

FARAWAY SO CLOSE

Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione



I LIBRI DE
LO STRANIERO

edizioni dell'asino

arti e mestieri



con il contributo di



© 2015 Edizioni dell'Asino
Isbn 978-88-63570-44-1

Pubblicazione curata da Asgi nell'ambito del progetto omonimo avente come capofila @uxilia Onlus e realizzato con il contributo di Open Society Foundations.

La foto in copertina è di Anna Ruggieri
tutti i diritti riservati

Questo libro è in distribuzione gratuita.

Le Edizioni dell'Asino sono un progetto frutto della collaborazione tra Lunaria e Lo Straniero con la partnership di Redattore Sociale.

www.asinoedizioni.it

Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione



edizioni dell'asino

*Dedicato a Alex, Dino e Vik.
E a tutti gli altri saltatori di muri.*

Il progetto Faraway, so close: il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione | Giulia Reccardini

La condivisione di buone pratiche e la messa in comune di conoscenze e capacità rappresentano una risorsa del privato sociale funzionale alla necessità di tradurre i bisogni di coesione sociale e integrazione in proposte progettuali partecipate, concrete e sostenibili. Fare rete permette di agire secondo una logica di interventi condivisi e offre la preziosa possibilità di collaborare con enti associativi e istituzionali che operano attraverso modalità differenti nel settore sociale.

Nasce in quest'ottica di collaborazione multidisciplinare il progetto "Faraway, so close: il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione", promosso da @uxilia Onlus, con il contributo dell'Open Society Foundations e in partenariato con il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), il Dipartimento di Scienze Giuridiche del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università degli Studi di Trieste e la Compagnia teatrale ConsorzioScenico.

Un sistema di accoglienza inadeguato a garantire tutele, dignità e diritti ha rappresentato un punto di partenza per sviluppare una riflessione condivisa su cui innestare le azioni progettuali di formazione e sensibilizzazione. Una conoscenza approfondita del diritto d'asilo e delle sue implicazioni rappresenta difatti una condizione irrinunciabile per alimentare un dibattito costruttivo, argomentato e non stereotipato su questi temi.

Il progetto ha richiesto lo sviluppo di una rete di partenariato locale che fornisse un apporto di idee e una fattiva collaborazione per documentare e narrare condizioni e vicissitudini dei migranti che chiedono protezione in Italia. L'idea progettuale nasce dalla necessità di non relegare le vite di queste donne e di questi uomini alle dinamiche di esclusione e marginalità dell'approssimativa narrazione mediatica cui siamo abituati, ma piuttosto di raccontarle con il linguaggio semplice e concreto degli stessi protagonisti.

“Faraway, so close: il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione” ha voluto dare una visibilità diversa al fenomeno delle migrazioni forzate, attraverso studi, incontri formativi, rappresentazioni teatrali e le testimonianze dirette dei migranti, per promuovere così una migliore conoscenza del diritto d'asilo.

Nell'arco dei primi mesi di attività sono stati realizzati incontri di sensibilizzazione sul diritto d'asilo che hanno coinvolto oltre duecento studenti delle Scuole Superiori della Regione Friuli Venezia Giulia. Le associazioni coinvolte hanno presieduto e coordinato gli incontri e fornito alle classi una panoramica sul diritto d'asilo dal secondo dopoguerra a oggi, illustrando le politiche d'accoglienza vigenti in Italia e la normativa europea e internazionale di riferimento. Agli incontri hanno preso parte gli stessi rifugiati, che hanno condiviso con gli studenti la loro personale storia di emigrazione e di integrazione in Italia. Il progetto ha voluto così contribuire a diffondere una cultura dell'accoglienza e dell'inclusione sociale nelle scuole coinvolte, educando gli studenti al rispetto delle diversità.

Gli incontri formativi sono stati realizzati anche presso le Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Udine e di Trieste, dove gli avvocati dell'Asgi sono intervenuti con lezioni sull'evoluzione degli istituti del diritto d'asilo, alla luce dei principi costituzionali e sulla base dei più significativi orientamenti giurisprudenziali.

Il progetto ha poi realizzato un laboratorio didattico sul diritto d'asilo indirizzato agli studenti frequentanti il corso di

“Diritti umani comparati” della Laurea Magistrale in “Cooperazione Interculturale allo Sviluppo” presso l’Università degli Studi di Trieste. Il laboratorio, coordinato dall’Asgi in collaborazione con la Cattedra di Diritto Comparato, si è ispirato alla metodologia delle *legal clinics* dell’ambiente accademico anglosassone, adottando un approccio innovativo orientato alla pratica e offrendo agli studenti una formazione tecnico-giuridica sulla legislazione dell’asilo.

