quanto proposto dalla Commissione Europea in sede di refusione della direttiva procedure (COM (2011) 0319) Tra i considerando della proposta si legge infatti che *"al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esame i pubblici ufficiali che per primi vengono a contatto con i richie-*

a) definire standard di servizi che consentano comunque una presenza presso ogni valico di enti di comprovata esperienza nel settore dell'accoglienza e della tutela dei diritti degli stranieri, (privilegiando le progettualità in grado di rispondere anche alla temporanea presa in carico delle persone ammesse al territorio che necessitino di assistenza) con presenza di personale qualificato e di interpreti e mediatori linguistici non inferiore alle otto ore giornaliere, nonché con reperibilità in caso di necessità;
b) prevedere un coordinamento nazionale degli interventi, e realizzare una programmazione triennale, con verifica annuale, sull'andamento dei servizi effettuati con pubblicazione di un rapporto periodico sulle attività svolte da detti servizi;
c) prevedere, nella strutturazione dei luoghi in cui svolgere il servizio e nelle modalità operative, che l'ente di tutela incaricato, nell'espletamento del proprio ruolo di informazione ed orientamento verso gli stranieri, possa agire con la dovuta autonomia e terzietà rispetto all'operato delle forze di P.S, al fine di evitare che si generino possibili timori e reticenze da parte degli stranieri ad esprimere la propria effettiva condizione;
d) permettere in ogni caso l'accesso ai servizi al valico da parte di enti ed associazioni internazionali e nazionali che intendano operare un monitoraggio indipendente sulla situazione dei servizi ai valichi di frontiera.

1.3. Allo scopo di perseguire l'obiettivo primario sopra indicato, e tenuto conto della situazione di particolare congestione che si determina in occasione di arrivi collettivi via mare, e della necessità di accogliere temporaneamente i cittadini stranieri anche in strutture provvisorie finalizzate al loro soccorso, si ritiene che alcune importanti sperimentazioni quali il progetto pluriennale "Presidium", corrano il serio rischio di esaurire il loro effetto innovativo in mancanza di una prospettiva di stabilizzazione e messa a regime dei risultati raggiunti, come illustrato nel capitolo relativo alle frontiere. Si propone pertanto che servizi analoghi a quelli previsti presso i valichi di frontiera vengano istituiti anche presso i CPSA (centri di primo soccorso ed accoglienza) e presso strutture analoghe.

---

denti protezione internazionale dovrebbero essere in grado di dare ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi presenti sul territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, che intendano chiedere la protezione internazionale, tutte le pertinenti informazioni sulle modalità e sulle sedi per presentare l'istanza" e che "*per agevolare l'accesso alla procedura di esame ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento, è necessario che siano rese disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. Occorre poi che sia garantita, con appositi servizi di interpretazione, la comunicazione di base necessaria per consentire alle autorità competenti di comprendere se le persone interessate dichiarino l'intenzione di chiedere protezione internazionale" (considerando 22 e 23).* E ancora, all'articolo 6 co. 3 si propone che "*gli Stati membri garantiscono che il personale delle autorità cui potrebbero essere presentate tali dichiarazioni abbia istruzioni in proposito e riceva la formazione necessaria"* e all'articolo 8 co. 1 che "*che nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne, siano disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale*."

2. In materia di qualità del processo decisionale

La maggior parte delle problematiche connesse a questa materia necessitano di un intervento normativo, cui si rinvia nella seconda parte delle presenti raccomandazioni; tuttavia a livello di disposizioni amministrative ed organizzative va rilevato come su alcune carenze sia possibile e doveroso porre rimedio a legislazione vigente, nel minor tempo possibile. Gli aspetti su cui intervenire sono di seguito indicati.

2.1 Appare urgente che la Commissione nazionale per il diritto d'asilo, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 26 c.2 del D.Lgs 25/08, rediga un nuovo modello di verbale delle domande di asilo, che sostituisca l'attuale modulo, il cui utilizzo è in atto da molti anni, e comunque da ben prima della vasta riforma del 2008.

2.2 Non meno urgente risulta la costituzione e l'aggiornamento da parte della stessa Commissione, in modo stabile e strutturato, di un centro di documentazione sulla situazione socio-politica-economica dei paesi di provenienza dei richiedenti asilo. Quanto finora realizzato, ovvero il SERICOI (servizio richieste sui paesi di origine dei richiedenti asilo) e il portale SIPO (servizio di informazione sui paesi di origine) costituiscono certamente delle sperimentazioni positive, ma assai parziali. La costituzione di detto centro di documentazione, che si ritiene debba essere consultabile pubblicamente, dovrebbe infatti tassativamente prevedere modalità di raccolta, selezione ed uso delle informazioni da fonti plurime ed indipendenti e dovrebbe avvenire secondo un approccio multidisciplinare. Una apposita sezione di detto centro di documentazione dovrebbe riguardare la normativa e la giurisprudenza in materia di asilo degli altri Paesi della UE, nonché dell'evoluzione giurisprudenziale delle Corti dell'Unione. A tale proposito va richiamata l'attenzione del lettore sul fatto che a livello europeo un servizio di documentazione centralizzato è stato creato dal regolamento N. 439/2010 del 19 maggio 2010 (che istituisce l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo). L'articolo 4 di detto regolamento prevede infatti che *"L'Ufficio di sostegno organizza, promuove e coordina attività relative alle informazioni sui paesi di origine, in particolare: a) la raccolta .di informazioni pertinenti, affidabili, accurate e aggiornate sui paesi di origine delle persone che fanno domanda di protezione internazionale..; b) l'elaborazione di relazioni sui paesi di origine, sulla base delle informazioni raccolte in conformità alla lettera a);...e) l'analisi delle informazioni sui paesi di origine, condotta secondo modalità trasparenti."*

2.3 Si ritiene che sarebbe utile, nonché pienamente conforme ai ruoli di coordinamento ed indirizzo posti in capo alla Commissione nazionale dall'art. 5 co.1 del D.Lgs 25/08, che la Commissione nazionale stessa adotti delle Linee Guida sulle modalità di conduzione dei colloqui con i richiedenti asilo con particolare attenzione alla gestione delle situazioni maggiormente vulnerabili quali vittime di tortura e gravi

traumi[5], anche avvalendosi delle numerose ed autorevoli pubblicazioni sulla tematica redatte in sede internazionale e nazionale.[6]

2.4 Risulta parimenti opportuno che la Commissione nazionale, nell'ambito dei suoi poteri di coordinamento ed indirizzo stabilisca l'obbligo per le CCTT di redigere i verbali dell'audizione in forma testuale, nonché richiami le CCTT all'obbligo di una più precisa indicazione delle motivazioni, in fatto e in diritto delle decisioni assunte. In particolare appare necessario che le decisioni riportino i criteri di esame dei fatti e delle circostanze applicati alle singole decisioni (art. 8, d.lgs. n. 251/2007), e l'indicazione delle fonti di prova utilizzate. Ciò deve accadere per ogni decisione con la quale non si riconosce uno degli status previsti dalla normativa vigente, sia che riguardi lo status di rifugiato che lo status di protezione sussidiaria o quello di protezione umanitaria.

2.5 Sulla ragioni giuridiche in base alle quali si ritiene che l'audizione debba sempre essere svolta dal richiedente con l'intera commissione in seduta collegiale (salvo le ipotesi derogatorie di cui all'art. 12 c.1 del D.Lgs 25/08) si è già detto nel capitolo 7, cui si rinvia. Si richiama in sede di raccomandazioni che il colloquio avvenga sempre nel rispetto del principio della collegialità, fatto che risulta quasi sempre notoriamente disatteso da tutte le CCTT.

3. In materia di diritto all'informazione e di diritto di contattare l'UNHCR e altri enti di tutela

3.1. Come è noto la normativa prevede (D.Lgs 25/08 art. 10 co.3) che in ogni fase della procedura (pertanto anche in fase di accesso, nonché di verbalizzazione dell'istanza) il richiedente abbia diritto di contattare l'UNHCR o ogni altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di protezione internazionale. Nelle chiare intenzioni del legislatore la presenza di enti ed organismi di tutela dei rifugiati in tutti i luoghi e nelle circostanze in cui le domande di asilo possono essere presentate va quindi adeguatamente favorita. E' necessario pertanto impartire più

5 Va richiamata l'attenzione sul fatto che in sede di rifusione della Direttiva procedure (COM (2011) 0319 la Commissione Europea abbia ritenuto di proporre l'inserimento del seguente considerando n. 24 *"le misure nazionali dirette a identificare e documentare i sintomi e i segni di tortura o altri gravi atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, nell'ambito delle procedure oggetto della presente direttiva devono tener conto, tra l'altro, del Manuale per un'efficace indagine e documentazione di tortura o altro trattamento o pena crudele, disumano o degradante (protocollo di Istanbul)".* E ancora al considerando 25 si raccomanda in particolare che "*i colloqui personali andrebbero organizzati in modo da permettere ai richiedenti di entrambi i sessi che abbiano subito persecuzioni per motivi di genere di parlare delle esperienze passate."*

6 Con evidenza le Linee Guida predisposte diversi anni orsono dalla allora Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato risultano ampiamente superate dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta dal 2008.

precise istruzioni affinchè, nella prassi, negli uffici delle questure vengano esposti o forniti tutti i riferimenti necessari per favorire i contatti con l'UNHCR e con gli Enti di tutela contattabili in sede nazionale e locale, nonché la presenza di detti enti sia sempre ammessa in fase di presentazione della domanda e di verbalizzazione della stessa. La scarsità di informazione certa ed attendibile immediatamente accessibile ai richiedenti (atta anche a contrastare informazioni fuorvianti veicolate tra gli altri anche dalle organizzazioni che gestiscono il traffico internazionale di migranti) risulta essere un problema complessivamente molto presente e rilevante; pertanto si suggerisce che, al fine di rendere effettiva la disposizione di cui all'art. 10 c.1 del D.Lgs 25/08, si preveda non solo, come è ovvio (ma diverso da ciò che avviene concretamente nella prassi attuale) la stampa e la distribuzione, a cura dell'Amministrazione centrale, di un adeguato numero di copie dell'opuscolo informativo, ma si preveda altresì che all'atto della consegna dell'opuscolo stesso da parte della P.S. venga sottoscritta da parte del richiedente una ricevuta attestante l'avvenuta ricezione.

3.2. L'accesso ai C.A.R.A. e ai CDA risulta attualmente sottoposto a irragionevoli limitazioni attuate attraverso procedure autorizzative di lunghezza estenuante, a volte concesse volta per volta e che di fatto tendono a scoraggiare l'accesso ai centri da parte di tutti gli enti che non hanno un rapporto convenzionale di prestazione di servizi all'interno dei centri stessi. Si tratta di situazioni non nuove, bensì segnalate da molti anni da pressoché tutti gli enti di tutela ma alle quali non si è mai posto effettivo rimedio. Risulta necessario impartire adeguate indicazioni alle Prefetture affinché le autorizzazioni all'ingresso ai C.A.R.A. e ai CDA da parte di enti ed associazioni di comprovata serietà, nonché ad enti gestori di programmi SPRAR, venga ordinariamente autorizzata per periodi di durata mediamente annuale, rinnovabile, e sia subordinata esclusivamente alla previa verifica del programma di iniziative proposte dall'ente interessato. La mancata concessione dell'autorizzazione all'accesso deve potere essere assunta solo in caso di comprovata inaffidabilità dell'ente richiedente o per temporanee gravi ragioni di ordine pubblico.

3.3. L'accesso ai C.I.E al fine di potere fornire orientamento ed informazione sull'accesso alla procedura e sui diritti connessi alla condizione di richiedente asilo va parimenti favorito. La situazione attuale, caratterizzata da una tenace ed ossessiva chiusura di detti centri a qualunque soggetto esterno alla gestione del centro stesso, non può che essere considerata come un fatto gravissimo cui va posto rimedio effettivo quanto prima. Si richiama in particolare l'attenzione sulle disposizioni di cui all'art. 16 co.4 della Direttiva 2008/115/CE che sancisce il principio generale del diritto di accesso ai centri di temporanea permanenza degli straneri, da parte delle organizzazioni internazionali, nazionali e non governative; la facoltà, data dalla medesima norma, di potere assoggettare tali visite ad autorizzazioni, non può essere esercitata dall'autorità amministrativa in modo da produrre una sostanziale compressione generale e permanente del principio giuridico in base al quale il Legislatore europeo ha inteso garantire la massima trasparenza possibile di detti luoghi al fine di garantire ai trattenuti

un trattamento *"umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali, ed in conformità del diritto nazionale ed internazionale"* (Direttiva 2008/115/CE, punto 17 dei *considerand*a). Le procedure e le modalità autorizzative all'accesso ai centri previste dal DPR 394/99, art. 21 debbono pertanto essere applicate alla luce della citata evoluzione normativa del diritto europeo.

3.4. L'utilizzo sovente di strutture di accoglienza non riconducibili ai C.A.R.A. (e non afferenti al sistema SPRAR) di assai incerta qualificazione giuridica (es: i cosiddetti "centri Morcone"centri polifunzionali ovvero altre strutture variamente nominate) pone un problema della massima delicatezza e rilevanza. Dette strutture si sono diffuse in modo assai poco controllato nelle situazioni di maggiore carenza del sistema di accoglienza, specie nelle aree metropolitane, ovvero in occasione delle cosiddette "emergenze" quale è stata la situazione del 2008 e con ancor maggiore evidenza quella del 2011. Sussiste il serio rischio, nei confronti dei richiedenti asilo accolti in dette strutture ibride di un'applicazione di disposizioni confuse, variabili tra un centro e l'altro e comunque meno favorevoli rispetto a quelle previste dal D.Lgs 25/08 (la situazione del centro di Mineo in particolare è apparsa allarmante). Nelle more di una profonda riforma normativa del sistema dell'accoglienza di cui tratta la seconda parte di queste raccomandazioni appare urgente che in nessun caso il trattamento dei richiedenti asilo accolti presso qualsivoglia struttura possa risultare inferiore a quello previsto per i C.A.R.A. e che laddove la struttura di accoglienza utilizzata non abbia la natura giuridica di C.A.R.A. vadano applicate le medesime disposizioni in materia di accoglienza e di diritti del richiedente, anche in relazione alla tutela giurisdizionale, previste per i richiedenti accolti nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

4. In materia di miglioramento dei servizi di tutela rivolti ai richiedenti vittime di tortura o di violenza estrema

4.1. La presenza di vittime di tortura e di traumi estremi tra i richiedenti asilo non può essere considerata una mera eventualità che riguardi singoli sporadici casi, bensì trattasi di una condizione diffusa. Come è stato evidenziato nel capitolo 5 cui si rinvia, numerosi studi scientifici prodotti dall'OMS e da organizzazioni non-governative che tutelano i diritti umani hanno infatti messo in evidenza che i richiedenti asilo e i rifugiati hanno un'alta probabilità di essere stati vittime di torture o violenze intenzionali. Rispetto a tale quadro è necessario prevedere una risposta strutturale da parte del sistema di accoglienza e del sistema socio-sanitario nazionale al fine di:
a) permettere "l'emersione" di una condizione di frequente invisibilità;
b) predisporre interventi socio-sanitari e riabilitativi adeguati e tempestivi;
c) predisporre setting adeguati per l'audizione delle vittime di tortura o di violenza estrema anche attraverso l'utilizzo non episodico di personale di sostegno, permettendo agli organi di valutazione (CCTT, e giudice ordinario in caso di contenzioso) di potere usufruire di competenze tecniche specialistiche che permettano di acquisire elementi

di valutazione delle conseguenze degli eventi traumatici, essenziali nel procedimento decisionale.
Appare pertanto necessario ed urgente predisporre delle linee guida nazionali in materia di presa in carico di richiedenti e titolari di protezione in condizioni di vulnerabilità attraverso la costituzione di un tavolo di lavoro tra il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati, l'UNHCR, le Regioni e altri soggetti interessati (e tra essi i responsabili dei progetti FER che, sulla tematica hanno apportato elementi di novità e realizzato sperimentazioni innovative). Punto focale di dette Linee Guida deve essere la costituzione presso ogni Azienda Sanitaria Locale di equipe multidisciplinari operanti nell'ambito della ordinaria programmazione aziendale, che siano in grado di impostare e condurre delle azioni efficaci di monitoraggio del fenomeno delle presenze delle vittime di tortura tra i richiedenti asilo e i rifugiati e in generale tra la popolazione straniera, fornire apposita consulenza tecnica alle Commissioni territoriali (CCTT) per l'esame delle domande di asilo e predisporre percorsi di cura e riabilitazione.[7]

4.2. Sulla base di quanto riscontrato dalla ricerca sul campo, che ha analizzato la situazione di alcuni grandi centri di accoglienza (C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo, C.A.R.A. di Crotone, C.A.R.A. di Salina Grande-Trapani, C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto) si ritiene di confermare quanto già evidenziato da altre ricerche e studi che hanno evidenziato la non idoneità dei C.A.R.A. ed in genere delle grandi strutture collettive nel permettere una effettiva presa in carico delle situazioni vulnerabili.
Ciò per diverse ragioni fondamentali, tra le quali: a) l'utilizzo di spazi inadeguati, la dimensione collettiva dell'accoglienza su grandi numeri, e la carenza di personale adeguatamente formato; b) la frequente mancata iscrizione al SSN dei richiedenti asilo che si trovino nelle ipotesi di cui all'art. 20 c.2 del D.Lgs 25/08 ovvero nel caso di superamento dei tempi previsti dalla norma, dal mancato (o non tempestivo) rilascio del permesso di soggiorno. Si evidenzia come l'iscrizione al SSN permetta (diversamente dall'accesso alle sole prestazioni sanitarie necessarie ed urgenti di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 286/98) di potere tempestivamente predisporre accertamenti ed esami clinici, nonché interventi adeguati di riabilitazione psico-fisica dei soggetti portatori di rilevanti vulnerabilità.
Si propone pertanto di predisporre sempre, ove sia concretamente possibile, un tempestivo trasferimento dei richiedenti asilo vittime di tortura o violenza estrema individuate nei C.A.R.A. ad un programma di accoglienza in grado di assicurare un maggior livello di tutela e di protezione, quale un progetto attivo nell'ambito dello SPRAR o progetti assimilabili. Detti trasferimenti, attuabili ai sensi di quanto disposto dall'art. 22 co.1

7 Si rinvia per un ulteriore approfondimento sul punto a quanto indicato nelle "Linee Guida per un'accoglienza integrata ed attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, a cura della Provincia di Parma, pubblicazione a cura del FER Programma annuale 2009 azione 1.1.C con le cui conclusioni e proposte si concorda pienamente.

del D.Lgs 25/08 possono certamente comportare un rallentamento della procedura e vanno quindi valutati caso per caso nell'interesse del richiedente.

5. Misure in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

L'art. 17, par. 5 della direttiva 2005/85/CE prevede che gli Stati membri possano effettuare *"visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame della domanda di asilo",* prevedendo in merito a tali visite mediche una serie di garanzie informative e procedurali a tutela del minore, il cui superiore interesse, costituisce criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di quanto disposto dalle normativa della direttiva procedure stessa. La tematica dell'accertamento dell'età assume pertanto un'importanza cruciale nell'ambito della procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale del minore straniero non accompagnato. Nonostante ciò, come è stato evidenziato al capitolo 6 cui si rinvia per completezza, in Italia non vi sono al momento procedure omogenee e standardizzate per l'accertamento dell'età per i minori stranieri e, di conseguenza, il quadro delle procedure utilizzate si presenta molto frammentario con conseguente grave incertezza nella corretta applicazione delle norme vigenti.
Si ritiene che non sia ulteriormente procrastinabile l'adozione di un Protocollo nazionale per l'accertamento dell'età che:
a) definisca quali sono gli accertamenti medico-clinici che vanno condotti in caso di dubbio sull'età del minore e quali sono i margini di errore che si ritengono applicabili, fermo restando che in caso di dubbio, l'interessato va ritenuto minore;
b) preveda l'applicazione di fondamentali garanzie durante lo svolgimento degli accertamenti medico-clinici come il consenso informato del minore quale presupposto per procedere agli accertamenti stessi, la presenza di un mediatore linguistico-culturale, l'applicazione, nelle more del procedimento, di misure a tutela del presunto minore, nonché l'obbligo di rilascio all'interessato del certificato riportante gli esiti degli accertamenti condotti.