Di fatto, gli studenti sono stati chiamati a seguire dei casi reali, attraverso la sperimentazione di laboratori legali volti a garantire assistenza a richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari della protezione sussidiaria e umanitaria. Gestendo l’iter burocratico e legale al quale devono fare fronte i richiedenti asilo, gli studenti hanno così acquisito una competenza specifica sulle diverse forme di protezione che sono garantite alle vittime di migrazione forzata nel quadro legislativo italiano e internazionale, e una conoscenza approfondita degli aspetti pratici relativi all’attuazione della protezione internazionale in Italia, con particolare riferimento alla procedure di accoglienza dei rifugiati nella città di Trieste.

L’Università degli Studi di Trieste ha inoltre promosso all’interno del progetto un concorso per il conferimento di un premio di ricerca in diritto comparato. Tale bando, finalizzato a individuare un candidato che sviluppasse un progetto di ricerca sui profili giuridici del diritto d’asilo in Europa, ha permesso di inserire all’interno del presente volume il saggio elaborato da Nicole Garbin, vincitrice del premio.

La serata conclusiva del progetto, tenutasi a Trieste il 20 giugno 2014 in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato, ha permesso di condividere risultati e riflessioni sul percorso di formazione, approfondimento e sensibilizzazione sui temi dell’asilo intrapreso nell’ambito di “Faraway, so close”. Il collettivo artistico-teatrale ConsorzioScenico ha messo in scena una pièce teatrale sul dramma delle migrazioni forzate, basata sull’interpretazione di alcune delle testimonianze dei rifugiati raccolte

durante la fase di realizzazione del progetto e su una selezione di brani tratti dal reportage *Bilal* di Fabrizio Gatti: *Viaggiare, lavorare, morire da clandestini*.

A conclusione del percorso di formazione e sensibilizzazione intrapreso dal progetto, il presente volume intende ora fornire un'ulteriore chiave di lettura e approfondimento sul diritto d'asilo e sulle esigenze di riforma dell'attuale quadro normativo europeo e nazionale.

*A incontrarsi o a scontrarsi
non sono culture, ma persone.
Se pensate come un dato assoluto,
le culture divengono un recinto
invalicabile, che alimenta nuove
forme di razzismo.
Ogni identità è fatta di memoria
e di oblio.
Più che nel passato,
va cercata nel suo costante divenire.*

Marco Aime, *Eccessi di culture*

La riflessione di fondo: il transito

Tra le tante parole, tra le tante immagini, utilizzate nell'ultimo periodo per descrivere la realtà attuale quella di transito sembra essere la più adeguata.

Il concetto di transito sembra infatti andare oltre il singolo progetto migratorio e poter riguardare non solo il mutamento di identità individuali ma anche le trasformazioni collettive e nazionali che oggi scuotono il mondo.

Nel tempo delle tribù planetarie¹ sembra esserci un legame profondo con la condizione del cambiamento prima ancora che con quella di spostamento spaziale, di migrazione, e chi parte sem-

bra scegliere (o essere costretto a scegliere), forse ancor più che in altre epoche, la trasformazione piuttosto che l'adattamento.

Per le sfibrate esistenze di chi vive nei campi profughi, nei centri che costringono all'attesa o nelle tante "giungle" che sorgono ai margini delle città o nei pressi dei confini, il transito è prima di tutto la riaffermazione del desiderio di cambiamento, un modo per contrapporsi a un adeguamento ritenuto o divenuto insostenibile.

Anche in ragione di questo tra tutti i diritti rivendicati e rivendicabili per i migranti di oggi, uno appare prevalere, quello all'autodeterminazione, così come l'assenza della libertà di circolazione appare essere l'unica risposta alle tante domande, agli interrogativi sulle tante, troppe morti.

Se è vero che non esiste un vero e proprio riconoscimento giuridico di colui che transita è anche vero che il transitante può appartenere a una molteplicità di categorie e che, allo stesso tempo, nessuna delle categorie giuridiche esistenti relative alla migrazione sembra essere completamente adeguata.

Tra le righe delle leggi nazionali ed europee i transitanti esistono ed esiste qualcosa che pur rappresentando al pari del transito uno spostamento spaziale è in realtà il suo stesso contrario: le espulsioni, i respingimenti, i trasferimenti effettuati sulla base di regole rigide completamente avulse dalla volontà – autodeterminazione – individuale.

Vorremmo che la riflessione sul transito, sul suo significato e sul suo rapporto con le frontiere, con le politiche attuali e con le norme vigenti ci accompagnasse per tutta la lettura di questa pubblicazione a partire dall'immagine di copertina che ci arriva grazie a un progetto fotografico collettivo di informazione e denuncia: *Siriani in transito – Dalla Siria all'Europa in cerca di asilo*.

La foto scelta è intitolata "In Svezia, ancora in attesa". Il commento che accompagna la foto ci sembra essere una sintesi perfetta dei tanti contenuti di questa pubblicazione: "Appena arrivati in Svezia i siriani cercano la polizia per poter avviare la domanda di asilo tramite la registrazione delle impronte digita-

li. Vengono poi temporaneamente trattenuti in hotel, finanziati dal settore immigrazione del governo. Qui sostano pochi giorni insieme ad altri richiedenti asilo principalmente serbi, iracheni e sudanesi. Gli hotel sono spesso isolati, nei pressi di autostrade, addirittura a Jonkoping l'edificio è circondato da filo spinato”.

Anche la Fortezza europa è una realtà misurabile attraverso muri, confini militarizzati, reti²; i migranti di oggi transitano attraverso confini che in passato sono stati attraversati da altri migranti, da altre persone provenienti da realtà in transizione.

Uno fra i tanti esempi possibili è quello di una piccola città di confine tra Ungheria e Austria: Hegyeshalom. A settembre 2015 migliaia di profughi, siriani ma non solo, sono passati per questa piccola località, ultima stazione prima dell'Austria, giungendo prima a piedi e poi in treno dalla Grecia e dalla Croazia. Sempre da qui transitarono alla fine del 1956 migliaia di ungheresi in fuga verso l'Austria dopo la repressione della rivoluzione ungherese da parte dell'esercito sovietico: “A fine novembre, si erano registrati in Austria 115.851 arrivi. Uomini, donne e bambini fuggivano, terrorizzati e disperati, trascinando valigie e carriole. Seguivano la stessa strada, verso la località di frontiera di Hegyeshalom, che era stata percorsa dodici anni prima da decine di migliaia di ebrei ungheresi, deportati dai nazisti”³.

Le tappe del percorso: fotografare la realtà in divenire

La pubblicazione che chiude – a distanza di tempo – il progetto “Faraway so close” rappresenta un lavoro collettivo che, senza ambire a trattare in modo esaustivo il tema della protezione internazionale, vuole fornire una chiave di lettura per comprendere quanto accaduto e accade in Italia e nel contesto europeo negli ultimi anni.

Un tentativo arduo ma condotto con il desiderio di raccontare, di portare la testimonianza diretta di chi, come avvocato, come operatore o come semplice persona, è impegnato ogni giorno a cercare di trovare piccole e grandi risposte, con un sguardo ampio e non esclusivamente giuridico.

Il primo capitolo è un tentativo di descrivere gli sviluppi attuali della politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo con particolare attenzione ad alcuni aspetti: quello del controllo delle frontiere, quello dell'identificazione e quello dei movimenti secondari.

La convinzione che risulta necessario conoscere il quadro giuridico di riferimento per comprendere il percorso dei richiedenti e titolari di protezione internazionale è alla base del secondo capitolo, un'analisi della trasposizione della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento italiano e delle ultime novità in materia di protezione internazionale utile anche a mettere in luce criticità e possibili punti di forza della nuova normativa.

Soffermarsi solo sul sistema italiano appariva tuttavia limitante in un periodo caratterizzato non solo da importanti flussi migratori da Paesi non appartenenti all'Unione europea ma anche, come detto dal transito.

Da qui la volontà di approfondire, nel terzo capitolo, la realtà di due Paesi che spesso rappresentano la meta di molti richiedenti protezione internazionale, la Francia e la Svezia.

La complessità dei diversi sistemi di protezione internazionale ha determinato la necessità di procedere all'analisi solo di alcuni aspetti del percorso dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, quelli dell'accesso alla procedura, della qualità dell'audizione e dell'accesso all'accoglienza, all'assistenza sanitaria e al lavoro.

La scelta di tali aspetti è dovuta alla centralità degli stessi, nella convinzione che gli ostacoli nell'accesso alla procedura incidono negativamente su tutto il percorso successivo, che elementi quali le modalità di svolgimento dell'audizione, le caratteristiche proprie delle autorità preposte ad adottare la decisione e la loro formazione siano elementi strutturanti del vero diritto alla protezione e che non si possa parlare di accoglienza e integrazione senza un effettivo accesso ai diritti.

Il sistema di accoglienza italiano ha cercato di rispondere agli

arrivi senza dubbio consistenti, ampliando e rafforzando la rete del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) senza però riuscire a evitare il riproporsi di criticità.

L'analisi dei molteplici livelli che coesistono attualmente nel sistema italiano di accoglienza è affrontato nel quarto capitolo, in modo anche da sollecitare una riflessione sulle riforme più recenti.

L'ultimo capitolo analizza invece gli strumenti di protezione giuridica attualmente esistenti in una prospettiva storica, affrontando in modo specifico il tema della protezione per motivi umanitari e delle nuove esigenze di protezione a cui il sistema di protezione internazionale è chiamato, e sarà sempre più chiamato, a dare risposta.

Note dell'introduzione

¹ Amin Maalouf, *L'identità*, Bompiani 2005.