6. In materia di immediato rinforzo delle misure di accoglienza e protezione

La gestione degli interventi di accoglienza dei richiedenti asilo connessi allo stato di emergenza del 2011 va quanto più possibile finalizzata a radicare sui territori delle Regioni nuovi programmi di accoglienza decentrata. La cronica carenza di posti di accoglienza per i richiedenti asilo, nonché la ancor più grave carenza di posti di accoglienza rivolti ai titolari di protezione internazionale o umanitaria debbono indurre le Autorità centrali in primis la Protezione Civile, incaricata della gestione dell'emergenza, ad evitare di ritenere erroneamente che l'ampliamento dei posti di accoglienza costituisca solo una risposta ad esigenze transitorie. E' invece necessario radicare la consapevolezza che

almeno parte dei programmi straordinari di accoglienza attivati nel corso del 2011 ed in particolare quelli che per modalità organizzative (gestione integrata tra Enti Locali ed enti di tutela dei rifugiati e adeguatezza degli standard di interventi di accoglienza e protezione) risultino assimilabili a quanto previsto dal sistema SPRAR, debbano essere messi a regime, allargando in tal modo la capacità complessiva di intervento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione.
Si propone quindi che entro i primi mesi del 2012, anche a seguito di un attento monitoraggio sulla effettiva realizzazione dei programmi emergenziali di accoglienza realizzati nel corso del 2011, si provveda ad una assegnazione di adeguate risorse sul Fondo di cui all'art. 1-sexies della L. 39/90 come modificato dalla L. 189/02, per l'accesso, tramite bando di durata biennale, al Fondo stesso da parte degli enti locali che intendano presentare programmi territoriali di accoglienza in modo da giungere già nei primi mesi del 2012 ad un significativo aumento delle disponibilità di accoglienza attualmente in capo allo SPRAR.

PARTE SECONDA
AZIONI DI RIFORMA REALIZZABILI NEL MEDIO PERIODO

Si evidenzia in premessa come il D.Lgs 28 gennaio 2008 n. 25 prevede all'art. 38 l'emanazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto stesso, di uno o più regolamenti di attuazione. Nonostante siano passati più di tre anni dalla vigenza del D.Lgs 25/08, nessun regolamento di attuazione è stato emanato. Tale inerzia dell'Amministrazione è sintomatica della scarsissima attenzione istituzionale dedicata al diritto d'asilo. Non si ritiene in questa sede di entrare nel dettaglio di possibili proposte sulle disposizioni da inserire nel Regolamento sia perché che non è questa la sede tecnica per procedere, sia perché, dopo diversi anni di attuazione del D.Lgs 25/08 si ritiene opportuno concentrarsi su alcune prospettive di riforma normativa dello stesso decreto procedure che si ritengono necessarie.

1. In materia di accesso alla procedura e trattenimento del richiedente

1.1. Le caratteristiche prevalenti degli arrivi dei richiedenti asilo in Italia, concentrati in buona parte sulle coste meridionali, con arrivi via mare in condizione di grave disperazione e pericolo, certamente inducono a ritenere che, fatta salva la scelta, di un modello di accoglienza decentrata (vedi più avanti) sia necessario mantenere un sistema di centri di primo soccorso ed accoglienza, anche sviluppando l'esperienza decennale che v'è in questo ambito. Tuttavia proprio tale necessità impone di addivenire ad una riforma normativa del centri di primo soccorso ed accoglienza. Invero più che di riforma bisognerebbe parlare di produzione normativa ex novo, giacchè il *punctum dolens* maggiore è costituito proprio dall'assenza di norme che regolano detti centri. In particolare appare necessario disciplinare:

a) la natura giuridica di detti centri, le loro modalità di funzionamento e la previsione dei servizi da erogarsi al loro interno;
b) i diritti riconosciuti ai migranti che si trovano in detti centri e le modalità e tempi della loro permanenza, escludendo che possano verificarsi, come nella situazione attuale ordinariamente accade, situazioni di privazioni di fatto della libertà personale al di fuori di ogni controllo giurisdizionale;
c) l'istituzione di misure di controllo indipendente sull'attività di detti centri.

1.2. Appare necessario richiamare l'attenzione istituzionale sulla condizione dei richiedenti asilo trattenuti nei C.I.E. Per ragioni organizzative e di tempo la ricerca non ha potuto approfondire tale ambito verificando la situazione in tutti i C.I.E. I dati parziali che tuttavia sono emersi confermano l'esistenza di situazioni di grave assenza di minimi livelli di tutela dei richiedenti asilo trattenuti in dette strutture. In particolare si evidenzia come i richiedenti, che non sono neppure separati dagli altri

espellendi, corrono il concreto rischio di entrare in contatto con le autorità consolari del paese di origine, in violazione di quanto previsto dall'art. 2 c.7 del D.Lgs 286/98 e che, comunque, non usufruiscono in genere di servizi di assistenza specifici in base alla loro peculiare condizione giuridica. Si indicano le seguenti proposte di riforma normativa:

a) le fattispecie che danno luogo al trattenimento dei richiedenti asilo dovrebbero essere al più ricondotte all'originario impianto normativo del D.Lgs 25/08, abrogando pertanto quanto disposto dal vigente art. 21 co. 1 lettera c del D.Lgs 25/08, come modificato dal D.Lgs 159/08 in quanto trattasi di una previsione estremamente estesa e generale che equipara con ingiustificata durezza la condizione dello straniero che presenta istanza d'asilo nelle more del trattenimento con quella dello straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento ma non trattenuto che intende chiedere asilo. E' ben evidente il potente effetto dissuasivo della misura attualmente vigente che ha come effetto il mantenimento in condizioni di irregolarità di molti potenziali rifugiati. Si richiama altresì l'attenzione sulla necessità che la normativa vigente sia comunque applicata in modo conforme alle disposizioni di cui alla Direttiva 2008/115/CE che come è noto prevede, nei confronti degli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento, l'applicazione di misure di restrizione della libertà personale in un centro di trattenimento solo come ultima istanza, nel caso altre misure meno afflittive risultino in concreto non attuabili. Si ritiene pertanto che non sia conforme alla citata direttiva la previsione di un automatico trattenimento dello straniero che chiede asilo per la sola ragione che egli in passato è stato destinatario di un provvedimento di espulsione, dovendosi valutare in concreto le condizioni e il contesto in cui la domanda è presentata e la concreta situazione sociale e di vulnerabilità del soggetto stesso.

b) L'applicazione delle misure di trattenimento ai richiedenti asilo destinatari di provvedimenti di respingimento alla frontiera, nella forma del cd. "respingimento differito" disciplinato dall'art. 10 c.2 del D.Lgs 286/98 suscita rilevanti dubbi in relazione alla sua conformità con la Direttiva 2008/115/CE in materia di procedure di rimpatrio di cittadini di paesi terzi e solleva altresì serie perplessità in merito alla sua conformità con la previsione dello stesso art. 10 del D.Lgs 286/98 che, al successivo comma 4, in ossequio al principio di *non refoulement,* dispone che le disposizioni in materia di respingimento non si applicano allo straniero che chiede asilo. Se è ben chiaro che la normativa vigente può trovare applicazione nei soli casi, tassativamente circoscritti, nei quali lo straniero sia stato destinatario di un provvedimento di respingimento senza che nelle circostanze connesse al suo ingresso abbia presentato istanza di asilo e che solo successivamente abbia presentato un'istanza di protezione internazionale, va evidenziato che il testo vigente si presta a non poche ambiguità interpretative e a conseguenti applicazioni arbitrarie. In particolare la norma vigente può agevolmente fungere quale *escamotage* per disporre un uso estensivo del trattenimento nei confronti di richiedenti asilo appena giunti in Italia, alla frontiera, ovvero soccorsi in mare. Si ritiene pertanto necessario un intervento legislativo in materia che cassi la previsione del trattenimento del richiedente a seguito dell'adozione di un provvedimento di respingimento. In relazione ai forti dubbi di legittimità costituzionale connessi

all'istituto del respingimento differito, si rinvia a quanto argomentato al capitolo 1, paragrafo 1.3.

c) Si ritiene infine necessario escludere dal trattenimento le persone vulnerabili, ed in particolare le vittime di tortura o violenza estrema sia in ragione del fatto che il trattenimento in se costituisce una misura in grado di incidere negativamente, ed in modo anche drammatico, sul loro già precario equilibrio psico-fisico, sia in ragione del fatto che nei centri di trattenimento risulta impossibile assicurare a dette persone il necessario trattamento sanitario e riabilitativo. Si ricorda infatti che gli stranieri trattenuti nei C.I.E non sono iscritti al servizio sanitario nazionale e possono usufruire solo delle cure essenziali ed urgenti ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs 286/98. [8]

2. In materia di qualità del processo decisionale

2.1. Pur prendendo atto dei rilevanti progressi registrati nella prassi in materia di qualità del procedimento decisionale, si ritiene necessario addivenire quanto prima ad un innalzamento degli standard qualitativi dell'esame delle domande. La norma vigente non individua alcun criterio di selezione relativamente alla competenza e alla professionalità che debbono possedere i componenti delle CCTT al fine di potere assumere l'incarico. Per l'individuazione dei componenti delle CCTT non è infatti richiesto né un grado specifico d'istruzione, né un'esperienza o una competenza pluriennale nel settore dell'asilo, né qualifiche in materie giuridiche ovvero mediche, psicologiche, sociologiche, antropologiche o affini; non è neppure previsto un "training" iniziale e propedeutico all'assunzione dell'incarico, previa valutazione finale. Si ritiene che tale situazione non sia pienamente conforme agli standard minimi previsti dalla Direttiva 2005/85/CE (artt. 8 e 13) [9] L'assenza, nella norma primaria, di una esplicita previsione di spesa per lo svolgimento delle attività istruttorie delle CCTT (ricerca fonti e documentazione, accertamenti tramite certificazioni e perizie) rende oltremodo difficile se non di fatto impossibile (se non dando luogo a "prassi" locali a volte efficaci ma comunque "fragili" collegate alla sussistenza di progetti ad hoc, accordi e protocolli locali, utilizzo di canali informali, sovraccarico di responsabilità per il componente

8 Nella proposta di rifusione della Direttiva accoglienza (COM (2011) 320) la Commissione Europea avanza una proposta che va parzialmente nella direzione sopra indicata proponendo all'art. 11 c.1 che "*In qualsiasi circostanza, le persone vulnerabili possono essere trattenute soltanto se è stabilito che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento.*"

9 L'articolo 4 co. 1 della citata proposta di rifusione della Direttiva procedure (COM (2011)0319) prevede che "*per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità che sarà competente per l'esame adeguato delle domande a norma della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché tale autorità disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti in conformità della presente direttiva*" e al comma 3 che "*Gli Stati membri provvedono affinché il personale dell'autorità accertante abbia ricevuto una formazione adeguata. A tal fine essi predispongono formazioni iniziali e, se necessario, successive.{…}*"

dell'UNHCR, che si pone spesso quale principale o quasi esclusiva fonte documentale etc) realizzare con la dovuta diligenza quella attività istruttoria che la norma europea e la giurisprudenza chiaramente attribuiscono all'organo di valutazione, che, specie nelle frequenti situazioni di carenza di prove documentali, comporta *una forte valorizzazione dei poteri istruttori della Commissione prima e del Giudice poi, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese d'origine.*[10]

Si ritiene pertanto opportuna una modifica normativa dell'attuale art. 4 del D.Lgs 25/08 che:

a) individui i criteri di selezione dei componenti delle CCTT;
b) preveda una composizione bilanciata tra componenti nominati dall'Amministrazione centrale e qualificati esperti indipendenti in materia di diritto degli stranieri e di diritti umani nonché di altre figure professionali in grado di tenere conto delle origini culturali e del contesto da cui nasce la domanda di asilo;[11]
c) preveda che tutti i componenti delle CCTT per tutta la durata del loro incarico siano posti fuori ruolo, operino in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, sulla base degli indirizzi elaborati dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo;
d) preveda dotazioni aggiuntive all'organico esistente per le attività di supporto delle commissioni e per l'espletamento delle attività istruttorie.

2.2. La previsione di cui all'art. 4 co.2 del D.Lgs 25/08 di un numero massimo di CCTT appare oggi poco rispondente all'evoluzione avuta negli ultimi anni dal sistema italiano di accoglienza. Da una logica "emergenziale" del sistema di accoglienza, incentrata su strutture potenzialmente capaci ad accogliere grandi numeri e prevalentemente dislocate nelle zone di sbarco, si è passati ad una "programmazione ordinaria" dell'accoglienza, con un sistema caratterizzato da uno sviluppo fortemente decentrato sull'intero territorio nazionale, e per piccoli numeri. Se dunque inizialmente rispondeva ad un'esigenza prioritaria la localizzazione delle CCTT in connessione con i C.A.R.A., nei luoghi di maggiore concentrazione dei richiedenti asilo, oggi giorno si

10 Suprema Corte di Cassazione, SSUU, sentenza n. 27310 del 21 ottobre 2008

11 Si ritiene di evidenziare come stia emergendo nel dibattito comunitario una maggiore consapevolezza sulla necessità di garantire che colui che conduce i colloqui abbia la capacità di riconoscere le problematiche specifiche di cui sono portatrici le persone vittime di tortura o di violenza estrema. A tale proposito l'articolo 18 co. 5 della nuova proposta di rifusione della Direttiva procedure avanzata dalla Commissione Europea prevede che *"gli Stati membri provvedono affinché le persone che conducono i colloqui con i richiedenti conformemente alla presente direttiva ricevano una formazione diretta a riconoscere i sintomi della tortura e i problemi medici che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio."* Il medesimo articolo prevede altresì agli altri commi misure molto precise in merito alla necessità di acquisire certificazione medica idonea e alle sue modalità di utilizzo.

avverte l'esigenza di un ripensamento del numero e della dislocazione delle CCTT che tenga anche conto del coinvolgimento dell'intero territorio nazionale nell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[12]. Tale revisione, oltre a risultare idonea in riferimento alle proposte di riforma del sistema di accoglienza, di cui si dirà in seguito, consentirebbe tra l'altro di superare un altro aspetto estremamente problematico, che è quello connesso ai criteri di competenza territoriale degli Uffici Giudiziari in fase di impugnazione della decisione amministrativa, di seguito evidenziato.

3. In materia di tutela giurisdizionale

La tutela giurisdizionale costituisce una fase cruciale della procedura di esame delle istanze di protezione, in ragione della natura di diritto soggettivo dell'asilo. Si rammenta che la Direttiva 2005/85/CE, in particolare, nel tracciare la tutela minima che gli Stati membri sono tenuti a garantire ai richiedenti la protezione internazionale presenti sul proprio territorio, al considerando n. 27 afferma che "*è un principio fondamentale del diritto comunitario che le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette ad un rimedio effettivo dinanzi a un giudice a norma dell'articolo 234 del trattato*". [13] Per le ragioni indicate nel capitolo specifico cui si rinvia si ritiene che l'attuale impianto normativo in materia risulti alquanto carente sotto il profilo del requisito della effettività della tutela. Si ritiene nello specifico necessaria una revisione complessiva del dettato dell'art. 35 del D.Lgs 25/08 prevedendo quanto di seguito indicato.

3.1. Va operata una modifica della tutela giurisdizionale per quanto attiene il foro competente in materia di ricorsi contro le decisioni delle CCTT, spostando la competenza sul tribunale sede di distretto di corte d'appello competente in base al domicilio del ricorrente, al fine di assicurare un'effettiva tutela del diritto alla difesa, come prescrivono gli artt. 24 e 113 Cost. nonché di evitare, come avviene attualmente, un eccezionale accumulo di contenziosi in pochissime sedi giudiziarie con evidente allungamento dei tempi di decisione. Si evidenzia come tale proposta costituisce la previsione più idonea, stante la previsione del rito camerale a regolamentazione del procedimento dinanzi al Tribunale.

12 L'ampliamento del sistema SPRAR ha portato al coinvolgimento di 123 tra comuni, province e unioni di comuni, per un totale di 138 progetti territoriali e 3.000 posti in accoglienza messi a disposizione. Fonte: Rapporto annuale 2009/2010 Servizio centrale.

13 Va sottolineato come nella citata proposta di rifusione della Direttiva procedure da parte della Commissione il considerando 27 risulta modificato in modo sostanziale. Nella nuova formulazione l'effettività del rimedio è infatti richiesta non solo in relazione alle decisioni relative alla protezione internazionale e alla sua revoca, ma anche alle decisioni relative al rifiuto di riaprire l'esame di una domanda che sia stato sospeso. Inoltre l'effettività del rimedio non verrebbe più a dipendere dal sistema amministrativo e giudiziario di ogni Stato membro considerato nel suo complesso, essendo stato eliminato ogni riferimento ad esso.

3.2. L'effettività e l'efficacia del rimedio giurisdizionale, nell'attuale formulazione normativa, risulta eccessivamente limitata dalla previsione che impone termini assai ristretti di decadenza per la proponibilità dell'azione giudiziaria (30 giorni in taluni casi limitati e 15 giorni nei casi di accoglienza trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 D.Lgs 25/08) pena l'inammissibilità della stessa azione. Il termine decadenziale previsto dalla vigente normativa (D.Lgs 25/08 art. 35 c.11) per la proposizione dell'appello (termine di giorni 10 dalla notifica della sentenza) appare ancor di più, irragionevolmente breve. Si ritiene che il termine per la proposizione dell'azione in sede giurisdizionale andrebbe portato almeno a 30 giorni, uniformando i termini del primo e del secondo grado di giudizio.[14]

3.3. Si ritiene infine auspicabile addivenire ad una modifica normativa che preveda che l'effetto sospensivo automatico torni ad operare in tutte le ipotesi di ricorso giurisdizionale, come del resto era già stato previsto dal D.Lgs 25/08 in sede iniziale di attuazione della direttiva, proprio al fine di garantire l'efficacia del mezzo di impugnazione. In ogni caso, anche qualora il Legislatore intenda mantenere la previsione di fattispecie per le quali non operi l'effetto sospensivo ex lege, si ritiene sia necessario definire con maggiore precisione, in sede di norma primaria, che nei casi (assai frequenti) nei quali il termine di 5 giorni per il deposito dell'ordinanza di cui all'art. 35 del D.Lgs 25/08 non venga rispettato, nelle more della decisione del giudice adito, il ricorrente non possa essere allontanato dal territorio nazionale.[15] L'attuale testo normativo in materia appare infatti di incerta lettura ed è assai concreto il rischio (altresì confermato da situazioni concretamente verificatesi) che si possano determinare violazioni del principio del diritto di accesso ad una tutela giurisdizionale effettiva, ed in ultima istanza di violazioni dello stesso principio di non refoulement.

3.4. Pur nella consapevolezza che una previsione di riforma in tal senso investa la materia più vasta del gratuito patrocinio si ritiene di dovere mettere in luce come

14 La proposta appare pienamente in linea con l'articolo 46 co. 4 della nuova proposta di rifusione della Direttiva procedure avanzata dalla Commissione (COM (2011) 0319), dove verrebbe disposto che gli Stati Membri prevedono termini "ragionevoli" per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo e che *"i termini prescritti non rendono eccessivamente difficile o impossibile l'accesso dei richiedenti a un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1".*

15 Anche sotto tale profilo quanto proposto si pone in sintonia con le proposte della Commissione Europea laddove nella proposta di rifusione della Direttiva procedure all'articolo 46 comma 5 si richiede *"fatto salvo il paragrafo 6, il ricorso di cui al paragrafo 1 del presente articolo produce l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa dell'esito del procedimento."* La Commissione ha voluto qui inserire, dunque, un meccanismo di sospensione automatica legato al ricorso, anche se con le deroghe previste dal successivo comma 6, il quale specifica che *"nel caso di decisione adottata con procedura accelerata a norma dell'articolo 27, paragrafo 6, o di decisione di ritenere inammissibile la domanda a norma dell'articolo 29, paragrafo 2, lettera d), e ove la legislazione nazionale non preveda il diritto di restare nello Stato membro in attesa dell'esito del procedimento, il giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza nel territorio dello Stato membro."*

l'attuale esclusione dell'obbligatorietà della difesa tecnica nella fase amministrativa della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, ex art. 16 co. 1 D.Lgs 25/2008, non appaia ragionevole. Una lettura sostanzialistica dell'art. 24 della Costituzione, invero induce a ritenere tale difesa necessaria anche in tale fase stante il carattere fondamentale dei diritti in questione e la difficoltà per il richiedente di esplicitare da solo in forma giuridicamente corretta i fatti costitutivi di cui agli artt. 7, 8, o 14 D.Lgs 251/07.

4. In materia di status di protezione umanitaria

La protezione umanitaria disciplinata dal combinato disposto degli artt. 5 c.6 e 19 co.1 del D.Lgs 286/98 costituisce uno status di protezione su base nazionale certamente "residuale" rispetto alla protezione internazionale, ma la cui rilevanza giuridica, a lungo controversa, appare oggi assai più solida che in passato. L'evoluzione giurisprudenziale che ha infatti riconosciuto la natura di diritto soggettivo della protezione umanitaria[16] ha permesso di chiarire alcune importanti questioni, a lungo rimaste oggetto di diverse ed opposte visioni e prassi, intervenendo su: a) gli obblighi che incombono sulla Commissione territoriale; b) gli obblighi della P.A. in relazione al rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno; c) la competenza giurisdizionale.
L'analisi delle decisioni operate dalle CCTT ha permesso di rilevare un ampio ricorso alla protezione umanitaria quale terzo status di protezione rispetto ai due status previsti dalla normativa europea. Detta situazione, come evidenziato al capitolo 7, suscita perplessità sui rischi di un uso in qualche misura improprio della protezione umanitaria quale "sostituzione" della protezione sussidiaria. In sede di raccomandazioni è necessario evidenziare come l'impianto normativo in materia di protezione umanitaria risulti alquanto scarno e poco rigoroso e che, anche in considerazione della assoluta rilevanza della materia, costituisca obiettivo prioritario intervenire con norma primaria al fine di emanare una nuova disciplina completa, precisa e rigorosa dei casi e dei modi del rilascio, del rinnovo e dell'eventuale revoca dei permessi di soggiorno per motivi umanitari.