² Ceuta e Melilla (Spagna e Marocco): una barriera di 8,4 km a Ceuta e una di 11 km a Melilla entrambe costituite da una doppia rete metallica inizialmente alta tre metri poi portata a sei metri; Muro di Asotthalom lungo il confine ungaro-serbo: una barriera di filo spinato di quattro metri di altezza che dovrebbe arrivare a misurare 175 km; Muro tra Bulgaria e Turchia: una barriera di tre metri di altezza lunga 33 km che dovrebbe essere portata a 160 km; Muro tra Grecia e Turchia: una doppia barriera di reticolato e filo spinato alta quattro metri e lunga dodici km; Cipro: barriera di 180 km che divide in due parti l'isola; Calais: è stata annunciata la costruzione di una barriera che dovrebbe impedire l'accesso al porto per i migranti diretti nel Regno Unito e creare una zona di sicurezza simile a quella esistente a Ceuta e A Melilla; Confine militarizzato tra Croazia e Serbia; Confine militarizzato e possibile costruzione di un muro in Macedonia.

³ *I rifugiati nel mondo. Cinquant'anni di azione umanitaria*, UNHCR 2000, pag. 29

Capitolo primo | Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari

Annapaola Ammirati, Anna Brambilla, Loredana Leo

1.1 Non solo siriani in transito⁵

Il 2011 ha rappresentato per l'Italia un anno di rottura rispetto al periodo 2009-2010, anni in cui la politica dei respingimenti⁶ aveva determinato una diminuzione delle domande di asilo presentate.

La rivoluzione tunisina prima e i bombardamenti Nato in Libia portarono all'arrivo in Italia, nel corso di tutto il 2011, di 62.500 persone e alla presentazione di 34.115 domande di protezione internazionale.

Il drammatico incremento dei conflitti e delle situazioni di violenza generalizzata hanno poi portato a un continuo aumento sia delle persone giunte in Italia e in generale in Europa sia del numero delle istanze di protezione presentate.

Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati circa 219mila persone hanno attraversato il Mar Mediterraneo nel solo 2014, un dato che non può che rappresentare una stima tenuto conto le persone morte o disperse in mare durante l'attraversamento sono state, secondo i dati registrati, più di 3.500 nel 2014, più di 1.800 nei primi quattro mesi del 2015.

Delle 219mila persone sbarcate nei Paesi del Sud dell'Europa nel 2014, le persone sbarcate in Italia sono 170mila mentre per il 2015 sono circa 60mila cittadini stranieri sbarcati sul territorio italiano fino alla data del 23 giugno.⁷

Sebbene i dati relativi agli sbarchi siano rilevanti, se si guarda a quelli riguardanti le domande di protezione presentate è evidente come gli ingressi nel territorio dell'Unione europea non avvengano unicamente via mare.

Come dimostrano gli avvenimenti più recenti, un altro percorso che sta diventando sempre più utilizzato per giungere nel nord Europa è la via Balcanica, la c.d. *Balkan Route*, che consente l'arrivo dei cittadini stranieri presso i Paesi del Nord Europa attraverso il loro passaggio nei Paesi balcanici; stando ai dati Frontex, dal 1° gennaio al 30 agosto 2015 le rotte del Mediterraneo centrale e orientale e la rotta dei Balcani occidentali sono state le più utilizzate per l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'UE, totalizzando il 99% di tutti gli attraversamenti irregolari.

Guardando alle domande di protezione internazionale, quelle presentate nel corso del 2014 da persone arrivate sul territorio europeo attraverso il Mediterraneo sono state almeno 218mila⁸ su un totale di 570.800 domande.

In Italia le domande di protezione presentate nel 2014 sono state poco più di 63mila mentre nei primi sei mesi del 2015 sono state presentate circa 25mila domande, pari, quasi, a tutte quelle presentate nel 2013⁹.

Il dato relativo alle domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2014 risulta ancora più interessante se letto insieme ai dati degli arrivi scorporati in base alle nazionalità di provenienza dei cittadini stranieri giunti in Italia. I primi dieci paesi di provenienza delle persone sbarcate in Italia sono stati: Siria (42.425), Eritrea (34.329), Mali (9.908), Nigeria (9mila), Gambia (8.691), Palestina (6.017), Somalia (5756), Senegal (4.933), Bangladesh (4.386) ed Egitto (4.095).

Nello stesso anno le prime dieci nazionalità di chi ha presentato la domanda di protezione internazionale sono state: Mali (9.800), Nigeria (9.700), Gambia (8.500), Pakistan (7.100), Senegal (4.671), Bangladesh (4.524), Afghanistan (4.104), Ghana (3.104), Ucraina (2.075) e Costa d'Avorio (1.491)

Il dato che colpisce maggiormente è tuttavia quello che riguarda le domande di protezione presentate da cittadini siriani e cittadini eritrei, pari rispettivamente a 500 e 480; un dato che non può che far riflettere e che evidenzia con chiarezza come l'Italia stia diventando sempre più Paese di transito per coloro che, giunti sul territorio nazionale, proseguono il loro percorso per giungere fino ai Paesi del Nord Europa e lì presentare la propria domanda di protezione internazionale.