16 Va ricordato che tra il 2008 e il 2009 si è verificata una profonda evoluzione giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria che ha consentito di chiarire taluni aspetti controversi in merito al contenuto ed alla natura di detta protezione. La Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, con ordinanza del 9 settembre 2009, n. 19393, ha infatti chiarito che: "*La situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie* ***ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti fondamentali*** *con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., esclude che dette situazioni possono essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo*".

5. In materia di riforma del Regolamento Dublino II

Di seguito si richiama l'attenzione su tre proposte di riforma del Regolamento Dublino II che si ritengono fondamentali in relazione alle quali si auspica un particolare impegno positivo dell'Italia in sede comunitaria[17]

5.1. Le criticità del Regolamento Dublino appaiono profonde in quanto, al di là di singoli aspetti, sollevano questioni cruciali relative alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. L'applicazione del Regolamento stesso non può infatti prescindere dalla valutazione concreta sulla effettiva capacità del Paese dell'Unione in cui il richiedente verrebbe rinviato di rispettare gli standard minimi in materia di accoglienza, qualifiche e procedure stabilite dalle Direttive europee. La recente evoluzione giurisprudenziale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza *M.S.S. c. Grecia e Belgio* resa il 22 gennaio 2011) ma anche le sempre più numerose pronunzie di tribunali nazionali (sia verso la Grecia, che verso l'Italia in ragione delle carenze del suo sistema di accoglienza) hanno permesso di superare la radicata ma erronea idea che il Regolamento Dublino II possa funzionare quale mero meccanismo amministrativo automatico di assegnazione della competenza all'esame della domanda, senza che ciò abbia legame alcuno con la effettiva tutela dei diritti del richiedente nel paese UE in cui si intende rinviarlo. L'applicazione del Regolamento Dublino II dovrebbe essere invece essere sospesa nei casi in cui il trasferimento possa condurre il richiedente asilo a non godere di un'adeguata tutela per ciò che riguarda sia l'effettivo accesso alla domanda di asilo (e connesso rischio di *refoulement)* sia per ciò che attiene le condizioni materiali di accoglienza. La Commissione Europea nella proposta di rifusione del Regolamento Dublino II [18] ha

17 Le raccomandazioni che seguono in materia di riforma del Regolamento n. 343/2003 sono da ritenersi parziali. Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle proposte di riforma del Regolamento Dublino avanzate sia da UNHCR che da diverse agenzie ed enti di tutela, con le cui posizioni si complessivamente concorda. Vedasi in particolare:

Amnesty International, *Amnesty International's Comments on thè Commission fora Directive laying down Minimum Standards forthe reception ofasylum seeke~ -(COM(2008) 815 final) and on thè Commission Proposai for* a *Regulation estab : ' criteria and mechanisms for determining thè Member State responsive for exa ~ application for international protection lodged in one of thè Member States by* ; *country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final),* aprile 2009

EGRE, *Comments from thè European Council on Refugees and Exiles on thè* E_ *-Commission Proposai to recast thè Dublin Regulation,* aprile 2009

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of Regulation of the Euroopea Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third country national or a stateless person (Dublin II),* 18 marzo 2009

CIR, Progetto *Dubliners, Rapporto finale,* aprile 2010, realizzato nell'ambito dell'azione comunitaria FER 2007

18 Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di*

proposto, tramite l'introduzione di una nuova misura (art. 31) che *"Ove uno Stato membro si trovi in situazioni di particolare urgenza, tali da comportare pressioni eccezionali sulle sue capacità di accoglienza, sul suo regime di asilo o sulle sue infrastrutture, e il trasferimento di richiedenti protezione internazionale in applicazione del presente regolamento rischi di aggravare tale onere, lo Stato membro può chiedere la sospensione del trasferimento".* La proposta della Commissione è senza dubbio condivisibile ma del tutto insufficiente in quanto si tratta di una mera opzione attivabile in casi di fatto eccezionali su richiesta dello Stato interessato. Diversamente, pur nella piena consapevolezza dell'estrema delicatezza del tema che investe il principio di fiducia reciproca tra gli Stati dell'Unione, si ritiene che, anche alla luce della citata evoluzione giurisprudenziale del diritto europeo in materia di asilo, si renda necessaria una più incisiva modifica del Regolamento "Dublino II" al fine di inserire tra i principi generali, attualmente disciplinati dall'art.3, l'esplicita previsione di un obbligo per l'autorità amministrativa che assume la decisione del trasferimento, nonché per l'autorità giudiziaria chiamata eventualmente a sindacarne la legittimità, di valutare in concreto, caso per caso, alla luce delle informazioni fornite dal costituendo Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo, dall'UNHCR e dalle principali agenzie ed enti di tutela dei diritti dei rifugiati, se alla luce della situazione del paese di rinvio del richiedente, non sussistano serie ragioni per ritenere che possano prodursi violazioni dei diritti riconosciuti dalla C.E.D.U. (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) ed in particolare degli arttt. 3, 5 e 8, nonché di valutare se il richiedente possa effettivamente godere nel Paese di rinvio di una adeguata tutela sotto il profilo dell'accoglienza e dell'assistenza e del diritto ad un equo esame della domanda di protezione internazionale, in conformità con gli standard minimi previsti dalla Direttiva procedure e dalla Direttiva qualifiche.

5.2. Quanto sopra è strettamente connesso al secondo aspetto che si ritiene necessario modificare nella struttura complessiva del Regolamento Dublino II, ovvero l'effettività della tutela giurisdizionale. Il Regolamento Dublino, come è noto, anche per le ragioni già evidenziate nel paragrafo precedente, non prevede norme vincolanti in materia di effettività dei procedimenti di ricorso avverso le decisioni di trasferimento. Si tratta di una lacuna gravissima che in effetti fa si che in diversi stati dell'Unione il richiedente sia esposto al rischio di trasferimenti forzati eseguiti prima che l'autorità giudiziaria si sia pronunziata sull'istanza cautelare, o addirittura sia impedito l'accesso stesso alla giurisdizione attraverso notifiche delle decisioni contestuali all'esecuzione del trasferimento. Nel caso italiano, come è noto, il deposito del ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale Amministrativo Regionale non sospende automaticamente l'esecuzione del trasferimento del richiedente asilo, ma è necessario formulare contestualmente alla proposizione del ricorso un'istanza di sospensione cautelare, in via provvisoria ed urgente, facendo rilevare il grave ed irreparabile pregiudizio che subirebbe il richiedente nell'ipotesi di esecuzione. La difficoltà di reperire un'adeguata assistenza legale, i costi

protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Rifusione){SEC(2008) 2962} {SEC(2008) 2963}.

della stessa, la frequente lontananza del Tribunale da adire, nonché il fatto che nelle more della decisione cautelare il richiedente potrebbe essere allontanato portano a ritenere che anche nel caso italiano (pure in ciò affatto peggiore di altre situazioni nella UE) non sia garantita adeguata effettività alla tutela giurisdizionale.
Sul punto si valuta positivamente la proposta avanzata dalla Commissione Europea in sede di rifusione del Regolamento Dublino di garantire "*l'efficacia del diritto a un ricorso giurisdizionale, in particolare stabilendo il diritto di impugnare una decisione di trasferimento e il diritto a non essere trasferito finché non sarà presa una decisione circa l'esigenza di sospendere l'esecuzione del trasferimento; prevedendo che coloro a cui viene notificata la decisione di trasferimento possano beneficiare di un termine ragionevole per proporre ricorso; sancendo il diritto all'assistenza e/o alla rappresentanza legali*" (relazione introduttiva).

5.3. La citata proposta di rifusione del Regolamento n. 343/03 da parte della Commissione Europea appare particolarmente importante e condivisibile in relazione all'obiettivo di favorire la riunificazione famigliare "allargata". In particolare la Commissione propone di estendere il diritto al ricongiungimento familiare, includendo i familiari beneficiari di protezione sussidiaria che soggiornano in un altro Stato membro e di rendere obbligatorio (nuovo art. 11) il ricongiungimento dei parenti a carico (cioè il parente a carico di un richiedente o il richiedente a carico di un parente) e dei minori non accompagnati con parenti che se ne possono occupare (nuovo art. 6). Il richiamo, nel nuovo *consideranda* n. 11 al fatto che " *conformemente alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il rispetto dell'unità familiare deve costituire un criterio fondamentale nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del presente regolamento"* costituisce un segnale di accresciuta consapevolezza di un maggior rispetto dei diritti inviolabili della persona. Pur auspicando che le proposte avanzate dalla Commissione possano essere approvate (e di ciò si dubita considerato il faticoso procedere della discussione nelle sedi comunitarie), si ritiene che le proposte di riforma avanzate abbiano comunque una portata ed un impatto troppo modesto, poco idoneo in buona sostanza ad affrontare i gravi problemi del Regolamento Dublino. La "apertura" ad una più ampia unità famigliare nel solo caso di una relazione di stretta dipendenza tra il richiedente e la sua famiglia estesa appare infatti una proposta timida che elude uno dei temi cruciali del (non)funzionamento del Regolamento Dublino, ovvero il fatto che esso non tiene in alcun conto il ragionevole interesse del richiedente di scegliere il paese di destinazione anche sulla base di vincoli famigliari (in senso ampio). Si tratta di una questione di grande e generale portata che va considerata adottando un nuovo approccio, più lungimirante di quanto sia avvenuto fino ad oggi, anche alla luce dei dati che emergono dai vari studi sul funzionamento del Regolamento Dublino che ne mettono in luce sia il suo aspetto profondamente iniquo che il suo sostanziale fallimento nell'ottenere l'obiettivo di eseguire realmente i trasferimenti dei richiedenti da un paese all'altro dell'Unione. Il caso italiano è emblematico in tal senso: la assai modesta percentuale di effettiva esecuzione dei trasferimenti (sia in relazione alle richieste di presa in carico ricevute dagli altri Paesi sia in relazione alle richieste di presa in carico

inviate) risulta così evidente da richiedere una riflessione attenta da parte delle Autorità nazionali e dell'Unione e degli studiosi (si rinvia sul punto all'analisi condotta nel capitolo 4). Appare straordinariamente irragionevole non considerare che la separazione forzata delle famiglie allargate, oltre ad essere fonte di enormi tensioni e sofferenze inutili per molti rifugiati, è anche di grande ostacolo alla realizzazione di una efficace politica di inclusione sociale dei rifugiati stessi, con conseguenti maggiori oneri a carico delle pubbliche finanze. Si ritiene pertanto di aderire all'acuta analisi condotta dall'E. C.R.E. (European Council on Refugees and Exiles) laddove evidenzia che: *"Dublino è un sistema che provoca enormi danni ai richiedenti asilo che vengono, contro la loro volontà, spostati da un paese all'altro in Europa sulla base di norme astratte che non prendono in alcun modo in considerazione i legittimi interessi di scegliere il paese di destinazione, innanzitutto sulla base di vincoli familiari, linguistici e di presenza delle comunità di appartenenza. In questo modo il processo di integrazione viene fortemente ostacolato"* [http://www.cironlus.org/News%201%20ggno%202007.htm].

6. In materia di riforma del sistema di accoglienza

6.1. La normativa in materia di accoglienza costituisce senza dubbio la parte più critica della vigente normativa, nonché quella su cui gli interventi di riforma vanno condotti con maggiore urgenza e in profondità. Sotto il profilo giuridico va evidenziato che:

- 6.1.1. La normativa in materia di accoglienza risulta frazionata tra le disposizioni di cui al D.Lgs 140/05 e le disposizioni di cui agli artt. 1 sexies e 1 septies della L. 39/90 che disciplina il funzionamento dello SPRAR. Il modestissimo impianto normativo reggente lo SPRAR, innovativo al momento della sua ideazione, appare oggi pacificamente superato rispetto all'importante ruolo che nella prassi ha assunto il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati nel corso della sua decennale esperienza.

- 6.1.2 Le disposizioni di cui al D.Lgs 140/05 in materia di accoglienza trovano collocazione in relazione ad una normativa in materia di procedure di esame delle domande oggi totalmente superata con l'entrata in vigore del D.Lgs 25/08 e gli stessi centri che il D.Lgs 140/05 deputava all'accoglienza (i CID – Centri di identificazione) di fatto risultano abrogati con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni di cui all'art. 20 del D.Lgs 25/08. L'evoluzione normativa non risulta affatto nominalistica ma sostanziale: le fattispecie di invio ai CID e la stessa natura di detti centri appaiono completamente estranee alla disciplina che attualmente regge il funzionamento dei C.A.R.A.. In ragione di tale irriducibile differenza, le disposizioni di cui al D.Lgs 140/05 risultano non coordinate con quelle del D.Lgs 25/08 e parte dello stesso articolato del D.Lgs 140/05 nella misura in cui fa riferimento ad una procedura integralmente abrogata, risultano non più applicabili. A tutti gli effetti il D.Lgs 140/05 appare figlio di un'altra epoca, nonostante il ridotto numero di anni trascorso dalla sua emanazione.

6.2. Sotto il profilo della concreta gestione degli attuali C.A.R.A. va evidenziato che:

 6.2.1 l'utilizzo di centri collettivi, in genere di grandi dimensioni, quasi sempre ubicati in strutture adattate alla meglio quale luoghi di accoglienza, ma sorti con destinazioni d'uso del tutto diverse (si pensi ad esempio agli aeroporti militari dimessi) determina un livello dell'accoglienza e dei servizi di tutela rivolti ai richiedenti asilo complessivamente carente, talvolta in modo preoccupante. Quanto emerso dalla ricerca conferma in buona sostanza quanto già rilevato da precedenti studi indipendenti sui centri [19]. La valutazione negativa tradizionalmente data dalla generalità degli enti di tutela italiani verso dette strutture appare quindi fondata su valutazioni concrete ed obiettive . La caratteristica fondamentale dei C.A.R.A. (già ex CID) ma anche delle strutture collettive di più recente istituzione risulta quella di essere corpi del tutto estranei al contesto locale in cui i centri stessi sono collocati e alla gestione dei servizi del territorio. Tale caratteristica di fondo è ovunque presente, pur nella varietà dei contesti locali e risulta "resistente" ai pur numerosi progetti ed interventi che nel corso degli ultimi anni si sono succeduti con lo scopo di realizzare una maggiore interazione tra centri e territorio. I risultati ottenuti da tali tentativi appaiono scarsi ed effimeri nonostante l'impegno e le risorse profuse.

 6.2.2. Appare necessario interrogarsi a fondo sulla stessa utilità e funzionalità di centri quali i C.A.R.A; la loro ideazione quale parte di "centri polifunzionali" cui accostare, e a volte quasi sovrapporre, dentro una stessa logica di controllo, centri di accoglienza e centri di trattenimento ed espulsione, oltre a concreti rischi di compressione dei diritti fondamentali degli stranieri[20], appare incompatibile con l'obiettivo di assicurare efficaci forme di protezione per i richiedenti asilo. Anche laddove non accostati a centri polifunzionali strutture quali i C.A.R.A. o simili, mostrano, a pochi anni dalla loro attivazione, loro forti limiti; mal si comprende in primo luogo e a ragioni per le quali, esaurita la fase della immediata emergenza e soccorso, si mantengano i richiedenti in poche ed isolate strutture, neppure prossime geograficamente alle aree di sbarco, bensì da esse anche assai lontane, invece di provvedere ad una ripartizione dell'accoglienza dei richiedenti stessi su tutto il territorio nazionale. Né ragioni di contenimento dei costi, né ragioni di efficacia e funzionalità nell'erogazione dei servizi paiono seriamente porsi a conforto di dette scelte.

19 Vedasi in particolare Medici senza Frontiere, *Al di là del muro – secondo rapporto sui centri per migranti: C.I.E,C.A.R.A. e CDA,* Franco Angeli editore, 2010.

20 Vedasi Rapporto della cosiddetta " Commissione De Mistura", istituita con Decreto del Ministro dell'Interno del 7 luglio 2006, che ha condotto una vasta ed approfondita analisi sulla situazione dei centri per gli stranieri in Italia e che ha presentato le sue conclusioni il 31 gennaio 2007. Le proposte di riforma avanzate da detta autorevole commissione, avente a capo l'ambasciatore ONU Staffan De Mistura e che ha visto la partecipazione di alti funzionari dell'amministrazione centrale e di esperti indipendenti, sono rimaste pressoché totalmente disattese.

6.3. Sulla base di quanto sopra si ritiene che sia necessaria una riforma normativa in materia di accoglienza dei richiedenti asilo (e come si dirà più avanti, di accoglienza per i titolari di protezione internazionale ed umanitaria) sulla base dei seguenti principi ispiratori:

- 6.3.1. unificazione delle diverse tipologie di centri di accoglienza verso un sistema unico nazionale basato su un modello decentrato con presenza di strutture di accoglienza diffuse in tutte le province, con ricorso a strutture abitative di tipo ordinario, e quanto più possibile di piccole e medie dimensioni, la cui gestione sia affidata, sulla base di rigorose linee guida nazionali, e con risorse certe, al sistema dei servizi socio-sanitari del territorio;

- 6.3.2. contestuale progressiva chiusura dei C.A.R.A. e mantenimento di alcuni CPSA (centri di primo soccorso ed accoglienza) situati in aree geografiche strategiche, al fine di permettere la gestione di afflussi massicci ed improvvisi;

- 6.3.3 assorbimento nel costituendo "Sistema nazionale per il diritto d'asilo" (vedi punto successivo) delle strutture polifunzionali sorte nelle aree metropolitane per ovviare sia alle carenze del sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo, che alla carenza di programmi nazionali e regionali di accoglienza rivolti ai titolari di protezione internazionale o umanitaria;

- 6.3.4 istituzione di un "Sistema nazionale per il diritto d'asilo", che, pur partendo dalla positiva esperienza decennale dello SPRAR ne superi gli attuali intrinseci limiti strutturali, configurandosi come un articolato Sistema che prevede la partecipazione delle competenti amministrazioni statali (Ministero dell'Interno Ministero della Sanità e Ministero del Lavoro e politiche sociali), delle Regioni e degli Enti locali (superando l'impostazione, da tempo palesemente inidonea, della mera partecipazione volontaria, trattandosi di funzioni amministrative assicurate da tutti gli enti secondo le funzioni amministrative proprie di ogni ente coinvolto), degli organismi internazionali, degli enti ed associazioni di tutela dei rifugiati. Detto Sistema, strutturato sulla base di un coordinamento nazionale e di coordinamenti regionali, avrebbe il compito di:

a) predisporre piani di accoglienza dei richiedenti asilo sulla base di una programmazione pluriennale con adeguamento annuale che tenga conto anche delle situazioni vulnerabili e tra essi le vittime di tortura o violenza estrema;
b) predisporre piani di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sulla base di una programmazione pluriennale con adeguamento annuale;
c) coordinare l'invio dei richiedenti asilo verso le strutture di accoglienza su tutto il territorio nazionale dei richiedenti asilo e curare una unica banca dati centrale;
d) predisporre (come si dirà in seguito) programmi di sostegno all'inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale e umanitaria;
e) curare la formazione e l'aggiornamento permanente degli operatori pubblici a diverso titolo afferenti al Sistema;

f) predisporre un rapporto annuale sullo stato del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria.

6.4 Appare necessario in buona sostanza prevedere un modello di Sistema istituzionale adeguato con ruoli chiari e pre-determinati, operante a regime sulla base di una chiara previsione normativa, incaricato della programmazione ordinaria ed emergenziale, strutturato su un coordinamento nazionale e coordinamenti regionali. Se il Sistema ivi descritto deve avere le caratteristiche di sistema pubblico ciò non vuol dire che esso escluda la partecipazione degli Enti di tutela dei rifugiati; al contrario va superata l'attuale situazione caratterizzata dall'assenza di luoghi formali di discussione e dalla sostanziale mortificazione del ruolo degli enti di tutela italiani ("degradati" al più a meri enti gestori di servizi) prevedendo un chiaro ruolo consultivo degli enti di tutela stessi nella programmazione annuale e pluriennale; agli stessi Enti va riconosciuta la facoltà di sottoporre alle istanze istituzionali proposte e programmi e di porre interrogazioni. Si ritiene che solo attraverso un Sistema che includa al proprio interno tutte le competenze necessarie a fare fronte ad fenomeno sociale complesso e che consideri l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati come un continuum cui è necessario guardare nella sua interezza, sia possibile superare l'attuale grave carenza di coordinamento tra le varie fasi della procedura e tra le diverse funzioni pubbliche chiamate ad interagire tra loro. La natura stessa della materia della protezione dei rifugiati, che, oltre agli aspetti più squisitamente giuridici relativi alle garanzie e agli status riconosciuti, abbraccia altri ambiti essenziali per la tutela concreta dei titolari di protezione quali l'assistenza socio-sanitaria, l'educazione, la formazione professionale e il lavoro, l'istruzione, ovvero materie ove si intersecano competenze statali e competenze regionali in forma esclusiva o concorrente, porta a ritenere che l'adozione di un sistema istituzionale di accoglienza avente le caratteristiche che qui vengono proposte costituisca la scelta più opportuna nonché quella più conforme all'art. 117 della Costituzione.

6.5. Fatte salve le esigenze di primo soccorso e di svolgimento di funzioni di identificazione e controllo di P.S. in caso di arrivi massicci per le quali appare necessario prevedere il mantenimento di alcune strutture in grado di gestire la prima fase e la possibilità che in casi del tutto residuali, tassativamente individuati dalla legge, alcuni richiedenti siano sottoposti a misure di sorveglianza o persino di trattenimento, in pendenza dell'esame della loro domanda di asilo secondo un principio di ragionevolezza e gradualità delle misure, il modello ordinario di accoglienza che va privilegiato è certamente quello dell'accoglienza diffusa, superando l'irragionevole approccio attuale che investe ingenti risorse pubbliche nel trasferimento e nella concentrazione di richiedenti asilo in poche strutture avulse dalla gestione ordinaria dei servizi del territorio.
Si ben comprende ulteriormente la ragione per cui, in tale ottica, un approccio decentrato all'accoglienza dei richiedenti asilo sia da preferire: in quanto il percorso di supporto all'inclusione sociale sarà tanto più efficace quanto più la medesima persona

abbia iniziato, fin da richiedente asilo, un percorso di orientamento al territorio e di interazione con il tessuto locale. L'eventuale obiezione in base alla quale così facendo si favorirebbe l'inserimento sociale di soggetti che nella fase richiesta di asilo godono di un diritto di soggiorno nel territorio nazionale, finalizzato al solo esame della domanda è di così poco pregio da non meritare molta attenzione. Si ricorda che in caso di esito negativo dell'istanza (conclusosi sia l'iter amministrativo che eventualmente quello giurisdizionale) la situazione di un richiedente oggi presente in un C.A.R.A. ed un richiedente accolto in strutture diffuse non differisce in nulla né in termini di misure di controllo, né in termini di condizione giuridica.

6.6 Il sistema nazionale per il diritto d'asilo come sopra delineato dovrebbe occuparsi non solo di assicurare l'accoglienza ai richiedenti asilo in attuazione delle normativa europee, ma dovrebbe curare l'organizzazione di un sistema di "seconda accoglienza" successiva quindi al riconoscimento della protezione, ma necessaria a permettere al rifugiato/titolare di protezione sussidiaria o umanitaria di accedere effettivamente ad un percorso di inclusione sociale, poiché la mera equiparazione al cittadino italiano nell'accesso ai servizi sociali (art. 27 D. Lgs n. 251/07) non pare sufficiente ad assicurare una parità sostanziale. Ciò per due motivi fondamentali: in primo luogo il sistema dei servizi sociali territoriali è rivolto ai residenti, mentre è evidente che difficilmente può essere iscritto nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un Comune il titolare della protezione che, per ipotesi, abbia terminato l'iter della domanda in meno di tre mesi e quindi non sia residente in un centro di accoglienza come prevede il TU immigrazione. La libertà di scegliere la propria residenza in uno qualunque dei comuni italiani si traduce pertanto troppo spesso nella sistematica negazione della residenza da parte di qualsivoglia amministrazione comunale interpellata; in detta situazione solo l'evidenza della presenza all'addiaccio o in case occupate o altro del titolare di protezione costringe l'amministrazione comunale competente a prendere atto di tale dimora abituale. In secondo luogo occorre ricordare che per definizione i servizi sociali sono *"tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"* (art. 128, comma 2 d. lgs. n. 112/1998); perciò il sistema dei servizi sociali è certamente titolato ad intervenire verso tutte le situazioni di difficoltà, qualunque sia la causa che le prodotte o il percorso che bisogna realizzare, ma è finalizzato a rispondere a situazioni di difficoltà che possono intervenire nel corso della vita di una persona che in qualche modo già apparteneva a quel territorio e non, come avviene per persone quali i rifugiati che, per intrinseca condizione esistenziale, debbono appena iniziare una nuova vita nel paese d'asilo. Perciò occorre prevedere che il titolare di protezione abbia un diritto di accesso ad un servizio di accoglienza immediatamente successivo al riconoscimento della protezione, finalizzato a sostenere il percorso di integrazione sociale, di durata minima stabilita (es: dodici mesi prorogabili in caso di situazioni vulnerabili), decorso il quale il sistema ordinario dei servizi sociali

territoriali potrà intervenire ad eventuale supporto ulteriore, alla pari di tutti gli altri residenti. L'offerta della seconda accoglienza in tale ottica costituisce una possibilità al quale il titolare di protezione internazionale può accedere, ma alla quale può anche rinunciare se preferisce subito raggiungere una sistemazione autonoma, ovvero presso reti amicali o familiari: se tuttavia il titolare di protezione chiede una accoglienza post-riconoscimento deve potere concretamente accedervi, non come mera possibilità, nella misura "dei posti eventualmente disponibili" come purtroppo avviene nella situazione attuale, che come la ricerca ha evidenziato, vede ogni anno l'abbandono a se stessi di migliaia di titolari di protezione. La gravità di questa situazione, indegna di un paese civile, è sotto gli occhi di tutti, ben visibile nelle aree metropolitane con situazioni di grave degrado, occupazione di stabili fatiscenti, o con concentrazioni in aree-ghetto anche di amplissime dimensioni (si pensi all'area di Castelvolturno) di titolari di protezione che ivi si aggregano spinti dalla disperazione in una spirale di difesa che di fatto limita al massimo ogni concreto percorso di inclusione sociale. Non meno grave è apparso il sorprendente fenomeno della "fuga dall'Italia" dei titolari di protezione che cercando di ripresentare istanza di asilo in altri paesi UE, con effetti paradossali sul sistema Dublino II. Negare l'ampiezza e la gravità di questi fatti ovvero non considerarli strettamente connessi alla carenza delle politiche pubbliche di inclusione sociale sarebbe manifestazione di cecità.

Chapter 14

FINAL CONSIDERATIONS AND PROPOSALS FOR THE FUTURE OF THE RIGHT OF ASYLUM IN ITALY

INTRODUCTION

This research has allowed to highlight the fragility and unevenness of the system supporting the right to asylum in Italy, unable to manage a number of asylum applications, which, even in the years of the so-called "emergency", appears to be, if not contained, surely absolutely manageable with ordinary means and procedures. Similarly, despite the experience, which the Italian system should have gathered by now, based on a ten-year management of the arrivals on the southern coasts of the country, the country seems to be unable to cope with the arrivals, which are definitely high at certain times of the year and in certain geographical areas.

The research covers a period of three years, i.e. from 2008 to 2010, and reveals the dramatic consequences caused by the political solutions chosen by the Executive currently in office, which has tried to hamper by force the entry in the Italian territory, and the access to the asylum procedure, of people fleeing from their countries of origin due to persecution, or generalised violations of the human rights, or war.

It should however be acknowledged, that the improvements in matter of asylum policies have been remarkably significant following the transposition of the 2004/83/CE Directive and 2005/85/CE Directive, and that undoubtedly year 2008 represents an authentic watershed in this subject, which is why this research has considered, due to limited time and resources available, to restrict the analysis to the events occurred between 2008 and 2010, with some, necessarily provisional, remarks on 2011.

If in terms of minimum standards as to the procedures linked to the examination of applications and the content of International protection (as well as humanitarian, due to the significant case law evolution arisen) both the shortcomings and the innovative aspects coexist - and the innovations are of extreme interest compared to the experiences in other EU countries - it is the organisation of the public system of reception for asylum seekers to be the weakest aspect of Italy's asylum system, due to judicial reasons, i.e. in its lack of regulation coordination, and reasons linked to an extremely ineffective organisation choices. Finally the issues linked to the asylum applicants reception system coalesce with the absence of a National programme capable of supporting the social inclusion of the International and humanitarian protection holders, thus generating a situation, which, with no particular emphasis, is to be deemed extremely serious due to the consequent social distress it causes.

The Italian asylum system appears particularly deficient in the short, medium and long term planning and is featured by a fragmentation of both administration and reception procedures, which vary according to the place and are excessively affected by the financial resources and organisation abilities of each individual context or, to ever changing political and organisation choices.

Confronted with this situation, it is hardly surprising that, except for the detailed reports produced by one side alone of the public system of reception – i.e. that linked to the SPRAR, the system of protection for asylum seekers and refugees created according to art. 1 sexies Law 39/1990[1] - the central administration has so far failed to consider it necessary to provide itself with a periodic comprehensive report on both the reception

1 The SPRAR represents an innovative institution which bears a particular weight in the Italian asylum context, because it ensures that the reception, the legal and social protection and the social integration pathway of the asylum applicants (in an administation and jurisdictional phase) is carried out first by the municipalities and by the province administrations which, having adhered to a National announcement issued by the Government, decide of their own accord to offer reception in their territory to a certain number of applicants or refugees (the numbers are rather modest, usually between 15 and 50 people, according to the size of the town or city offering reception). The SPRAR projects, financed for 80% by State funds and 20% by the adherent municipality, have been active since 1st January 2011. There are some 130 centres across the whole country and they offer an overall number of 3,000 places. This is a significant number of places, yet completely insufficient if compared to the effective necessities of the reception system for the asylum applicants. The SPRAR system is parallel to the reception system managed directly by the Government, through the C.A.R.A. and it distinguishes itself from it, as well as for the greately higher assistance standards it offers, for two other fundamental features: a) the insertion of the asylum applicants in "ordinary" contexts of complete liberty of movement and inclusion in the local community (they are usually housed in apartments in the town without being separated from the resident population); b) unlike the reception centres for asylum applicants managed by the government, it is addressed both to the applicants and the recognised refugees (for a time following the recognition) within a perspective of continuity of the protection pathway. The SPRAR has been active since 2002, owing to a modification of the old immigration law, which dates back to 1990 and envisages a central coordination service based in Roma and managed by the ANCI (Italian Municipalities Association). See also: www.serviziocentrale.it

and protection systems for asylum applicants and the protection holders.

The very "knowability" of the asylum system in Italy itself is very low, due to the fact that essential data either fail to be collected or to become object of constant analysis and scientific confrontation, causing an already meagre cultural and political debate on the subject to become completely unobjective.

In order to address the matter of asylum in a balanced way and free from demagoguery guidelines, it is essential that, first and foremost, the public opinion, the central authorities of the State, the regional administrations (the Regioni) and the local authorities develop some basic notions:

1) Italy is at the centre of the Mediterranean, with an over 8,000-Km coastline; many of the non-EU countries overlooking the Mediterranean are either affected by political instability, conflicts, generalised violations of the fundamental human rights, or they represent the last bridge towards Europe for people fleeing from individual and collective tragedies taking place in yet other countries;

2) The right to asylum as set forth by art. 10, paragraph 3 of the Constitution and the many community and international obligations require that the public powers carry out an effective action to allow asylum seekers the entry to the Italian territory at all times and to develop a long-term asylum strategy in this sector;

3) It is likely for Italy to continue being in the future a destination for a growing number of foreigners who seek protection, and for intense and unpredictable migrant flows, therefore much broader planning and appropriation tools than those currently in use are required;

4) The reception of a foreign person who seeks asylum is not as the reception of any other foreigner, because often the former are scarred by both physical and psychological torture and violence, experienced in both origin and transition countries, which makes a lot more difficult or longer the ability of becoming completely self-sufficient. This situation, which would require a scheme of specific interventions in the health and social services sector, and is as of now almost completely inexistant, appears to be further aggravated by the predominant provenance of the asylum seekers entering Italy and the situations in the main transition countries.

Based on the foregoing and on what has emerged by this study, the following reform proposals are advanced subdivided in actions (also from a pragmatic point of view) in the short and medium-term:

Short-term actions, which will be exposed below, consist of administration measures, ministerial decrees and other measures already enforceable according to current regulations.

Medium-term actions require the approval of a new set of laws or regulations to implement the general principles of international protection or new allocations required to meet reform needs.

This research team believe that the following reform proposals must be considered essential and top priority to compensate effectively for the current critical situation. As for what other, however important, proposals are concerned, but which are relevant to specific issues discussed in this research, reference is hereby made to the conclusion of each chapter.

FIRST PART
ACTIONS ENFORCEABLE IN THE SHORT-TERM[2]

1. Access to the procedure in the national territory and at the border, and reception measures

1.1. Due to the fact that a large number of international protection applicants are confined for weeks or even months in a state of "juridical limbo", awaiting for their application to be formalised, and are improperly prevented from accessing all reception measures, their effective protection right is put at risk of invalidation and subjected to a possible violation of the EU law. As well as a reinforcement of the personnel working in the offices where the number of asylum applications is higher, it would be appropriate to intervene with a simple circular letter, issued by the Ministry of the Interior, clarifying to the Questura (Italian police headquarters) the necessity to collect and register any international protection application as soon as possible, without putting obstacles which are not expressly envisaged by the current laws regulating the access to the asylum procedure (such as requesting a host declaration certifying one's abode at a specific address in the province) and to proceed to a timely transfer in the reception centres[3]. Between the date when the application is submitted to the Questura and the date when it is registered, including fingerprints, as little time as possible should pass. In particular, it is underscored that the asylum applicant must be considered such, to all intents and purposes, from the time they manifest the intention of requesting asylum and not from the time the asylum application is registered, which at certain times of distress, it could reasonably occur within few days[4]. To speed up procedures

2 Notes 2,3, and 4 underscore some important proposals of recast of the Directive procedure (COM (2011) 0319) and the Directive reception (COM (2011) 320) presented by the European Commission which broach issues in regards to which Italian national law system appears to have substantially adjusted. The existing problems which have been addressed in the course of this research are therefore reconductable to wrong interepretations or application practices lacking current regulations inregards to which public authorities can intervene in an effective and timely way even before the hoped for evolution of the European law.

3 The European Commission appears to be aware of the importance of an increase of the European Community standards on this sensitive matter. In the recast proposal of the reception Directive presented by the European Commission (COM(2011) 320), art. 6 co. 6, it is proposed that *"Member States shall not impose any documentation or other administrative requirements on asylum seekers before granting the rights to which they are entitled* under this Directive for the sole reason that they are applicants for International protection.".

4 The European Commissions seems to be well aware of the existence, within the EU, of a problem of a difficulty to access the asylum procedure and intends to remedy. In the new recast proposal of the Procedure Directive (COM(2011) 0319) article 6 co 3 proposes to establish that "*When a person declares his/her wish to make an application for international protection, Member States shall ensure that the fact*

– given the mere role of registering the application, a task which according to current regulations is assigned to the police, who are yet in no power to evaluate, even just *prima facie,* the validity of the application itself - it is believed that it would be useful and it would meet the current regulations, to consent the submission of the application registration, by filling downloadable forms with the assistance of public bodies and associations. The police would then limit themselves to control and complete the forms with any additional police information and fingerprints. In particular, it is binding to guarantee asylum applicants, in evident lack of means of independent livelihood, immediate access to health and social services and hospitality. In this sense, in order to guarantee access to welfare measures from «the moment the application is submitted» as set forth by the Legislative Decree, D.lgs. 140/05, art. 5, it is recommended to issue special laws which allow the foreign international protection applicant to access the services even before the registration and photo/fingerprints procedures are completed, also activating reception measures as referred to in laws, L. 29.12.1995 No. 563.

1.2. It is a necessity for foreigners to be able to be informed accurately about how to be admitted to the international protection recognition procedure, from the moment they reach maritime or land borders, so as to ensure an effective assistance throughout the procedure, for those who intend to avail themselves of it, and to avoid as much as possible serious risks of violation of the *non refoulement* principle. The Italian regulations concerning the organisation of border services, established by art. 11 paragraph 5 of the D.Lgs 286/98 and by art. 24 of the Italian Presidential Decree, DPR 394/99, appears to be broadly appropriate to ensure the attainment of said objectives. However, to make it effective, it is necessary to intervene in defining national guidelines and setting standards to perform the services at border crossing points. As a matter of fact, the research has permitted to identify interesting good practices performed at some border crossing points, yet also non less relevant problems, mainly linked to a wide disparity in standard services, also often caused by an excessive weight given, upon assessing the project proposal of protection associations and public bodies, to the mere parameter of the inferior cost[5]. In particular it is necessary to:

that that person is an applicant is registered as soon as possible and no later than 72 hours after such declaration." And at the following co. 4 *"Where a large number of third country nationals or stateless persons simultaneously request international protection, which makes it impossible in practice to respect the 72-hour time limit laid down in paragraph 3, Member States may provide for that time limit to be extended to 7 working days."*

5 In regards to protection regulations of potential asylum applicants, especially at crossing border points outside the Euroepan Union, as well as to the issue of the right to information on the possibility to apply for asylum, it is useful to quote the European Commissions recast proposal of the procedure Directive (COM(2011) 0319) among the recitals it claims that *"With a view to ensuring an effective access to the examination procedure, officials who first come into contact with persons seeking international protection should be able to provide third country nationals or stateless persons who are present in the territory, including at the border, in the territorial waters or in the transit zones of the Member States, and wish to request international protection, with all relevant information as to where and how applications for international protection may be lodged."* and

a) Set service standards which allow the presence of personnel from bodies with an established experience in the reception sector at each border crossing point (privileging those with projects which can temporarily take responsibility for the people in need of assistance who have been admitted in the country) and protection of the foreigners' rights, with the presence of qualified staff, interpreters and cultural mediators working no less than 8 hours a day and always available in case of need.
b) Envisage an intervention national central coordination and carry out a three-year plan, with annual assessment as to the development of the delivered services, providing the publication of a periodic report on the activities performed by said services.
c) Envisage, when structuring the places and in the ways of delivering the service, that the protection body appointed to deliver the services, in carrying out the task of informing and counselling the foreigner, can act with the due independence and impartiality as to the work of the state police forces, in order to shun any possible fear and reticence the foreign people may feel in giving an account of their real condition.
d) Allow in all cases access to the services at the border crossing points to national and international bodies and associations, to supervise autonomously the delivered services.

1.3. In order to pursue the main objectives above mentioned - and granted the exceptional congestion which occurs at a time of collective arrivals and the necessity to temporarily shelter foreign citizens, also in temporary structures finalised to assistance - it is believed that, some important test projects, such as the multi-year "Presidium" project, are put at risk of exhausting their innovative effect, due to the lack of a stabilising perspective and adjustment of the achieved results, as discussed in the border crossing points chapter. Therefore, it is proposed that similar services to those envisaged at the border crossings be introduced at the CPSA (first aid and reception centres) and similar structures.

that *"In order to facilitate access to the examination procedure at border crossing points and in detention facilities, information should be made available on the possibility to request international protection. Basic communication necessary to enable the competent authorities to understand if persons declare their wish to apply for international protection should be ensured through interpretation arrangements."(Recitals 22-23).* And again in article 6 co. 3 it is proposed that *"Member States shall ensure that the personnel of authorities likely to receive such declarations has relevant instructions and receives the necessary training."* And at article 8 paragraph 1 *"Member States shall ensure that information on the possibility to request International protection is available in detention facilities and at border crossing points, including transit zones, at external borders."*

2. The quality of the decision-making process

The majority of the issues linked to this subject matter are in need of a juridical intervention, (more about which will be discussed in the second part); however, in terms of administration and organisation regulations, this study underscores how a solution is possible and, due to some of the deficiencies by reforming the current regulation framework, in the least time possible. Below is a list of aspects which need to be improved:

2.1 It appears urgent that the National Commission for the Right of Asylum draft a new format for the registration of asylum applications to replace the current one, which is and has been in use for many years, and also before the 2008 wide-ranging reform, thus implementing art. 26 paragraph 2 of the D.Lgs 25/08;

2.2 With the same urgency, the National Commission must set up and update an established and structured documentation centre, on the social-political-economical situation of the countries of origin of the asylum seekers. What has been so far created, namely the SERICOI (Inquiry service on the countries of origin of asylum seekers) and the SIPO portal (Information service on countries of origin), represents unquestionably a positive experimentation, yet incomplete. As a matter of fact, the establishment of said documentation centre, which is believed should be accessible by the public, should envisage a modality of collection, selection, and use of the information from multiple and independent sources, and it should occur according to a multidisciplinary approach. A special section of this documentation centre should be dedicated to asylum regulations and case law in other EU countries, as well as the jurisprudence of the Courts of the Union. In this regard, the reader's attention is drawn to the fact that at a European level, a centralised documentation service has been created by regulation No. 439/2010 of 19th May 2010 (which establishes the European Asylum Support Office). Article 4 of the mentioned regulation envisages that *"The Support Office shall organise, promote and coordinate activities relating to information on countries of origin, in particular: a) the gathering of relevant, reliable, accurate and up-to date information on countries of origin of persons applying for international protection…; b) the drafting of reports on countries of origin, on the basis of information gathered in accordance with point (a) (…) e) the analysis of information on countries of origin in a transparent manner."*

2.3 Based on the evidence of field research, it is believed that it would be useful, as well as fully compliant with the coordination and guidance roles comprised by the National Commission by art. 5 paragraph 1 of the D. Lgs 25/08, that the National Commission itself adopt the Guidelines on the manner to conduct the interviews with the asylum applicants with special attention to the management of the more vulnerable

cases, such as with victims of torture and severe trauma[6], also employing the vast and authoritative national and international publications on these issues[7].