La risposta dell'Unione europea a tale fenomeno, che non è prettamente italiano ma riguarda tutti quei Paesi dell'Unione Europea che sono in qualche modo zone di confine, appare essere la stessa di sempre ovvero l'adozione di misure tali da garantire il rispetto della tradizione umanitaria europea accompagnate però da misure di controllo e di compensazione finalizzate a mantenere inalterato il livello di sicurezza degli Stati membri.

1.2 Politica europea in materia di asilo e gestione delle frontiere

1.2.1 L'Agenda europea sulla migrazione e il controllo delle frontiere esterne

A maggio 2015 è stata resa pubblica l'Agenda europea per la migrazione che definisce gli interventi a breve, medio e lungo termine che l'Unione Europea dovrebbe porre in essere per “delineare un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé”.

La prima parte dell'Agenda individua le azioni immediate per rispondere “all'esigenza di agire rapidamente e con determinazione di fronte alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo”¹⁰ mentre nella seconda parte vengono delineati i quattro pilastri per gestire meglio l'immigrazione ovvero:

- ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare;
- gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne;

- onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte;
- una nuova politica di migrazione legale.

Sebbene nell'Agenda vi siano costanti riferimenti all'imperativo di proteggere le persone in stato di necessità e per quanto vi siano proposte di azione valutabili positivamente, la stessa non è priva di ambiguità¹¹.

Dopo l'enunciazione dei programmi di ricollocazione¹² e di reinsediamento¹³, l'Agenda europea sulla migrazione afferma la necessità di costruire "frontiere esterne solide e coerenti" evidenziando che "mentre esistono già norme sul controllo di frontiera, la gestione delle frontiere è invece ancora disomogenea, basata su un mosaico di documenti e strumenti settoriali" e annunciando che "nel 2016 la Commissione consoliderà tale mosaico in una norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere che coprirà tutti gli aspetti della gestione delle frontiere esterne dell'Unione".

Al fine di collaborare con paesi partner per varare misure concrete "che impediscano la partenza per viaggi carichi di rischi", l'Agenda la creazione e il rafforzamento di programmi di sviluppo e protezione regionale e l'istituzione in Niger di un centro pilota multifunzionale in cui fornire, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'UNHCR e le autorità del Niger informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità¹⁴.

Il Centro dovrebbe situarsi ad Agadez e affiancare i centri OIM di assistenza e di transito già esistenti ad Arlit, Niamey, Agadez e Dirkou nei quali OIM "fornisce assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà, a quelli riammessi in Niger (sia cittadini nigerini che cittadini di altri Stati africani) e a quelli in transito, inclusa la registrazione, l'assistenza medica, la fornitura di generi alimentari e di prima necessità, alloggi di emergenza e rimpatrio volontario"¹⁵.

Oltre ai centri OIM nel periodo 2011-2014 è stato attivo un

progetto pilota denominato NIGERIMM promosso dal Ministero dell'Interno, in accordo con la Polizia Nazionale del Niger e realizzato in partenariato con OIM e Istituto Luigi Sturzo¹⁶ che prevedeva anche la promozione di una campagna di sensibilizzazione sui rischi legati alle migrazioni.

Il Niger rappresenta oggi una “terra di transito”, un punto di passaggio per chi proviene da Paesi dell’Africa occidentale come Gambia, Ghana, Mali, Nigeria e Senegal: “questo remoto paese al centro del Sahel diventa, dunque, rilevante negli assetti geopolitici non soltanto regionali. Come successo ad esempio al Marocco, che ha da poco accettato di dispiegare droni di ricognizione per il monitoraggio di Frontex delle ultime frontiere terrestri rimaste tra Europa e Africa, nelle enclave spagnole di Ceuta e Melilla, dove muri e grate di sei metri con lame in cima non riescono a fermare l’afflusso dei clandestini”¹⁷.

Nell’Agenda europea viene evidenziato che “la migrazione assurgerà a componente specifica delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune già in corso in paesi come il Niger e il Mali, che saranno rafforzate sotto l’aspetto della gestione delle frontiere”¹⁸ e si fa riferimento ai partenariati con i paesi di origine e di transito e agli accordi cooperazione bilaterale e regionale sulla migrazione già esistenti o in corso di perfezionamento, tra i quali il Processo di Khartoum¹⁹.

L’efficacia degli accordi bilaterali di cooperazione sarà arricchita se verrà reso più forte e stabile “il ruolo nel campo della migrazione delle delegazioni dell’UE nei paesi strategici. Le delegazioni riferiranno ad esempio sulle principali tendenze migratorie nei paesi ospitanti, contribuiranno a integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo e intesseranno legami con i paesi ospitanti per assicurare un’azione coordinata. Presso le delegazioni dell’UE in paesi terzi strategici saranno distaccati funzionari di collegamento europei per la migrazione²⁰, in stretta cooperazione con la rete di funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione, con le autorità locali e la società civile, al fine di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni”.