2.4 It is also equally necessary, that the National Commission, within its powers of coordination and guidance, compel the CCNN to draft the hearing record in a textual form as well as compelling the CCTT to the fulfilment of its duty to a more precise indication of the reasons, in fact and in law, as to the decisions taken. In particular the decisions must show the criteria of the examination of facts and circumstance applied to each and every decision (art. 8, D. Lgs. No. 251/2007), and the sources of the used evidence. This must occur for each and every decision with which one of the statuses envisaged by the current regulation is not recognised, whether it is the refugee status or the subsidiary or humanitarian protection status.

2.5 About the legal reasons, based on which the interview should always occur with a unified bench of the commission (except for derogatory hypotheses referred to in article art. 12 paragraph 1 of the D.Lgs 25/08) have been discussed in the appropriate chapter n. 7 of this research to which reference is made. It is recommended that the interview always occur in respect of the main collegiality, which is notoriously and generally disregarded by all territorial commissions.

3. The right to access information and contact the UNHCR and other protection bodies

3.1. As it is common knowledge, according to the law (D.Lgs 25/08 art. 10 paragraph 3) during each phase of the procedure (therefore also during the entry phase, as well as when the application is being registered) the applicants have a right to contact the UNHCR or any other international protection organisation they may trust. In the clear intentions of the legislator, the presence of refugee protection bodies and organisations, in all places and under all circumstances in which the asylum applications can be submitted, has to be adequately

6 Attention must be drawn to the fact that in the recast of the procedure Directive (COM (2011) 0319) the European Commission has deemed to propose the inclusion of the following recital *"National measures dealing with identification and documentation of symptoms and signs of torture or other serious acts of physical or mental violence, including acts of sexual violence, in procedures covered by this Directive should inter alia be based on the Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Istanbul Protocol)."* And yet again in recital 25 it is recommended that *"personal interviews should be organised in a way which makes its possible for both female and male applicants to speak about their past experiences in cases involving gender based persecution. The complexity of gender related claims should be properly taken into account in procedures based on the safe third country concept, the safe country of origin concept or the notion of subsequent applications.*

7 It is blatant that the guidelines predisposed several years ago by the then Central Commission for the recognition of the refugee status appear to be broadly outdated by the progress made since 2008 of both the regulation system and case law.

promoted. Therefore, more precise instructions must be provided in the procedures and in the Questure as to the exhibition of all necessary information, on how to easily contact the UNHCR and any other protection body contactable at a national and local level. In addition, said organisations must always have the opportunity to be present at times when the application is being submitted and registered. The lack of certain, reliable and immediately available information for the applicants (which is also likely to contrast misleading information conveyed by, amongst others, organisations which deal with international traffic of human beings) comes across altogether as a very present and significant problem; therefore, it is suggested that, in order to make effective the regulation set forth by art. 10 paragraph 1 of the D.Lgs 25/08, which, however obvious it may seem, is still not enforced, the central administration should print and distribute as many information brochures as needed. On the other hand, applicants should sign a receipt for reception confirmation upon receiving the brochure from the State Police (PS).

3.2. Access to the C.A.R.A. (Reception Centre for Asylum Applicants) and CDA (Centre of First Reception) is currently submitted to unreasonable restrictions, implemented by authorisation procedures of extenuating length, sometimes granted each time and which in fact tend to discourage the access to the centres by all those bodies which fail to have a conventional service relationship. These are not new situations and as a matter of fact, they have been brought to attention for many years by almost all protection bodies, but which still await an effective solution. Adequate indications must be issued to the Prefetture (the Prefect's office) so that the authorisations given upon entering the C.A.R.A. and CDA by bodies and associations of established reliability, as well as bodies managing the SPRAR programmes, are issued ordinarily for periods of an average length of a year, renewable, and exclusively subject to verification of the initiative programme proposed by the interested body. The rejection of access authorisation must occur only in case of proved unreliability or for temporary serious reason of law and order.

3.3 Also the access to the C.I.E must be favoured so as to provide guidance and information on the access to the procedure and the rights linked to the asylum applicant's conditions. The current situation, featured by a persistent and obsessive closure of said centres, to any individual outside the management of the centre itself, cannot but be considered an extremely serious fact, to which an effective solution must be found as soon as possible. Attention is especially drawn to the regulations set forth by art. 16 paragraph 4 of Directive 2008/115/CE, which ratifies the general principle of the right for international, national and NGO organisations to access the foreigners temporary stay and assistance centres; the right, provided by the same regulation as to condition said accesses to authorisation, cannot be exercised by the administration authority so as to produce a substantial general and permanent compression of the general juridical principle to which the Community Legislator had set out to guarantee the utmost possible transparency of said places, so as to make sure that the people held in detention would be *"treated in a humane and dignified manner, with respect for their fundamental rights and in compliance with the national and international law"* (Directive

2008/115/CE, recital 17). Procedures and authorisation modalities regulating the access to the centres as set forth by DPR 394/99, art. 21 must therefore be read in the light of the aforementioned regulation.

3.4 The use of reception centres, which often are not referable to the C.A.R.A.s (and not afferent to the SPARA system) and of dubious juridical qualification (e.g. the so called "centri Morcone", multifunctional centres, or other structures with various names) advances an extremely sensitive and important issue. Said structures have sprouted under very little control in areas where the reception system is insufficient. Especially in metropolitan areas, or at times of so called "emergency", such as in 2008 and, even more evidently, in 2011. There is a serious risk that the asylum applicants received in the above mentioned hybrid centres apply to confused dispositions, which can vary from one centre to the other, and which are less favourable than those set forth by D.Lgs 25/08 (the situation of the Centre in Mineo, near Catania, in Sicily, is particularly worrying). Whilst awaiting for a deep reform of the regulations of the reception system (see in this paper the second part regarding the actions in the medium period), it appears of extreme importance that in no way can the treatment received by the applicants, who are received in any structure, be inferior to that envisaged at the C.A.R.A. and that whenever the reception centre employed lacks the C.A.R.A. juridical nature, the same disposition in matter of the applicant's reception and rights must be applied, also in relation to the jurisdictional protection, in regards to the applicants received within the protection system of asylum and refugees applicants (SPRAR).

4. Improvement of the protection services for asylum applicants victims of torture or extreme violence

4.1. The presence of victims of torture and trauma amongst the asylum applicants cannot be considered a mere possibility which interests individual cases, since it is a widespread condition. As underscored in the appropriate chapter, to which reference is made, numerous scientific studies produced by OMS and NGOs, which protect human rights have in fact underscored that the asylum applicants and refugees have high probability of being victims of tortures and intentional violence. In respect of this pattern of events, it appears necessary to envisage a structural response from the reception system and the national health and social system so as to:
a) allowing a condition of frequent invisibility to "emerge";
b) predisposing adequate and timely health and social and rehabilitation interventions;
c) predisposing adequate settings for the interviews of victims of torture or extreme violence, also through the non occasional use of support personnel, by placing the evaluation organs (territorial commissions, and ordinary judges in case of a dispute) into the conditions to make use of specialised technical skills which permit to acquire evaluation elements on the consequences of the traumatic events, which are essential in the decision-making procedure.

Therefore, it appears necessary and urgent to set forth national guidelines in matter of taking responsibility of protection applicants and holders in vulnerable conditions, through the constitution of a roundtable between the Ministry of the Interior, Ministry of Labour, Health and Social Policies, Ministry of Instruction University and Research, Central System of Protection for Asylum Applicants, the UNHCR, the regional administration authorities and other interested subjects (and amongst these the FER project managers who have given great contribution on this topic, by bringing new elements and by carrying out innovative experimentations). The lynchpin of said guidelines must be the constitution at the ASL (local health authority) of multidisciplinary teams working within the ordinary company organisation, capable of setting and leading effective monitoring actions of the phenomenon of the presence of victims of torture amid the asylum seekers and refugees and, in general, among the foreign population, providing the Territorial Commissions with suitable technical consultancy for the examination of asylum applications and predispose care and rehabilitation[8] pathways.

4.2. The results of the conducted field research, which analysed the situation in some big reception centres (the C.A.R.A. in Gradisca d'Isonzo and in Crotone, Salina Grande-Trapani, and Castelnuovo di Porto) confirm what has been previously underscored by other researches and studies as to C.A.R.A.'s unfitness and, more in general, larger collective structures, in efficiently taking responsibility of vulnerable cases.
Reasons for this conclusion can be summarised as follows: a) inadequate space: the collective dimension of reception on big numbers and the lack of adequately trained personnel; b) asylum applicants, whose cases are comprised in the hypotheses set forth by art. 20 paragraph 2 of the D.Lgs 25/08 or in case the times envisaged by the regulation have been exceeded, are often not registered with the SSN (National health system) for the lack of (or untimely) release of the permit to stay. It is underscored how the registration with the SSN allows asylum applicants (unlike the access to the necessary and urgent health care services, as set forth by art. 35 of the D.Lgs. n. 286/98) to timely access medical examinations, as well as appropriate psycho-physical rehabilitation of remarkably vulnerable subjects.
Whilst awaiting for a regulation reform in matter of reception (see actions of medium-term period reforms) it is proposed to set forth at all times, when concretely possible, a timely transfer of the asylum seekers survivors of torture and extreme violence defined by C.A.R.A. to a reception programme capable of ensure a greater level of tutelage and protection, such as a project comprised in within the SPRAR framework or similar projects. Said transfers, compliant with the regulations set forth by art. 22 par. 1 del D.Lgs 25/08 can undoubtedly cause slowdown in the procedure, therefore each individual case must be evaluated in the applicant's interest.

8 For an in-depth analysis on this topic, see "Guidelines for an integrated and sensible reception of asylum applicants and International protection holders' vulnerable situations, edited by Provincia di Parma, published by FER 2009 Annual Programme, action 1.1.C whose conclusions and proposals are fully shared by this team of researchers.

5. Measures for unaccompanied foreign minors applying for asylum

Art. 17, par. 5 of the Directive 2005/85/CE sets forth that the Member States may use *"medical examinations to determine the age of unaccompanied minors within the framework of the examination for the application for asylum",* envisaging, based on those medical examinations, a set of information and procedure guarantees to protect the minor, whose best interest, is a primary criteria for Member States when implementing this article. As a consequence the issue of age assessment becomes of crucial importance within the procedure framework, which aims at the recognition of international protection of the unaccompanied foreign minor. Despite the above, as underscored in the section of the research relevant to the unaccompanied minors conditions, to which for completeness reference is made, for the time being, Italy lacks homogeneous and standardised procedures for the age assessment of foreign minors, and consequently, the picture of the used procedures is very fragmented, thus resulting into great uncertainty as to the correct application of the current regulations.
Therefore, it is believed that the adoption of a national Protocol for the age assessment with the following features can no longer be procrastinated:
a) definition of the medical exams which should be carried out in case of doubt as to the age of the minor and which is the applicable margin of error, granted that in case of doubt, the concerned person must be considered a minor;
b) application of the fundamental guarantees during the medical examinations, such as the minor's informed consent as a condition to proceed to the assessment, the presence of a linguistic-cultural mediator, the application, whilst awaiting for the procedure, of the measures to protect the alleged minor, as well as the obligation to release to the concerned person the certificate stating the results of the assessment carried out and the indication of the legal remedies.

6. Immediate strengthening of the reception and protection measures

The management of the interventions for asylum applicants reception linked to the state of emergency must be finalised, as much as possible, so as to root on the regional territories new programmes of decentralised reception. The unremitting lack of reception places for asylum applicants, as well as the even more serious lack of reception places for the international and humanitarian holders, must induce the central authorities responsible for the management of the current emergency, in the first place the Civil Protection in charge of the management of the current emergency, to avoid to mistake the current expansion of reception measures for a mere solution to respond to transitory necessities. Instead, authorities should be aware that some of the reception programmes which have been devised throughout 2011, according to state of emergency modalities, and in particular those that for organisation practices (integrated management between local authorities and refugee protection organisations and adequacy of reception and protection standards), are similar to the procedures envisaged by the SPRAR systems,

and that they should become standard procedures in their own right, thus expanding the overall capacity of intervention on the reception system for the asylum applicants and protection holders.
Whilst awaiting for a regulation recast, which is considered extremely necessary (see below, among the medium-term actions) it is proposed that within the first months of 2012, also following a careful monitoring action on the effective execution of the emergency reception programmes, carried out during 2011, a fund be provided for with an allocation of adequate resources, as set forth by art. 1-sexies of Law L. 39/90 and as modified by law, L. 189/02, and allow those local authorities, which intend to present territorial reception programmes, to access the Fund itself through a two-year announcement. This will permit a remarkable increase of SPRAR's current reception capacity, as early as the first months of 2012.

SECOND PART
REFORM ACTIONS ENFORCEABLE IN THE MEDIUM TERM

As a preliminary remark, it is underscored how the D.Lgs of 28 January 2008 no. 25 envisages at its art. 38 the issuing of one or more implementation regulations within six months from the date of enforcement of the Decree itself. As yet, although over three years have elapsed since the decree's enforcement, no actuation regulation has been issued. Such inaction by the administration is indicative of the extremely low level of institutional attention paid to the right to asylum. It goes beyond this research's aims to enter in detail the possible proposals on the dispositions, which should be comprised in the set of regulations, both because this is not the suitable technical place, and because, after some years from the implementation of the aforementioned decree, it is believed that it is more appropriate to focus on some of the perspectives of regulation recast of the procedure Decree which are considered necessary.

1. Accessing the procedure and detention of the applicant

1.1. The prevailing features of the entries of the asylum applicants in Italy, which concentrate especially on the southern coasts, with maritime arrivals, in extremely serious conditions of despair and danger, induce undoubtedly to consider it necessary, despite this study's proposition of a decentralised reception model (see more on the topic below), to have a system of first aid and reception centres (CPSA), also by using the ten-year experience on this topic. Yet, this very necessity imposes to come to a regulation reform of the first aid and reception centres. In truth, rather than a recast, the production of a brand new set of laws altogether should be discussed, since the greater *sore point* is represented by the lack of laws regulating these centres. In particular it is necessary to regulate:

a) the legal status of said centres: how they function and the forecast of the services they have to deliver;
b) the rights granted to the immigrants who are in these centres and manner and times of their stay, excluding that there can be, as it currently happens on a regular basis, situations of deprivation of personal liberty, which is out of every judicial control;
c) the creation of independent control measures on the activities of the centres.

1.2. It is necessary for the institutions to focus on the conditions of the asylum applicants held in the C.I.E (Centres for Identification and Expulsion) camps. Due to organisation reasons and time limitations, this research could not analyse the situation by carrying out verifications in all the C.I.E. Yet, however partial, data have transpired, confirming the existence of situations of serious deficiency of the minimum protection levels for asylum applicants held in the C.I.E, who are not even separated from the other expellees. The former are seriously at risk of coming into contact with the consular

authorities of their country of origin, in violation of the provisions set forth by art. 2 par.7 of the D.Lgs 286/98 and, also due to the promiscuity with the personal details of those held in the refugee camps, they generally do not benefit from targeted assistance services. Here below, follow the reform guidelines relevant to the foregoing:

a) The circumstance giving rise to the detention of the asylum seekers should be traced back to the original framework of the D.Lgs 25/08, thus repealing what is set forth by the current art. 21 par. 1 letter c) of the D.Lgs 25/08 as modified by D.Lgs 159/08 as it is an extremely expanded and general prediction, which with unjustified harshness equalises the condition of the foreigner submitting the asylum application whilst awaiting detention, with the one of the foreign person subject to a removal order who requests protection to the authorities. The powerful deterrent effect of the measure currently in force, resulting into keeping many of the potential refugees in irregularity conditions is extremely evident. Attention is also drawn to the need that the current regulation has to be applied in compliance with the measures set forth by the Directive 2008/115/CE[9], which, as it is well known, for those foreign people recipient of the removal order envisages the application of restrictive measures of personal liberty in a detention centre only as a last resort, when other less afflicting measures cannot concretely be carried out. Therefore, the automatic detention of an asylum applicant for having been the recipient of an expulsion provision in the past, is not compliant with the aforementioned regulation, as the conditions and context in which the application is submitted, as wells as the concrete social situation and vulnerability of the subject, should be evaluated concretely.
b) The application of detention measures for the asylum applicants who have been recipients of refoulement provision at the border, in the form of the "deferred refusal of entry"[10] regulated by art. 10 par.2 of the law decree, D.Lgs 286/98 has always caused serious perplexities as to its compliance with the regulations set forth by art. 10 of the D.Lgs 286/98 which, in the following par. 4 in accordance with the non-refoulement principle, establishes that the regulations in matter of refoulement are not to be applied to the foreigner who applies for asylum. If it is understood, that the current regulations can be applied only in the strictly limited cases in which the foreigners have been the recipients of a refoulement provision without submitting an asylum application in the circumstances of their entry and only at a later time they presented an international protection application, it is underlined that the current text lends itself to many interpretation ambiguities and to consequent arbitrary applications. In

9 In relation to possible conformity issues of refusal of entry deferred with the Directive 2008/115/CE reference is made in the border crossing points chapter.

10 According to Italian laws the police commissioner (questore) can decide, with his own measures, to reject a foreigner who was not immediately refused entry at the border crossing point, because admitted in the country due to rescue reasons. In this case, the foreigner, due to rejection can be detained at a C.I.E. Said disposition arises considerable doubts as to its compliance with the EU Directive, CE/115/2008 in matter of repatriation of citizens of third countries.

particular the current regulation can easily serve as a ploy to extend the detention of asylum applicants, who have just arrived in Italy, whether crossing the border or rescued at sea. It is therefore considered necessary to reform the law, by overturning the regulation envisaging the detention of applicants following the implementation of a refusal of entry provision. In relation to the strong doubts of the constitutionality of the deferred refusal of entry, see what is argued in Chapter 1, Section 1.3.

c) It is considered necessary to exclude vulnerable people, and in particular the victims of torture or extreme violence from detention measures, due to both the fact that the detention itself is a measure which can put a strain, and dramatically so, on the already precarious psycho-physical balance of these people, and because in the detention centres it is impossible to guarantee an appropriate medical and rehabilitation assistance. It is reminded that the foreign people kept at the C.I.E are not registered in the lists of the national health and social security service, and can only make use of the essential and urgent assistance as set forth by art. 35 of the D.Lgs 286/98[11].