La cooperazione allo sviluppo, parte dei più ampi aiuti dell'UE alla cooperazione esterna²¹, dovrebbe svolgere “un ruolo importante nell'affrontare problemi globali come la povertà, l'insicurezza, la disuguaglianza e la disoccupazione, che sono tra le principali cause profonde della migrazione irregolare e forzata”²², così come dimostrerebbero i risultati della cooperazione con la Turchia.

I rapporti tra Turchia e Unione Europea sono certamente da considerarsi di particolare importanza strategica considerata la posizione della Turchia e la presenza in Turchia, a gennaio 2015, di un milione e mezzo di rifugiati siriani e, in generale, del più alto numero di rifugiati al mondo²³.

Il confronto tra Unione Europea e Turchia per il controllo dei migranti in transito verso la Grecia e gli altri paesi membri è ripreso in modo serrato negli ultimi mesi, in ragione sia dei naufragi nella zona dell'Egeo, sia delle tensioni esistenti in Turchia, e si è concentrato attorno ad alcune importanti proposte, ovvero quella dell'implementazione dell'accordo di riammissione tra Unione Europea e Turchia²⁴ e quella dell'inserimento della Turchia nella lista dei Paesi terzi sicuri e nella lista dei Paesi d'origine sicuri.

In base all'accordo di riammissione siglato tra Turchia e Unione Europea, la Turchia, su istanza di uno Stato membro, si impegna a riammettere sul proprio territorio anche tutti i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le vigenti condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio dello Stato membro richiedente e che siano entrate irregolarmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Turchia o esservi transitate. La Turchia si impegna altresì a trasferire direttamente nel loro Paese d'origine le persone riammesse²⁵.

Un'ulteriore proposta riguarda il raggiungimento di un accordo tra Grecia, Turchia e Germania finalizzato a consentire la ricollocazione in Germania di 500mila rifugiati siriani registrati in Turchia, da effettuarsi nell'arco di dodici mesi, e la con-

testuale inclusione della Turchia nell'elenco dei paesi terzi sicuri da parte della Grecia²⁶. La proposta che suscita maggiori perplessità è tuttavia quella avanzata dalla Commissione europea finalizzata a dichiarare i paesi balcanici e la Turchia paesi d'origine sicuri, così da poter sottoporre le richieste di protezione internazionale che provengono da tali paesi a procedure di esame accelerate²⁷; l'inserimento di un paese nella lista dei Paesi d'origine sicuri rappresenta infatti un rischio in termini di garanzie procedurali e di possibili rimpatri o riammissioni individuali e collettive e certamente la situazione esistente in Turchia, così come quella presente in altri paesi dell'area balcanica, è fortemente caratterizzata dal mancato rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche, soprattutto a danno delle minoranze nazionali.

1.2.2 I controlli alle frontiere esterne: una testimonianza dalla frontiera Est²⁸

Con la Open Borders Caravan si è provato a documentare un piccolo pezzo di un viaggio lungo migliaia di km che decine di migliaia di persone intraprendono per raggiungere la destinazione scelta per vivere la loro vita²⁹. Solo per avvicinarsi all'Europa che, nel frattempo, destina la maggioranza dei fondi al controllo delle frontiere e ai rimpatri.

Praticamente si tratta di un flusso controllato, soprattutto dalla polizia, un filtraggio organizzato dai governi. Un passaggio strutturato e organizzato che comporta lunghissime attese. I percorsi sono obbligati ma mai ufficiali. Politicamente sarebbe controproducente far emergere che in realtà le persone transitano, si perderebbero consensi di quell'opinione pubblica fortemente preoccupata per la sicurezza. In quei giorni, tutte le frontiere intorno alla Croazia sono ufficialmente chiuse. Dalla Slovenia non si passa. L'Ungheria costruisce un muro ma poi paradossalmente li fa arrivare in Austria in treno.

Ma la situazione cambia e può cambiare da un giorno all'altro. La sensazione è di impotenza e sopraffazione. Lo spazio di intervento è molto ridotto, il rischio è sempre quello di mettere in una

condizione ancora maggiore di vulnerabilità i migranti. Forzare significa mettere in discussione quello che queste persone sono riuscite a ottenere con coraggio e determinazione, ossia dei canali, sebbene non sicuri e non “legali”, per attraversare i confini.

Dal confine serbo-ungherese, con la repressione e la costruzione del muro, il flusso si è prevedibilmente spostato alla Croazia.

Dalla Grecia, una volta entrati in Macedonia, i profughi proseguono verso Sid, in Serbia tendenzialmente con trasporti a pagamento (circa 65€ a persona). Ancora una volta, la conferma che i confini servono solo ad alimentare i traffici. Da Sid accedono alla Croazia (specificamente nei pressi di Tovarnik e di Bapska). In Croazia vengono trasportati nel campo di Opatovac, da dove poi partono per Botovo e da qui attraversano il confine con l'Ungheria. La destinazione finale per molti è la Germania. Si consideri che tutto ciò potrebbe essere messo in discussione dall'accordo tra Ue e Turchia sul rafforzamento del controllo alla frontiera con la Grecia.

Facciamo il percorso a ritroso.

BOTOVO

Botovo, sul confine tra Croazia e Ungheria. Nel pomeriggio arriva un treno da cui scendono circa un migliaio di persone. I treni partono da Tovarnik sul confine tra Croazia e Serbia. Transitano circa 4/5 treni al giorno e, ogni volta, la polizia viene avvertita in anticipo. Allora la composizione diventa quella delle famiglie, anche decine di persone anziane e magari inferme e bambini, anche neonati. Le persone passano in fila per due, senza fermarsi mai, dalla stazione attraverso una stradina nei boschi oltrepassano il confine non ufficiale, fino a Gola, se la polizia ungherese lo permette. Il confine ufficiale è ovviamente chiuso. A quanto pare ora in Ungheria le persone che attraversano il confine dalla Croazia vengono “solo” numerate. Fino a poco tempo la politica era quella di identificare. A oggi, data la pressione sul confine, i migranti vengono caricati dalla polizia su bus e treni e por-

tati sul confine austriaco. Budapest è diventata lo snodo principale della rotta balcanica e della politica migratoria europea.

La sensazione costante è che non sia dato sapere cosa potrebbe succedere domani. Le premesse non sono certamente le migliori: per citare un esempio, in Ungheria i profughi sono stati caricati su vagoni merci senza cibo né acqua non avendo treni passeggeri a disposizione, secondo quanto segnalato da alcuni attivisti di Zakany, altra località al confine tra Ungheria e Croazia³⁰.

Questa volta da dove passano “loro” (una breccia nel filo spinato) non possiamo passare “noi”.

BAPSKA

Bapska, valico di frontiera tra Croazia e Serbia. Non ci è possibile fare foto, se non molto clandestinamente. È tardi, circa l'una di notte, ed è appena passato un gruppo di circa un centinaio di persone. Vengono trasferite a Opatovac, un campo di transito, una fattispecie poco chiara, dove resteranno al massimo un giorno, il tempo di essere registrati, per poi essere incanalati altrove.

Dal confine effettivo al luogo in cui vengono caricati sui pullman, i migranti devono camminare per circa un chilometro. Non ci sono autorità propriamente al confine: non c'è la polizia serba, che pattuglia la strada ai piedi della collina di Sid, la città serba al confine, ma non ferma i pullman o i taxi dei migranti. E non c'è nemmeno la polizia croata, che si trova a circa duecento metri dal confine in territorio croato. Sono invece presenti due presidi che distribuiscono cibo e bevande calde, uno di svedesi e uno di volontari croati. Fino a questo momento, se fosse stato solo per la polizia, all'arrivo i rifugiati attendevano senza alcun genere di prima necessità e senza una primissima assistenza. Ci fermiamo a chiacchierare con i volontari, unico modo per reperire qualche informazione. È praticamente impossibile entrare in contatto con i migranti. I giornalisti e in particolare gli attivisti qui non sono i benvenuti.

Nessuno deve vedere, nessuno deve sapere, immaginiamo che questo renda difficile anche l'arrivo di aiuti e di solidarietà. Ufficialmente da qui non si passa e, invece, a quanto sembra, solo ieri³¹ sono transitate circa 17mila persone.

OPATOVAC

Campo di Opatovac, a circa una quindicina di km da Bapska. Al campo sono presenti tutte le grandi organizzazioni, ognuna con la sua bandiera: la Croce Rossa in prima fila e a seguire UNHCR, Save the Children, Medici senza frontiere, Greenpeace e altre ong indipendenti sono un attimo fuori dal coordinamento e, fisicamente, dallo spazio ufficiale delle grandi organizzazioni con un punto informativo e di distribuzione di vestiti.

Il campo è altamente militarizzato, circondato da filo spinato e da un fossato. All'interno si intravedono sentinelle che dall'alto, a passo spedito, controllano tutto.

All'ingresso del campo, i profughi vengono incanalati attraverso transenne per ore, senza avere nessuna idea di quello che li aspetta una volta entrati. Vengono registrati (nome, foto e impronte) e viene data loro la possibilità di chiedere asilo in Croazia. E poi ancora una fila per accedere effettivamente alle tende. Nonostante tutto sia scorrevole, l'attesa è un elemento costante.

Cerchiamo di carpire informazioni e di farci un'idea, seppur minima, della situazione. Il campo così come lo vediamo, strutturato, esiste solo da qualche giorno. Nei giorni precedenti non c'era niente di veramente organizzato e quindi le persone non ricevevano alcuna forma di assistenza, regnava il caos. Il 70% delle persone che transitano sono siriani, poi afgani, eritrei e iracheni. Circa 20/30 persone hanno avanzato richiesta di asilo a Opatovac. Ci viene raccontato che una donna ha partorito sul pullman da Bapska e un'altra durante il viaggio dalla Grecia. Nel campo ci sono posti per circa 12mila persone, ma solitamente ne ospita duemila alla volta. In sostanza raggiunto questo numero vengono fatti partire.