2. Quality of the decision-making

2.1. Despite noting the remarkable progress that has been made in the procedure, in matter of the quality of the decision-making, it is considered necessary to come to an upgrading of the qualitative standards of the application examination. The current regulation fails to define any selection criteria as to the skills and preparation required to become a member of the territorial commissions. As a matter of fact, to be a CCTT member neither a specific educational qualification is required, nor a multi-year experience in the asylum sector, nor a qualification in legal, medical, psychological, sociological, anthropological or related subjects. Neither is there an initial training subject to final evaluation expected in order to be appointed. It is believed, that this situation does not entirely satisfy the minimum standards envisaged by the Directive 2005/85/CE (art. 8 and 13)[12]

The absence, in the primary law, of an explicit estimate for carrying out preliminary enquiries (sources and documentation research, verifications through certifications and

11 In the recast of the reception Directive (COM (2011) 320) the European Commission has advanced a proposal which partially goes towards the above mention direction, by proposing in art. 11 c.1 that *"In all cases, vulnerable persons shall not be detained unless it is established that their health, including their mental health, and well-being, will not significantly deteriorate as a result of the detention."*

12 Article 4 co. 1 of the above mentioned proposal for a recast of the Procedure Directives (COM (2011) 0319) envisages that *"Member States shall designate for all procedures a determining authority which will be responsive for an appropriate examination of the applications in accordance with this Directive. Member States shall ensure that* authority is provided with appropriate means, including sufficient competent personnel, to carry out its tasks in accordance with this Directive" and at comma 3 that *"Member States shall ensure that the personnel of the determining authority are properly trained. To that end, Member States shall provide for initial and, where relevant, follow-up training… (…)"*

examinations) at the CCTT (Territorial Commissions), makes it extremely difficult if not impossible (if not by generating local "procedures", which at times can even be effective if fragile, linked to the existence of ad hoc projects, local agreements and protocols, use of informal channels, overload of responsibilities for UNHCR members, which often rises as the main or almost only documentation source etc.) to carry out the aforementioned preliminary enquiries activity with due diligence, which both European regulations and jurisprudence clearly attribute to the evaluation organ, which, especially before frequent cases of lack of documentation evidence, entails a *strong enhancement of the power of the preliminary enquiries by the Commission first, and then by the Judge, who has the duty to cooperate to establish the conditions allowing the foreigner to be granted international protection, acquiring also, as a matter of course, the needed information to know the legal system and political situation in the country of origin.*[13]

It is thus considered advisable to change the current regulation set forth by art. 4 of the D.Lgs 25/08 decree to:

a) Define criteria to select the CCTT members

b) Envisage a balanced composition of the appointed members of the Central Administration and qualified experts in matter of rights of foreigners and human rights as well as professionals who are capable of taking into account the asylum applicant's cultural origins and context[14];

c) Envisage that all the members of the territorial commissions relieved from their posts for the whole duration of their assignment, they work in full autonomy with independence of judgement and evaluation, on the basis of the directions devised by the asylum right National Commission;

d) Envisage to increase staff to carry out activities of support to the commissions and for the execution of preliminary enquiry activities

2.2. The legal provisions set forth by art. 4 par. 2 of the D.Lgs 25/08 in regards to a maximum number of CCTT appears to be today scarcely satisfactory to the evolution of Italy's reception system in last years. From an "emergency" reception system logic's perspective, centred on structures which have a potential capability to receive large numbers of immigrants and mostly located in the landing areas, Italy's system has shifted to an "ordinary planning" of reception, with a system whose development

13 Suprema Corte di Cassazione (Supreme Court), SSUU, sentence No. 27310 of 21st October 2008

14 It is underscored how within the community debate a greater awareness on the necessity to ensure that those conducting the interviews are capable of recognising the specific issues brought about by victims of torture or extreme violence. To that end, article 18 par. 5 of the new proposal for a recast of the procedures Directive advanced by the European Commission envisages that *"Member States shall ensure that the persons interviewing applicants pursuant to this Directive receive training with regard to the awareness of symptoms of torture and of medical problems which could adversely affect the applicant's ability to be interviewed."* The same article also sets forth in other commas, very precise measures as to the necessity to acquire a medical certifications appropriate to the purposes of use.

has taken on a character of strong decentralisation across the country and for small numbers. Therefore, if at an early stage the location of the Territorial Commissions in connection to the C.A.R.A. in the places of greater concentration of the asylum seekers responded to a priority, nowadays there is a need to rethink the number and dislocation of the Territorial Commissions, which takes into account the involvement of the whole country in the reception of the international protection applicants[15]. That revision, as well as resulting appropriate in reference to the reception system reform proposals, further on which will be discussed later, would also consist in overcoming another extremely troublesome aspect, which is related to the criteria of territorial competence of the Judicial Offices at a phase of appeal of the administration's decision, as underscored below.

3. Jurisdictional protection

The judicial protection constitutes a crucial phase of the examination procedure of the protection application, due to the nature of the asylum subjective right. It is reminded that, as set forth by the Directive 2005/85/CE, in particular, in tracing the minimum protection standards, Member Countries must guarantee international protection to applicants on their territory, at *recital* No. 27, declares that "*it reflects a basic principle of Community Law that the decisions taken on an application for asylum and on the withdrawal of refugee status are subject to an effective remedy before a court or tribunal within the meaning of article 234 of the Treaty*"[16]. For the reasons explained in the specific chapter, to which reference is made, it is believed that the current regulation framework on the matter is rather insufficient in terms of effective protection requirement. In the specific, an overall revision of art. 35 of the D.Lgs 25/08 it is considered necessary to ensure the following aspects:

3.1. The jurisdictional protection must undergo a modification as to the jurisdiction court in matter of appeal against the decisions taken by the territorial Commissions, by transferring the cases to the jurisdiction within the competent district court of appeal, accordingly to the person's address in order to guarantee the right of defence, as set forth

15 The broadening of the SPRAR system has led to the involvement of 123 local authorities comprising municipalities, provinces and union of municipalities, for a total of 138 territorial projects and 3,000 new reception places. Source: Central Service, Annual report 2009/2010.

16 It is underscored how in the above mentioned recast of the procedure Directive by the Commission, recital 27 has undergone substantial modifications. In the new wording the effectiveness of the remedy is in fact required not only in reference to the decisions relevant to the international protection grant and withdrawal, but also to the decisions relevant to the refusal to reopen the examination of a suspended application. Moreover, the effectiveness of the remedy would no longer depend on the administration and law system of each Member State as a whole, owing to the fact that any reference would be eliminated.

by articles 24 and 113 of the Constitution. As well as to avoid what currently occurs, i.e. that an excessive number of cases is treated in very few courts, with a consequent extension of the decision times. It is underscored that this proposal constitutes the most suitable prevision, due to the prevision of the chamber proceedings which regulate the procedure before the court.

3.2. The effectiveness and efficacy of the law remedy, in the current regulation formulation is believed to be far too limited by the provision which imposes very constraint forfeiture terms for the proposability of a legal action (i.e. 30 days in some limited cases and 15 days in the reception or detention cases within the meaning of art. 20 and 21 D.Lgs 25/08) which is inadmissible if presented beyond those terms. The time limits envisaged by the current regulation (D.Lgs 25/08 art. 35 c.11) for filing the appeal (a set term of 10 days since the notification of the judgement) appears to be even more unreasonably short. It is considered that the term to propose the legal action within the jurisdictional action would be of at least 30 days, thus standardising the terms of the status of case[17].

3.3. At last, it is considered desirable to come to a modification of the regulation, ensuring that the automatic suspension effect can be applied in all hypotheses of jurisdictional appeal, as on the other hand already set forth by D.Lgs 25/08, upon the set implementation of the directive, for the very scope of guaranteeing the effectiveness of the appeal. However, even though the Legislator should intend to maintain the provision of case on point for which the ex lege suspensive effect is not put into effect, it appears necessary to define with greater precision, in primal law, that in the very frequent cases in which the term of 5 days for depositing the writ, as set forth by art. 35 of the D.Lgs 25/08 is not respected, whilst awaiting for the assigned judge's decision, the applicant cannot be expelled by the national territory[18]. Indeed, on this matter,

17 This proposal appears to be in line with article 46 par. 4 of the new recast proposal of the procedure Directive advanced by the Commission (COM (2011) 0319), where the Member States ensure "reasonable" time limits for an applicant to act the right of effective remedy and that *"The time limits shall not render impossible or excessively difficult the access of applicants to an effective remedy pursuant to paragraph 1."*

18 Even in this aspect the proposition of this study is in line with the proposals of the European Commission in the recast proposal of the procedure Directive, namely in article 46 par. 5 it is required that *"Without prejudice to paragraph 6, Member States shall allow applicants to remain in the territory until the time limit within which to exercise their right to an effective remedy has expired or, when this right has been exercised within the time limit, pending the outcome of the remedy."* Therefore the Commission has expressly inserted an automatic suspension mechanism connected to the remedy, even if with the dispensations as set forth by the following par. 6, which specifies that *"In the case of a decision to consider an application unfounded where any of the circumstances listed in Article 31(6)(a) to (g) apply or of a decision to consider an application inadmissible pursuant to Article 33(2)(a) or (d), and where, in such cases, the right to remain in the Member State pending the outcome of the remedy is not foreseen under national legislation, a court or tribunal shall have the power to rule whether or not the applicant may remain on the territory of the Member State, either upon request of the concerned applicant or acting on its own motion."*

the text of the current regulation appears to be of uncertain interpretation and there appears to be a concrete risk (also confirmed by occurred situations) of violations of the entry right might not being effectively accessed, as well as violations of the very principle of non-refoulement.

3.4. Although we are aware that a recast prevision in that sense would concern the broader matter of State-provided legal aid, this research aims at underscoring how the current exclusion of the obligatoriness of the technical defence in the administration phase of the international protection recognition procedure, ex art. 16 par. 1 D.Lgs 25/2008, is neither reasonable nor suitable. A substantial interpretation of art. 24 of the Constitution, indeed leads to deem necessary such defence also in the course of that phase, owing to the fundamental character of the rights in question and the difficulty for the applicants themselves to explicit in juridical correctness the constituent facts as described in articles 7, 8, or 14 D.Lgs 251/07.

4. Protection of humanitarian status

The humanitarian protection, in the meaning of combined articles 5 par. 6 and 19 par. 1 of the D.Lgs 286/98, has undoubtedly constituted an "in-the-final-resort" national protection status, in comparison to the international protection, but whose legal relevance, a moot point for long, appears today a lot more solid than in the past. The case law evolution which, as a matter of fact, recognised the subjective nature of the humanitarian protection[19] has permitted to clarify some important issues, which have been the subject of different views and practices for a long time, intervening on: a) the territorial Commission's duties; b) the obligations of the authorities in relation to the issuing and renewal of the permit to stay; c) the jurisdictional competence.

The analysis of the decisions taken by the CCTT has permitted to reveal a broad appeal to the humanitarian protection as a third protection status compared to the two statuses envisaged by the European regulations. Such tendency leaves some perplexities on the risks of a somewhat improper use of the humanitarian protection as a "substitute " of the subsidiary protection. For an in-depth approach of the topic, reference is made to the analysis in the chapter number 7. Amongst top priority recommendations, it appears necessary to underscore how the regulation system on the matter of humanitarian

19 It is here reminded that between 2008 and 2009, a deep case law evolution took place on the matter of humanitarian protection, which has permitted to clarify some controversial aspects as to the content and the nature of said protection. The Supreme Court, in unified civil sections, with law writ of 9th September 2009, No. 19393, has in fact clarified that: *"the legal situation of a foreigner applying for the permit to stay for humanitarian reasons has a subjective right consistency, to be included among the fundamental rights with the consequence that the guarantee within the meaning of art. 2 Cost., excludes that said situations can be degraded to legitimate interests for the effect of discretional evaluations entrust to the administration power…"*

protection is rather poor and scarcely rigorous and that, also in consideration of the absolute relevance of the subject matter, it is a top priority to intervene with a primal law, so as to issue a new complete set of laws, precise and rigorous of the cases and ways of issue, renewal and withdrawal of the permits to stay for humanitarian reasons compared to what is envisaged by the current poor regulation.

5. The II Dublin Regulation Recast

This chapter aims at drawing the attention to three proposals of recast of the II Dublin Regulation, which are considered fundamental and to which, it is hoped, Italy will address with a particular positive commitment in the European community.[20]

5.1. The Dublin Regulation appears to have deep criticalities since, beyond the singular aspects, these raise crucial issues relevant to the protection of the fundamental rights of the asylum applicants. The application of the Regulation itself cannot prescind from the concrete evaluation on the effective capacity of the EU Country in which the applicant would be transferred to, to respect the minimum standards in matter of reception, qualifications and procedures established by the European Directives. The recent case law evolution of the European Court for Human Rights (judgement *M.S.S. c. Greece and Belgium* of 22nd January 2011) but also the increasingly conspicuous judgements of National tribunals (both towards Greece and Italy owing to a lack in their reception systems) have allowed to overcome the rooted, yet wrong, idea that the II Dublin Regulation can work as a mere administration mechanism which automatically assigns the responsibility of the application examination, without it having any connection with the effective protection of the applicants' rights in the EU Country to which they are meant to be transferred. The application of the II Dublin Regulation, instead, should

20 The following advice in matter of recasting of the Regulation No. 343/2003 is partial. For further in-depth analysis reference is made to the recasting proposals of the Dublin Regulation advanced by the UNHCR and the different protection agencies and bodies, with whose general position this research team agrees. See in particular:

Amnesty International, *Amnesty International's Comments on the Commission for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (COM(2008) 815 final) and on the Commission Proposal for* a *Regulation establishes : ' criteria and mechanisms for determining the Member State responsive for examining the application for international protection lodged in one of the Member States by* ; *country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final),* April 2009

EGRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation,* April 2009

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsive for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third country national or a stateless person (Dublin II),* 18th March 2009

CIR, *Dubliners project, Final Report,* April 2010, drafted within the FER 2007 community action.

be suspended in those cases, where the transfer could lead the asylum applicant not to fully enjoy an appropriate protection, both in terms of effective access to the asylum application (and the connected risk of *refoulement)* and in terms of the reception's material conditions. The European Commission in the recasting of the II Dublin Regulation[21] has proposed, through the introduction of a new measure (art. 31), that *"When a Member State is faced with a particularly urgent situation which places an exceptionally heavy burden on its reception capacities, asylum system or infrastructure, and when the transfer of applicants for international protection in accordance with this Regulation to that Member State could add to that burden, that Member State may request that such transfers be suspended."*
The Commission's proposal is understandable, yet it is completely insufficient as it is a solution which can be chosen only in exceptional cases, upon request of the interested Country. Differently, although aware of the extremely sensitiveness of the issue of the mutual trust amid EU countries, it is considered that, in the light of the mentioned case law evolution, it has become necessary to modify the Regulation in a more incisive manner, so as to insert, amongst the general principles, currently set forth by article 3, the explicit provision which ensures that the administration authority responsible for the transfer decision - as well as the Civil Courts addressed to inspect its legitimacy – carry out a concrete evaluation of each individual case, in the light of the information provided by the constituting European Asylum Support Office, the UNHCR and the main agencies and bodies of refugees rights protection, whether, granted the situation of the country of the applicant's transfer, there are no serious reasons to believe that violations of the rights recognised by the E.C.H.R. (European Convention on Human Rights) and in particular of articles 3, 5 and 8, as well as evaluating whether the applicant can actually be granted in the transfer country an appropriate protection as to reception, assistance and the right to a fair examination of the international protection application, in compliance with the minimum standards ensured by both the procedures and qualifications Directives.

5.2. The foregoing is strictly connected to the second aspect which is considered necessary to modify the overall structure of the II Dublin Regulation, or the effectiveness of the jurisdictional protection. The Dublin Regulation, as is well known, also for the reasons mentioned in the previous paragraph, does not envisage binding regulations as to the effectiveness of the appeal against transfer decisions. This is an extremely serious loophole which in different EU Countries causes the applicant to be exposed to the risk of forced transfers carried out before the authorities have pronounced themselves as to the request for an interim injunction, or even has denied the entry itself to the jurisdiction, via notifications as to the contextual decisions to the execution of the

21 European Commission, *Proposal for a recast of Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms of determination of a Member State responsive for examining an application for international protection lodged in one of the member States by a third country national or a stateless person (Recast){SEC(2008) 2962} {SEC(2008) 2963}*

transfer. In the Italian case, as is well known, the file of the jurisdictional appeal before the Regional Administrative Tribunal does not suspend automatically the execution of the asylum applicant's transfer, but it is necessary to formulate, simultaneously to the proposition of the appeal, an urgent and provisional request of precautionary suspension, by making known the serious and irreparable prejudice to which the applicant would be subjected, if the mentioned execution went through. The difficulty to seek for an appropriate legal assistance, its costs, and often the distance from the relevant tribunal, as well as the fact that, whilst awaiting for the precautionary decision, the applicant may be transferred, are all aspects leading to consider that even in the Italian case (also in this it has proved to be worse than other EU situations) an appropriate effectiveness of the jurisdictional protection is not guaranteed.
In regards to this issue, the proposal for a recast of the Dublin Regulation advanced by the European Commission is positively evaluated, as it ensures *"The right to appeal against a transfer decision, together with the obligation for the competent authorities to decide whether or not its enforcement should be suspended and to allow the person concerned to remain on the territory pending such a decision, are laid down. Moreover, the right to legal assistance and/or representation, and where necessary to linguistic assistance, is clarified and the notification process is further clarified in order to ensure a more effective right to seek a remedy; "* (legal elements of the proposal)

5.3. The above proposal for a recast of the Regulation, No. 343/03 by the European Commission, appears particularly important and understandable in relation to the objective to favour the "extended" family reunification. In particular, the Commission proposes to extend the right to family reunification, including the family members who can benefit from subsidiary protection and who reside in another Member State, and to make compulsory (new art. 11) the reunification of the dependant relatives (i.e. an applicant's dependant relative or the applicant depending on a relative) and the unaccompanied minors, with relatives who can take responsibility for the minors (new art. 6). The reference, in the new *recital* No. 11 to the fact that *"In accordance with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, respect for family unity should be a primary consideration of Member States when applying this Regulation"* is the sign of a enhanced awareness of a greater respect of the inviolable rights of the human person. Even in the hope that the proposals advanced by the Commission can be approved (and that is doubted, given the slow advance of the discussion throughout the European community), it is considered that the proposals for a recast put forward have a too modest extent and impact, which, in short, are not suitable to address the Dublin Regulation's serious problems. The "opening" towards a broader family reunification, only in the case of a strict relation of dependence between the applicant and their extended families appears to be a tepid proposal which eludes one of the crucial themes of the (non)functioning Dublin Regulation, i.e. the fact that it fails to keep into account the reasonable interest of the applicant to choose the country of destination also on the basis of family ties (in a broad sense). This is a hugely important issue,

which has to be looked into with a new approach, with a larger vision, also in the light of the data emerging from various studies on the functioning of the Dublin Regulation which underscore both its deeply unfair aspect and its substantial failure in achieving the objective to really carry out the transfers of the applicant from one country to the other of the European Union. The Italian case is emblematic in that sense: the very modest percentage of effective transfers (both in relation to the requests of responsibility received by other Countries and those sent to other countries) is so blatant that it has become the subject of a careful reflection by both the authorities and the experts (reference is made to the analysis conducted in the chapter 4 on the II Dublin Regulation). It is extraordinarily unreasonable not to consider that the forced separation of extended families, as well as being a source of huge tensions and useless distress for many refugees, also appears to be a great hindrance to the creation of an effective policy for the refugees' social inclusion, with a consequent cost increase for the public finance. In conclusion, this research team agrees with the penetrating analysis led by the E.C.R.E. (European Council on Refugees and Exiles) when it underscores that: "*Dublin is a system which causes great damage to the asylum applicants who are transferred from one European country to another, against their will, on the basis of abstract regulations, which fail in many ways to take into account the legitimate interests of choosing the country of destination, first and foremost on the basis of binds relevant to family, language and to the presence of the community they belong to. In this way the integration process is strongly hampered*" [http://www.cironlus.org/News%201%20ggno%202007.htm]

6. The reception system reform

6.1. The regulation on the matter of reception undoubtedly constitutes the most critical part of the current regulations and the one on which the reform interventions must be carried out with major urgency and focus. Under the legal profile it is underscored that:

• 6.1.1. The regulation on the matter of reception is fractioned among the provisions set forth by D.Lgs 140/05 and those set forth by artt. 1 sexies and 1 septies of Law, L. 39/90 which regulates the SPRAR operations. The extremely poor regulation system by which SPRAR has to comply, although innovative at the time of its creation, is today undisputably overdated as to the important role that in practice the asylum and refugee applicants protection system has taken on in the course of its ten-year experience.

• 6.1.2 The provisions set forth by D.Lgs 140/05 on the matter of reception find a collocation in relation to a regulation on the matter of application examination procedure, today completely outdated, since D.Lgs 25/08 was enforced, and the very centres that the D.Lgs 140/05 used to allocate to reception (CID – Identification Centres), de facto are repealed with the new enforced measures on the matter of reception, as set forth by art. 20 of the D.Lgs 25/08. The aforementioned regulation

evolution is in no way nominal but substantial: the circumstances of sending people to the CIDs, and their very nature, appear to be completely alien to the regulations upon which C.A.R.A.s are based. Because of the irreconcilable difference, the measures set forth by D.Lgs 140/05 appear to be uncoordinated by those set forth by D.Lgs 25/08 and part of the same article of the D.Lgs 140/05 in the measure to which it refers to an integrally repealed procedure, are no longer applicable. To all intents and purposes the D.Lgs 140/05 seem to be the product of the past in spite of the fact that only few years have passed since its issuing.

6.2. Regarding the concrete management of the management of the current C.A.R.A., it must be underscored that:

- 6.2.1 The use of collective centres, usually housed by big-sized buildings which in origin had totally different use classifications (such as disused military airports) adapted at best as reception places, determines a level of reception and protection services addressed to the asylum applicants altogether deficient, sometimes worryingly low. What has surfaced from the research, confirms what has already been revealed by previous independent studies on the reception centres[22]. The negative evaluation traditionally provided by Italian protection bodies in general towards said structures, thus appears to be grounded on objective and reasonable evaluations. The fundamental C.A.R.A. (formerly CID) feature, but also of more recent collective structures, is that they are buildings completely alien both to the local context, where the very centres are located, and to the management of the territorial services. This basic feature can be witnessed everywhere, despite the variety of the local contexts, and is "resistant" to the yet numerous project and interventions which, throughout the years, have followed one another with the purpose of creating a greater interaction between the centres and the territory. The results achieved by those attempts are scarce and short-lived despite the great expenditure in terms of efforts and resources.
- 6.2.2 A deep reflection on the very usefulness and functionality of said centres is necessary; their conception as part of "multifunctional centres" to which combine, and at times even almost superimpose within the same control logic, reception centres to detention and rejection centres, as well as a number of serious profiles as to concrete risks of compression of foreigners' fundamental rights[23], appears to be uncompatible with

22 See Médecins sans Frontières, *Over the Wall – second report on migrant centres: C.I.E,C.A.R.A. and CDA,* published by Franco Angeli editore, 2010

23 See the so-called "Commissione De Mistura" report, established via the decree of the Ministry of the Interior dated 7th July 2006, which conducted a broad and in-depth analysis on the situation of centres for foreigners in Italy and that presented its conclusions on 31st January 2007. The reform proposals brought forward by said authoritative commission, whose chair is the ONU ambassador Staffan De Mistura and to which both high officials of the central administration and independent experts participated in, have been almost totally disappointed.

the objective of guaranteeing effective forms of protection for the asylum applicants. Even where they are not combined to multifunctional centres, structures such as C.A.R.A. and similar, conceived for the reception of a large number of people following landings, show, in just years from their establishment, their strong limits; as a matter of fact, it is scarcely understood why, once the immediate emergency and assistance phase is finished, the applicants are kept in the few and isolated structures, not even geographically near the landing areas, but in fact even very far from them, instead of distributing the applicants in centres throughout the entire national territory. Neither reasons of cost containment, nor of effectiveness and functionality of the services delivered, prove to be a serious cause to this choices.

6.3. On the basis of the foregoing, a regulation reform on the matter of the reception of the asylum applicants is considered necessary (and as it will be claimed later in this survey, also of reception of international and humanitarian protection holders) on the basis of the following inspirational principles:

- 6.3.1. unification of the same types of reception centres towards one only national system based on a decentred model with the presence of reception centres diffused in all the *province*, by using ordinary - and as much as possible small and medium-sized - housing buildings, whose management is entrusted, on the basis of rigorous national guidelines, and certain resources, to the territory's health and social services;
- 6.3.2. progressive contextual closing down of the C.A.R.A.s and preservation of some of the CPSA (first reception and medical aid centres) located in strategic geographical areas to permit the management of massive and sudden flows;
- 6.3.3. absorption in the constituting "National System for the Righ to Asylum (see following paragraph) of the multifunctional structures established in the metropolitan areas to prevent the lack of the reception system for the asylum applicants and even more of the issues relevant to the lack of national and regional reception programmes addressed to the international or humanitarian holders
- 6.3.4. establishment of a national system for the right to asylum, which, although setting off from SPARS's positive ten-year experience, overcomes its current intrinsic structural limits, configuring itself as an articulated system which envisages the participation of the competent State administrations (Ministry of the Interior, the Department of Health and Ministry of Employment and social policies), of the regional and local authorities (without any voluntary participation, given that they are administration functions which should be guaranteed by all the bodies at each level, based on the specific functions of the bodies involvedthe administration functions owned by each involved body), of the international organisations, and refugee protection organisations and association. Said system, structured on the basis of a national and regional coordinations, would have the following tasks:

a) predisposing reception plans for asylum applicants, also on the basis of a multi-year planning, with annual adjustment taking into account also the more vulnerable situations and amongst them the victims of torture and extreme violence;

b) Ensuring reception programmes for unaccompanied foreign minors seeking asylum, also on the basis of a multi-year planning with annual adjustment;
c) coordinating the transfer of the asylum applicants to the reception structures throughout the country and establishing a central data base;
d) Predisposing (as claimed later) programmes aiming at social inclusion of the international and humanitarian protection holders;
e) Focusing on the education and re-education training and updating of the systems operators.
f) Devising an annual report on the situation of the Italian reception system of the asylum applicants and the holders of international and humanitarian protection.

6.4. In substance, it appears to be necessary to ensure an institutional system model adequate to the clear and pre-determined roles which would be stable and in charge of both the ordinary and emergency planning, structured on national and regional coordinations, with clear responsibilities for each phase of the procedure.
If the system described above must have the features of a public system, this does not mean that it should exclude the refugee protection bodies from participating; instead, the current situation featured by the absence of formal discussion places and the substantial mortification of the Italian protection bodies (downgraded to mere service management bodies at the most) should be overcome, by envisaging a clear advisory role of the very protection bodies in the annual and multi-year planning; the bodies themselves should be recognised with the faculty to submit to the institutional instances proposals, programmes and inquiries.

It is considered that only via a system equipped with all the competences required to tackle a complex social phenomenon and capable of considering the reception of asylum and refugees applicants as a continuum to which it is necessary to look at in its wholeness, it is possible to overcome the current serious lack of coordination during the various phases of the procedure and among the different public functions called upon to interact with one another.

The very nature of the matter of the refugee protection, which, besides the more judicial aspects concerning the recognised guarantees and statuses, comprises other essential areas for the concrete protection of the refugees, such as the social and health services, education, professional training and work, areas where state and regional competencies intersect either in an exclusive or competitive form, which leads to consider that the adoption of an institutional reception system, with the features underscored above, constitutes the most appropriate choice as well as the most compliant with art. 117 of the Constitution.

6.5. As mentioned above, the choice of the reception system model that should be mainly adopted is certainly the one of the decentralised and diffused reception, overcoming today's unreasonable approach, which envisages the transfer and concentration of

the asylum applicants in few structures dispossessed of the management of territory services. With the exception of the needs for first assistance and the execution of identification and control by the State Police, in case of massive arrivals, for which it appears necessary to preserve some first impact structures and the possibility to send some of the applicants to surveillance structures, in residual cases it appears to be more suitable to guarantee effective protection services, more functional and cost-effective to envisage that the entire procedure and relevant reception of the applicant occurs, according to the regular procedure, on the territory where the application has been registered or, in case of an excessive concentration of immigrants, by transferring the applicants to a different location, according to the above described organisational and planning model. It is well understood why, in this perspective, a decentralised approach to reception of asylum applicants is preferable: the social inclusion support pathway will be the more effective the more the person has started, since the very beginning of the asylum application procedure, a guidance pathway to the territory and interaction with the local tissue. The possible objection which claims that this proceeding would favour the social inclusion of subjects who in the first phase, i.e. the asylum application, do not enjoy a right to stay on the national territory, if not strictly finalised to the examination of the application, appears lame since, in case of a negative result of the application (once both the administration and the possible jurisdiction procedures are completed) the conditions of an applicant currently staying in one of the Cara centres and an applicant received in the diffused structures do not differ in anything, neither in terms of control measures, nor in terms of juridical condition

6.6. As above described, the national system for the right to asylum not only should guarantee the reception to the asylum applicants, as set forth by European regulations, but also deal with the organisation of an "advanced reception" system subsequent to the protection recognition, yet necessary to allow the refugee/subsidiary or humanitarian protection holders to access effectively to a pathway of social inclusion, since the mere equalisation with the Italian citizen in accessing the social services (art. 27 D. Lgs No. 251/07) does not seem to be sufficient to guarantee a substantial equality. This is due to two main reasons: in the first place, the system of the territorial social services is addressed to residents, while it is blatant that the protection holders can hardly be listed in the registry office lists of the resident population in a municipality - especially if by hypothesis, said protection holders have completed the application procedure in less than three months and therefore fail to be residents of any of the reception centres as envisaged by the TU - and therefore the liberty to choose their own residence in any of the Italian municipalities often translates into the systematic denial of residence by any consulted municipality. This situation forces the refugee to impose with the evidence of their presence in the open or in occupied houses or other, the acknowledgement by the competent municipality of such habitual abode. Secondly it is necessary to remind that, by definition, the social services are "all those activities relevant to *the predisposition of the supply of the services, whether free of charge or with fee, or of economical services aimed at removing or overcoming situations of need and difficulty that a person meets in*

the course of one's life, except for those guaranteed by the health and social security as well as those guaranteed by the justice administration" (art. 128, comma 2 d. lgs. n. 112/1998); therefore the system of social services is certainly entitled to intervene in all difficult situations, whichever the cause or the process that needs to be followed, yet its main purpose is to respond to all situations of difficulty which can occur throughout the life of a person who in some way already belongs to that territory and not of those who, as it happens with people such as refugees who, owing to an intrinsic existential condition, are about to start a new life in the asylum country. Therefore the system must envisage that the protection holder has a right to access a reception service immediately after the protection recognition has taken place, finalised to support the social integration pathway, of an established minimum duration (e.g.: twelve months extensible in case of vulnerable situations), after which the ordinary system of the territorial social services can intervene to further support, equal to all the other residents. The offer of the advanced stage of reception in this perspective represents a possibility to which the international protection holders can access, but to which they can also renounce should they rather move to an autonomous accommodation, or friends or family: if, on the other hand, the protection holders apply for post-recognition reception, they must access it concretely, neither as a mere possibility, nor in the measure of "possible available space" as unfortunately happens in the current situation, in which, as underscored by the research, every year thousands of protection holders are dramatically left to their own devices. The seriousness of this situation is under everyone's eyes, it is well visible in the metropolitan areas with outcomes of extreme decay, squatting of run down buildings, or concentrations of protection holders in ghettos, which sometimes are extensive areas (an example of one is the Castelvolturno area) where they aggregate led by the force of desperation into a spiral of defence which maximally limits in the utmost possible way any concrete social inclusion pathway. Also extremely serious is the surprisingly "fleeing from Italy" phenomenon of the protection right holders, who try to reapply for asylum in other EU countries, with paradoxical effects on the II Dublin Regulation. Either denying the extent and seriousness of these facts, or considering them strictly linked to the lack of social inclusion public policies would prove to be a symptom of institutional blindness.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., 2008, "*Milano come rifugio. Realtà quotidiana e relazioni di assistenza dei richiedenti asilo*", Carta, Roma
AA. VV., 2006, "*Rifugio Europa?*", *Studi Emigrazione*, n. 162, pp. 259-442

Abbate Fabrizia, Catarci Marco, Fiorucci Massimilano (a cura di), 2010, "*Rifugiati, oltre l'accoglienza*", Editori Riuniti University Press, Roma

Abbondante F. Prisco S., "*La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*", su *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

Acierno Maria, 2010, "*Misure di protezione internazionale, permessi umanitari ed unicità della giurisdizione del giudice ordinario nella più recente giurisprudenza di legittimità*", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2010 ed. Franco Angeli, Milano
2009 "*Il riconoscimento di status di rifugiato politico: il procedimento e l'onere della prova al vaglio delle Sezioni Unite della Cassazione*", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di ASGI e Magistratura Democratica, anno X n. 1/09, ed. Franco Angeli, Milano

Agenzia europea per i diritti fondamentali, "*The duty to inform applicants about asylum procedures: the asylum – seeker perspective*" (settembre 2010)
"*Access to effective remedies: the asylum – seeker perspective*", (settembre 2010)

Agostini A., Gentili E., Squarotti E. (a cura di), 2009, "*Siamo tutti fuori posto? Percorsi e riflessioni sul diritto all'asilo*", Pubblicazione a cura della Regione Emilia-Romagna.

Ambrosini Maurizio, Marchetti Chiara (a cura di), 2008, "*Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*", ed. Franco Angeli, Milano

Amnesty International, 2005, "*Lampedusa: ingresso vietato. Le deportazioni degli stranieri dall'Italia alla Libia*", ed. EGA, Torino

Area Sanitaria Caritas, *Difficoltà di vita in Italia e Psicopatologia*, Presentazione del progetto "Ferite Invisibili", Roma, 2011;

Associazione Frantz Fanon e ICS, 2003, "*Pensare la violenza. Atrocità di massa, tortura e riabilitazione*", ICS, Consorzio Italiano di Solidarietà, Roma

Balbo Paola, 2007, "*Rifugiati e asilo*", Matelica

Barbagli, M. (ed.), "*I rapporto sugli immigrati in Italia*", Ministero dell'Interno, 2007

Bascherini Gianluca., 2007, "*Immigrazione e diritti fondamentali*", Napoli

Beneduce Roberto, 1998, "*Frontiere dell'identità e della memoria. Etnopsichiatria e migrazioni in un mondo creolo*", ed. Franco Angeli, Milano

Benvenuti Marco (a cura di), "*La protezione Internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*" ed. Jovene, Napoli, 2011
2010, "*Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*" in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2010 ed. Franco Angeli, Milano
2009, "*Un diritto in alto mare. Riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in mare di potenziali richiedenti asilo verso la Libia da parte dell'Italia*", in *Costituzionalismo.it*, , fasc. I, su *www.costituzionalismo.it*, pp. 1 ss.
2007, "*Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*", ed. Cedam, Padova

Benvenuti Paolo, 2008, "*Alla ricerca di un futuro per la politica europea sull'immigrazione*", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, pp. 13-25
2006, "*La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*," in Pineschi L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, ed. Giuffré, Milano
2004, "*In attesa di una nuova stagione per la politica europea in materia di asilo*", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, pp. 13 ss.

Bergamaschi B., 2010, "*Percorsi d'asilo. Scenari globali e orizzonti locali nel progetto Emilia-Romagna terra d'asilo" (2004-2010),* Pubblicazione a cura della Regione Emilia-Romagna

Binazzi Giulia, 2004, "*Per una interpretazione di genere della definizione di rifugiato*",

Genesis, in *Rivista della Società Italiana delle Storiche*, Vol. 3, n. 2, pp. 67-88

Boca Caterina, 2010, "*Deroghe al principio di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale ex Regolamento CE n. 343/2003"*, su *www.immigrazione.it*, pp. 1 ss.
2009, "*La competenza a decidere sul rifiuto della protezione umanitaria alla luce dell'ordinanza n. 19393/09 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*", su *www.immigrazione.it*,
2008, "*Aspetti rilevanti della nuova procedura di protezione internazionale*", su *www.immigrazione.it*, pp. 1 ss.
2008, "*I correttivi al Decreto Legislativo n. 25 del 2008 in materia di protezione internazionale*", su *www.immigrazione.it*, pp. 1 ss.

Boldrini Laura, 2010, "*Tutti indietro*", ed. Rizzoli, Milano

Bolzoni Magda, 2009, "*Reti sociali e contesti di interazione. Una ricerca su rifugiati somali e congolesi a Cape Town e Torino*", in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 115-128

Bonetti Paolo, 2010, "*Politiche e norme sugli stranieri a livello nazionale*", *Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Milano, pp. 79 ss.
2009, "*La nuova procedura di esame delle domande di asilo*", in *Il diritto d'asilo in Lombardia. Nuove procedure, integrazione, non accoglienza e dimenticanza*, a cura di F. Grandi, Milano, pp. 17 ss.
2009, "*L'accesso degli stranieri all'alloggio*", *Scheda pratica*, su *www.asgi.it*.
2008, "*Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*", in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, Anno X, n. 1, ed. Franco Angeli, Milano pp. 13-53
2004, "*Il diritto d'asilo - Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*", in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, ed Cedam, Padova, pp. 1135 ss.
2002 "*Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione",* in *Le Regioni*

Bonetti Paolo e Citti Walter., 2009, "*L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale*", *scheda pratica* su *www.asgi.it*.

Botte, A. "*Le condizioni di lavoro dei braccianti nel territorio campano*" in Carchedi, F; Carrera, F.; Mottura G. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato,VI Rapporto, IRES*, ed. Ediesse, 2010.

Boulesbaa A., *The U.N. Convention on Torture and the prospects for enforcement,* Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London, 1999;

Bracci C., Norcia G., 2009, "*La tutela medico legale dei diritti dei rifugiati*", ed. Sviluppo Locale, Roma

Brugna Marisa, 2002, "*Memoria negata. Crescere in un centro di raccolta profughi per esuli Giuliani*", Condaghes, Cagliari

Caggiano Giandonato, 2008, *"Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, pp. 105-44

Cannizzaro Enzo, 2001, *"L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, pp. 440 ss.

Calamai Enrico, 2006, *"Niente asilo politico. Diplomazia, diritti umani e desaparecidos"*, ed. Feltrinelli, Milano

Caldarozzi, A; Giovannetti M; Milano R. (a cura di) *"Rapporto annuale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati"*, Centro Astalli, Rapporto 2010 su http://www.centroastalli.it/fileadmin/immagini/File_scaricabili/Rapporto_annuale_2010.pdf

Caritas diocesana di Bologna, "*In cammino 2008-2009*"

Caritas Migrantes, 2009, Immigrazione. Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto, ed. Idos.

Casadonte A. Guariso A., *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni,* in *Diritto Immigrazione e cittadinanza,* n. 2, 2010;

Catarci Marco (a cura di), 2010, "*Spirtuni e inturciniati. Esiti dei workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale*", SPRAR, su http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Spirtuni%20e%20Inturcinati%20%20Workshop%20Integrazione%20SPRAR%202010.pdf

2010, *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2009-2010, Cittalia,* Fondazione Anci Ricerche, Roma

2009, *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2008-2009,* Fondazione Cittalia, Roma

CENSIS, 2008 *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR. Anno 2007*, http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Compendio%20Dati%20SPRAR_2007.pdf

2007, *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2006*, Edizioni Anci Servizi, Roma

2006, "*Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005"*, Edizioni Anci Servizi, Roma

2010, Le dimensioni del disagio mentale nei richiedenti asilo e rifugiati, Cittalia, Fondazione Anci ricerche

2010, I volti dell'integrazione, il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia, Cittalia, Fondazione Anci ricerche

Centro Astalli, Rapporto annuale 2010, Roma, 2010; Rapporto annuale 2011, Roma, 2011;

Checcoli T., "*La tutela del diritto alla salute degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale ed il concetto di nucleo irriducibile del diritto,* in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale",* a cura di Calvieri C., ed. Giappichelli, Torino, 2006

Cimagalli Folco, Saggio Maurizio (a cura di), 2010, "*Mete urbane, paesaggi umani. Reti e sistemi di integrazione dei rifugiati a Roma*", Aracne, Milano

CIR, "*L'accuil et la prise en charge des mineurs non accompagnes dans huit pays de l'Union Europeenne",* 2010
2010, "*Dubliners Project Report*", a cura di D. Di Rado, Roma
2008, "*Progetto S.A.B".*, a cura di D. Di Rado, Roma
2002, "*Guida di Buone Pratiche - violenza di genere nei confronti di donne rifugiate",* Progetto Malika, anno 2001-2002.

Codini Ennio, 2009, "*Al di là dello SPRAR: asilanti e assistenza sociale*", in *Il diritto d'asilo in Lombardia. Nuove procedure, integrazione, non accoglienza e dimenticanza*, a cura di - F. Grandi, Milano, 2009, 72 ss.

Codini Ennio, D'Odorico Marina, Gioiosa Manuel, 2009, "*Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*", ed. Franco Angeli, Milano

Codini Ennio e Gioiosa Manuel, 2008, "*La disciplina dell'accoglienza degli asilanti*, in *Il diritto d'asilo in Lombardia. Il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi d'accoglienza e integrazione*" a cura di F. Grandi, Milano, 77 ss.

Commissione Europea, "*Annual Report to the European Parliament and the Council on the activities of the EURODAC Central Unit in 2009*", Brussel, 2 agosto 2010

Comune di Milano, 2011, *"La rilevazione delle fonti sui Rifugiati, Titolari di protezione Sussidiaria o Umanitaria e dei Richiedenti Asilo in carico ai servizi del Comune di Milano nel 2010" Versione provvisoria*, Maggio 2011

2010, *"La rilevazione delle fonti sui Rifugiati, Titolari di protezione Sussidiaria o Umanitaria e dei Richiedenti Asilo in carico ai servizi del Comune di Milano nel 2009",* Dicembre 2010

2009, *"Servizi di accoglienza del Comune di Milano a favore di richiedenti asilo, rifugiati e umanitari. Sintesi dati 2008"*

Comune di Torino, divisione servizi sociali e rapporti con le aziende sanitarie settore stranieri e nomadi, *"deliberazione di Giunta Comunale del 01.02.2011"*

Consoli Daniela, 2009, *"La giurisdizione per accertare sussistenza e rilevanza dei motivi umanitari per il rilascio del titolo di soggiorno"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2009, pp. 113 ss., ed. Franco Angeli, Milano

Consoli Daniela, Schiavone Gianfranco, 2005, *"Analisi della procedura semplificata, della procedura ordinaria e delle collegate misure di trattenimento dei richiedenti asilo", Diritto, immigrazione e cittadinanza,* N. 2, ed. Franco Angeli, Milano pp. 13-27

2008, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2008, ed. Franco Angeli, Milano, pp. 88 ss.

Cuttitta Paolo, 2005, *"Punti e linee. Topografia dei confini dello spazio globale"*, in *Conflitti globali*, n. 2, pp. 16-29

2007, *"Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera"*, ed. Mimesis, Milano

D'Auria G., *L'immigrazione e l'emigrazione",* in *Trattato di diritto amministrativo,* a cura di Cassese S., ed. Giuffrè, Milano, 2003

Del Grande Gabriele, 2007, *"Mamadou va a morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo",* Castel Gandolfo, 2007.

D'Angelo Alessio, Ricci Antonio (a cura di), 2005, *"Diritti dei rifugiati in Europa. Politiche e prassi di integrazione dei rifugiati"*, Relazioni Internazionali, Roma

2004, *"Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea"*, DeriveApprodi, Roma

De Vittor Francesca, 2009, *"Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo"*, *Rivista di diritto internazionale*, 3, pp. 800-07

European Migration Network – EMN (a cura di) *"Minori non accompagnati - ritorni assistiti – protezione internazionale"* ed. Idos (2010)

Eurostat *"Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2009"*, 2009
"*75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008*", novembre 2009
"*Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q4 2008*", marzo 2009

Ferrero M., 2008, *"Asilo politico, status di rifugiato, misure di protezione sussidiaria e protezione temporanea"*, in *Immigrazione e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Torino, pp. 255 ss.
2010, "*Il TAR Lazio censura i trasferimenti di richiedenti asilo verso la Grecia*" su *www.immigrazione.it*, pp. 1 ss.

Ferry V., *"La fragilità dei minori stranieri: le proposte del gruppo di lavoro",* in *Minori giustizia,* n. 3, 2007;

Ferrari Giovanni, 1996, *"Rifugiati in Italia. Excursus storico-statistico dal 1945 al 1995"*, su *http://www.unhcr.it/images/pdf/escursus.pdf*

Fiorini A. Palamidesi G., *"Il progetto Emilia Romagna terra d'asilo", I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati,* a cura di Gozzi G. Sorgoni B., ed. Il Mulino, Bologna

Fiorini Alessandro (a cura di), *"Diritto in bilico. Tra politica comune europea respingimenti, reti locali di accoglienza. Dove va il diritto d'asilo?"*, luglio 2010

Fiorini A. Nasciuti A., *Le persone con protezione internazionale in Emilia-Romagna Monitoraggio ragionale 2011,* maggio 2011;

Finotelli Claudia, 2006, *"Accolti o sanati? L'asilo e la protezione umanitaria in paesi di «nuova» e «vecchia» immigrazione*", in Decimo Francesca, Sciortino Giuseppe (a cura di), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, ed. Il Mulino, Bologna

Floridia Daniela, 2008, *"L'ingresso nel territorio dello Stato e l'accesso alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato"*, in *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, a cura di P. Benvenuti, Ripa di Fagnano Alto, 2008, pp. 231 ss.

Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013 Programma annuale 2009 – azione 1.1.C – Prog. 3378 *"Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali, linee guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti asilo e titolari di*

protezione internazionale" – Parma, maggio 2011

Fondo Europeo per i Rifugiati, AP 2009 - Azione 1.1.A – *"Dignitas, Manuale operativo per ridurre le vulnerabilità e promuovere le risorse nel sistema asilo"* versione 1.0, 2011

Fondo Europeo per i Rifugiati, Programma annuale 2009 – azione 1.A *"Quando il medico parla arabo, il riconoscimento delle qualifiche dei titolari di protezione internazionale"* Ed. Sviluppo Locale, Roma 2011

Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, "*V relazione sull'attività svolta dall'Ufficio*" maggio 2008- aprile 2009.
"*VI Relazione del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*", luglio 2009-maggio 2010.

Gnolfo F., Santone G., 2009, *"La fuga impossibile : il trauma continuo dei migranti forzati"*, su *http://saluteinternazionale.wordpress.com/2009/06/10/la-fuga-impossibile-il-trauma-continuo-dei-migranti-forzati/#more-2106*

Gorter Hesther, 2009, *"La protezione sussidiaria dopo la sentenza C-465/07 della Corte di giustizia delle comunità europee"*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, a cura di ASGI e Magistratura Democratica, anno X n. 2/09, ed. Franco Angeli, Milano

Grandi Francesco (a cura di), 2008, *"Il diritto d'asilo in Lombardia - Rapporto 2007"*, ed. Fondazione ISMU, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la multietnicità, Milano
2009, *"Il diritto d'asilo in Lombardia - Rapporto 2008"*, ed. Fondazione ISMU, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la multietnicità, Milano

Hein Christopher (a cura di), 2010, "*Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia"*, Donzelli, Roma

ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, 2005, "*La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia"*, ed. Feltrinelli, Milano, 2006

ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, *L'Utopia dell'asilo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2007

IPRS, Fondazione Censis, Synergia, *"L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori".*

Jesuit Refugee Service Europe (a cura di) *"Becoming vulnerable in detention - National Report Italy"*, pp. 303 – 401, giugno 2010

Jona Ludovica, 2011, *"Rifugiati. L'accoglienza è solamente un affare"*, in *Altraeconomia,* gennaio 2011

Lanzi A. Scovazzi T., *Una dubbia repressione della tortura e di altri gravi crimini di guerra,* in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004;

Lenzerini Federico, 2009, *"Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale"*, ed. Giuffré, Milano

Liguori A., *Obblighi internazionali e comunitari in materia di garanzie procedurali avverso l'espulsione dei migranti in Europa,* in *Diritto immigrazione e cittadinanza,* n. 3, 2009;
Lontani dalla Violenza, *Relazione finale,* Parma, 2010, pagg.21 ss, all'url: http://www.lontanidallaviolenza.it/download/final_report_LONTANI_DALLA_VIOLENZA.pdf;

Kora€Maja, 2003a, *"Integration and how we facilitate it: a comparative study of the settlement experiences of refugees in Italy and the Netherlands"*, *Sociology*, Vol. 37, N. 1, pp. 51-68

2003, *"The lack of integration policy and experiences of settlement. Study of refugees in Rome"*, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, N. 4, pp.398 -421

2009, *"Politiche, agency e dialogo intercultural. Esperienze dei rifugiati dei conflitti jugoslavi in Italia"*, in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 127-150

2009, *"Remaking Home: Reconstructing Life, Place and Identity in Rome and Amsterdam,* Berghahn, Oxford

Macioti Maria Immacolata, Pugliese Enrico, 2005, *"L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia"*, ed. Laterza, Roma-Bari

Marchetti Chiara, 2010, *"The expanded border. Policies and practices of preventive refoulement in Italy"*, in Pecoud Antoine, Geiger Martin (eds.), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, pp. 160-183

2009, *"Rifugiati e richiedenti asilo"*, curatela della sezione "Incursioni" di *Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, con contributi di

Roger Zetter, Chiara Marchetti, Liza Schuster, Gianfranco Schiavone, Stefano Marras,
Pasquale Russo, Magda Bolzoni, Maja Korac, 03/2009 ed. Franco Angeli, Milano

2007, *"Blurring Boundaries. "Refugee" Definitions in Policies, Law and Social Discourse in Italy"*, *Mediterranean Journal of Human Rights*, Vol. 11, N. 2, pp. 71-94

2006, "*Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi",* EMI, Bologna

2005, *"La geografia del campo: "fuori" vs. "dentro"*, in Boano Camillo, Floris Fabrizio (a cura di), *Città nude. Iconografia dei campi profughi*, ed. Franco Angeli, Milano, pp.50-60

Marras Stefano 2009, *"Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera",* in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 83-100

Mazzeo Antonio, 2011, *"Mineo, profughi Spa", Antonio Mazzeo Blog*, *mercoledì 6 aprile 2011,* su *http://antoniomazzeoblog.blogspot.com/2011/04/mineo-profughi-spa.html*

Mazzi C., *La tortura in età contemporanea,* Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2010;

Medda R. a cura di, *Rapporto annuale sull'immigrazione in Alto Adige 2010,* Eurac Research, Bolzano, 2011;

Medici Senza Frontiere, "*Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*", gennaio 2010
ed. Franco Angeli, Milano
2006, "*Oltre la frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*", ed. Franco Angeli, Milano

MEDU, *"Una storia sbagliata" Rapporto MEDU (Medici per i diritti umani)* su *http://www.mediciperidirittiumani.org/una%20storia%20sbagliata.pdf*

Mezzadra Sandro, 2001, "*Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione",* Ombre Corte, Verona

Mora S., "*Skeletal Age Determination Standards Pediatric researc",* 2001;

Morandi Noris, 2005, *"La normative comunitaria sul diritto di asilo"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, N. 1, pp. 51-68 ed. Franco Angeli, Milano

Morrone Aldo, 2008, "*Oltre la tortura. Percorsi di accoglienza",* Roma.

MSF, 2010, "*Migrants in detention. Lives on hold*".

Naga (a cura di), 2011, "*La Doppia Malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*", Milano

Nascimbene Bruno, 2009, "Asilo e statuto di rifugiato" su www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200910/Nascimbene.pdf, 1 ss.

Nigro Gianluca, Il cafone nel villaggio globale, in (a cura di) Milena Rizzo, L'agricoltura pugliese tra occupazione irregolare e immigrazione, San Cesario di

Lecce, Manni, 2011

Ofpra, 2011, "*Rapport d'activité 2010",* su http://www.ofpra.gouv.fr/documents/RA_2010_Ofpra.pdf

OIM Italia, *"Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castel Volturno"*, Praesidium V, Roma, 2010.

Oliva Gianni, 2005, "*Profughi. Dalle foibe all'esodo: la tragedia degli italiani d'Istria, Fiume e Dalmazia*", Oscar Mondadori, Milano

Olivetti Lara, 2008, "*Implementation of the Procedures Directive (2005/85) in Italy*, [2008]", su *old.asgi.it/content/documents/dl08032104.olivetti.bijdrag.herzien.20feb2008.pdf*, pp. 1 ss.

Orim, "*Il diritto d'asilo in Lombardia. Rapporto 2007,* 2008";

Oriti A., *Accesso alle cure degli stranieri presenti in Italia,* in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza,* n. 4, 2005;

Osservatorio delle Immigrazioni, Comune, provincia, Prefettura UTG di Bologna, "*Ricongiungimenti familiari in provincia di Bologna",* anno 2010, numero 6
"Le domande di ricongiungimento familiare a Bologna e provincia nel 2008", anno 2009, numero 4
"*Vivere il diritto di asilo. Ricerca sui rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria a Bologna e provincia*", anno 2007, numero 1

Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino, "*Rapporto 2009*" Città di Torino, Settore Statistica, Prefettura di Torino

Padoan, V. *"il Caso della Provincia di Caserta"* pag. 30 in Galossi, E. (a cura di) *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale. Una mappatura delle aree a rischio e quattro studi di caso.* IRES-CGIL 2011/1.

Papadopoulos R. K. (a cura di), 2006, "*L'assistenza terapeutica ai rifugiati*", ed. Magi, Roma

Parra Saiani Paolo, Della Queva Stefania, Cuppone Francesca, Scotti Davide, Ceresa Alessia, Pirni Andrea, Mangone Emiliana, 2010, "*Per un'integrazione possibile. Processi migratori in sei aree urbane*", ed. Franco Angeli, Milano

Petrovic Nadan, *Rifugiati, profughi, sfollati, breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla*

Costituzione ad oggi, F.Angeli editore, 2011

Progetto Emilia Romagna terra d'asilo, annualità 2009-2010, "*L'accoglienza nell'anno dell'emergenza. Emilia Romagna: diritto d'asilo e politiche locali nel quadro nazionale*", a cura di Alessandro Fiorini
2008, "*3300. Rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione sussidiaria in Emilia Romagna, tra accoglienza ed esclusione",* monitoraggio annuale sulla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna.

Progetto Hopeland 2007, Torino "*Relazione di cui all'art. 2, comma 3, del decreto 28 novembre 2005 del Ministero dell'Interno, relativo alle modalità di erogazione dei servizi per l'accoglienza, per l'integrazione e di tutela"*

Proto Pisani A., "*In tema di protezione internazionale dello straniero"* in Foro Italiano - 2010

Rahola Federico, 2003, "*Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*", Ombre corte, Verona

Rastello Luca, *La frontiera addosso, così si deportano i diritti uma*ni, Ed. Laterza 2011

Rescigno Francesca, *Il diritto d'asilo*, Carocci editore, 2011

Ricca Mario, "*Riace, Il futuro è presente. Naturalizzare il globale tra immigrazione e sviluppo interculturale*", ed. Dedalo, 2010

Ruggeri A. Salazar C., *"Ombre e nebbia nel riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V",* in Quad. Reg., n.1, 2004

Russo Pasquale, 2009, "*I migranti forzati in Puglia tra campi per l'accoglienza e progetti territoriali per l'integrazione"*, in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 101-114

Saggion Maurizio, Fabbri Valentina, 2010, *"I rifugiati. Da accolti a cittadini: le nuove prospettive del sistema romano"*, in Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle migrazioni. Sesto rapporto*, Idos, Roma, pp.273-281

- Saggion Maurizio, Cimagalli, F., 2010, "*Mete urbane. Paesaggi Umani*, *Reti e sistemi di integrazione dei rifugiati a Roma"*, Roma.
- Salvatici Silvia, 2004, *"L'operazione «Balt Cygnet». Il governo inglese e le profughe europee nel secondo dopoguerra"*, *Genesis. Rivista della Società Italiana delle Storiche*, Vol. 3, n. 2, pp. 21-44
- 2007, *"Diritti politici e diritti umani: le profughe",* in Fiume Giovanna (a cura di),

Donne diritti democrazia, ed. Sas, Roma, pp. 61-82

- Sanfilippo Matteo, 2006, "Introduzione", *Studi Emigrazione*, XLIII, n. 164, pp. 787-796
- 2006, *"Per una storia dei campi profughi stranieri e dei campi di accoglienza e di reclusione nell'Italia del secondo dopoguerra"*, in *Studi Emigrazione*, XLIII, n. 164, pp. 835-856
- Save the children, *"I minori stranieri in Italia. Secondo rapporto annuale, 2011"*
- *"Manuale Prassi Presidium"*, maggio 2011;
- *"Analisi e posizione di Save the children Italia sul protocollo su determinazione dell'età dei minori non accompagnati",* 2010, su http://legale.savethechildren.it/IMG/pdf/Posizione_Protocollo_Ascone_giugno_2009_Set10_FINALE.pdf
- *"Il progetto accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Lombardia" – Scheda descrittiva,* 2010;
- *"L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia, Puglia, Marche",* 2010;
- *"Accoglienza e tutela dei diritti dei minori nel Centro di Lampedusa",* Presidium III, gennaio 2009
- *"L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. II rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia",* Progetto Praesidium IV, aprile 2010
- Schiavone Gianfranco, 2006, *"L'esternalizzazione delle procedure di asilo. Le principali proposte alla luce del diritto internazionale dei rifugiati",* in Cuttitta Paolo, Fulvio Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, ed. Scientifiche Italiane, Napoli
- 2009, *"Analisi generale della nuova legislazione tra teoria e prassi"*, in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 61-82
- Schuster Liza, 2009, *"Dublino II e Eurodac: Esame delle conseguenze (in)attese",* in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 37-60
- Schuster Liza, 2005, *"The continuing mobility of migrants in Italy: shifting between places and statuses"*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, n. 4, pp. 757-774
- Sciurba Alessandra, 2009, *"Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa"*, Verona, Ombre Corte
- SEA Aeroporti di Milano, 2010, *SEA "Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi"*, rapporto a cura di Università Milano Bicocca, febbraio 2010, su *www.mxpairport.it/file_download/1535/immigrazione_MXP.pdf*
- Senato della Repubblica, XVI legislatura, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale. Resoconto stenografico
- Sironi Françoise, 2010, *Violenze collettive, saggio di psicologia geopolitica clinica,* Feltrinelli
- SPRAR, *"I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico dello SPRAR, anno 2009"*, nella collana *I quaderni del Servizio centrale*, settembre 2010
- *"I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione sociale dei rifugiati in Italia"*, Cittalia, 2010
- *"Le dimensioni del disagio mentale nei richiedenti asilo e rifugiati. Problemi aperti e strategie*

di intervento", Cittalia, 2010, su *http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Le%20dimensioni%20del%20disagio%20mentale%20-%20Cittalia%202010.pdf*

- 2010, "*L'integrazione passa di qua. Riflessioni nello SPRAR sui percorsi di integrazione*", nella colla *I Quaderni del Servizio Centrale*, su *http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Quaderno%20integrazione.pdf*
- 2010 "*Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2009-2010"*, Cittalia 2010, Roma
- 2009, "*Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/2009"* Cittalia 2010, Roma
- "*La procedura di asilo tra norma e prassi*", su: http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/La%20procedura%20di%20asilo%20tra%20norma%20e%20prassi.pdf, 2010
- Stuppini Andrea, 2011, *"Emergenza umanitaria tra ipocrisie e realtà"*, *La Voce*, 8 aprile 2011, su *http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002244.html*
- Ufficio Pastorale Migranti, *"Richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria nel mondo, in italia, in Piemonte e a Torino"* - Torino 2010
- *"Dossier 2009"*
- Quaderno n. 5 *"richiedenti asilo e rifugiati"*
- Quaderno n. 7 *"per una vita normale. Percorsi di Integrazione per rifugiati politici"*

UNHCR, *"Asylum levels and trends in industrialized countries"* Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries, First Half 2009

- 2008, "*Refugee Protection and Human Trafficking"* su http://www.unhcr.org/4986fd6b2.html
- 2008, *"Annexes to the UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child"* su www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe92b32.html
- 2008, "*Handbook for the Protection of Women and Girls"* su www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47cfae612.html
- 2007, *"The Protection of Older Persons and Persons with disabilities"* su www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1.html
- 2006, *"Les droits de l'homme et la protection des rèfugiès*", Mudule d'autoformation n. 5. Vol. I e II su http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/466942032.pdf
- 2006, *"The state of the world's refugees. Human displacement in the new millennium"*, Oxford University Press, Oxford
- 2003, *"Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sflottati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta"*, su www.unhcg.it/news/download/140/807/…/violenza-sessuale-e-di-genere.html
- Unità Dublino, "*Regolamento richieste di assunzione di responsabilità all'esame di una domanda di asilo ad un altro Stato membro e trasferimenti in Italia di richiedenti asilo provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea (Dublino II – settembre 2003)*", 2008
- Vacchiano F., *"Cittadini sospesi: violenza ed istituzioni nell'esperienza dei richiedenti asilo in Italia"*, in *Antropologia*, 5, 2005

- Van Aken Mauro (a cura di), 2008, "*Milano come rifugio. Realtà quotidiana e relazioni di assistenza dei richiedenti asilo*", Carta, Roma
- Vassallo Paleologo, F. "*Procedure di asilo, divieti di espulsione e pratiche arbitrarie di respingimento in frontiera*, [2008]", su *www.altrodiritto.unifi.it/frontier/prassi/asilo.htm*, 2008
- 2007, "*Obblighi di protezione e controlli alle frontiere marittime*", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di ASGI e Magistratura Democratica, anno IX n. 3/2007, ed. Franco Angeli, Milano
- 2006, "*Migrazioni, frontiere, diritti*", ed. Scientifiche Italiane, Napoli
- Verde Giuseppe, 2006*, "Il diritto d'asilo fra principi e prassi",* Cuttitta Paolo, Fulvio Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, ed. Scientifiche Italiane, Napoli
- Vitale Gianluca, 2005, *"La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato: dall'audizione davanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale*", *Diritto, immigrazione e cittadinanza,* N. 2, pp. 13-27 ed. Franco Angeli, Milano
- Viviano Francesco, 2011, *"Lampedusa, riprendono gli sbarchi. Duecento immigrati attesi a Mineo"*, in *La Repubblica,* 18 marzo 2011, su *http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/03/18/news/lampedusa_riprendono_gli_sbarchi-13757293/?ref=HREC1-1*

Vrenna M., "*Immigrazione e nuovo welfare locale",* in *Gli stranieri,* n.3, 2003
- Ya Basta, "*Vite da rifugiati. Condizione sociale, integrazione e prospettive dei rifugiati a Bologna ed in Emilia-Romagna",* Bologna, 2010,
- Zagato L. Pinton S. a cura di, *La tortura nel nuovo millennio,* Cedam, Padova, 2010;
- Zandrini Sara (a cura di), 2006, "*Rifugiati a Varese*", ed. Consorzio Farsi Prossimo, Milano
- Zetter Roger, 2009, *"La securitizzazione e le politiche europee in materia di asilo e rifugiati",* in *Mondi Migranti*, n.3/09, pp. 7-28

Stampato nel mese di giugno 2011
presso Impressioni Grafiche ONLUS Acqui Terme (AL)

il DIRITTO alla PROTEZIONE

ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

CeSPI Centro Studi di Politica Internazionale

Caritas Italiana

"CONSORZIO COMMUNITAS ONLUS"

AICCRE