I controlli della polizia sono a tappeto, attivisti, associazioni di volontariato, giornalisti non possono accedere al campo senza un accreditamento. La situazione all'interno è ovviamente emergenziale. I richiedenti dormono su materassini direttamente adagiati sul terreno. La vita si alterna tra file continue anche all'interno. Per ultima la fila per risalire sul pullman in direzione della prossima tappa verso il confine ungherese. Persone in transito anche perché ferme, che aspettano di ripartire.

TOVARNIK

Tovarnik, sempre nei pressi del confine tra Croazia e Serbia, rappresenta l'unico passaggio completamente bonificato dalle mine. Nel mese di settembre³², ci sono stati momenti di panico quando la polizia, in assetto antisommossa, ha cercato di respingere centinaia di persone che premevano per entrare in Croazia, dopo una lunga attesa sotto il sole, senza viveri.

Arriviamo alla stazione di Tovarnik in concomitanza al pullman di rifugiati che da qui dovrà prendere il treno per il confine tra Croazia e Ungheria, Botovo. In stazione il treno aspetta di essere riempito fino all'ultimo posto. Non possiamo restare, la nostra presenza non è gradita, ancora una volta dobbiamo andarcene.

Ci spostiamo propriamente verso la frontiera. Sul versante croato c'era un campo, è stato smantellato, ancora persone in fila che aspettano i pullman. Ora vengono portati tutti a Opatovac. Dall'altro lato Sid, anche qui il campo è stato smantellato, tanto li fanno transitare, nessuno sosta sul confine. L'interesse è far transitare il più rapidamente possibile i profughi verso il prossimo confine. La vita per i richiedenti asilo che aspettano di passare il confine verso la Croazia è molto dura, vivono in rifugi provvisori senza protezione dal freddo né accesso all'acqua corrente³³. Come si suol dire, occhio non vede, cuore non duole.

1.2.3 I controlli alle frontiere interne

A seguito dell'afflusso di migranti molti Paesi dell'Unione europea hanno deciso di reintrodurre i controlli alle frontiere interne sospendendo in alcuni casi gli accordi di Schengen³⁴.

Altri Stati, pur senza una formale sospensione di Schengen, hanno intensificato i controlli alle frontiere, anche al fine di procedere alla riammissione di cittadini di Stati terzi.

Il confine Italia-Francia: la frontiera di Ventimiglia

Dall'11 giugno del 2015 il confine italo-francese nei pressi della località ligure di Ventimiglia è stato caratterizzato dal sostanziale ripristino dei controlli di frontiera per determinate categorie di persone, operati, come si dirà, sulla base di un vero e proprio *racial profiling*, e dalle c.d. "riammissioni" di cittadini stranieri dalla Francia all'Italia.

Due sono stati i principali punti nevralgici in prossimità del confine: la stazione ferroviaria di Ventimiglia e il valico di confine di Ponte San Ludovico.

Alla stazione di Ventimiglia, che si trova nel pieno del centro abitato, alla data 24-25 giugno³⁵, erano presenti circa duecento cittadini stranieri che dormivano in un campo provvisorio allestito dalla Croce Rossa in alcuni locali inutilizzati adiacenti alla stessa stazione. Nei giorni successivi all'11 giugno e precedenti all'allestimento del campo i cittadini stranieri avevano dormito, con sistemazioni di fortuna, all'interno della stessa stazione ferroviaria. Le nazionalità maggiormente presenti erano quella sudanese e quella eritrea; era, altresì, presente qualche cittadino afgano e qualche cittadino nord-africano. Circa il 5-10% delle persone incontrate era minore straniero non accompagnato; questi minori condividevano, all'interno del campo, gli stessi spazi degli adulti. La maggior parte delle persone presenti nel campo aveva provato più volte a superare il confine con la Francia, prevalentemente per via ferroviaria, ma era, tuttavia, stata riammessa in Italia con le modalità che saranno illustrate più avanti. I cittadini stranieri presenti risultavano quasi tutti

non identificati né in Italia né in Francia. Nessuno di loro aveva presentato richiesta di protezione internazionale in Italia.

Al valico di frontiera di Ponte San Ludovico alla data del 24-25 giugno 2015 erano presenti circa 150 cittadini a fronte di un numero di 300-400 persone che si erano registrate due settimane prima. Si trattava di cittadini stranieri che avevano, in passato, tentato più volte di attraversare la frontiera e che erano stati riportati sul territorio italiano, con le modalità che si descriveranno. I cittadini stranieri dormivano sugli scogli presenti in prossimità del valico o sul marciapiede antistante gli stessi scogli senza letti né brandine. La Croce rossa italiana forniva loro acqua, alimenti e assistenza sanitaria; erano, altresì, presenti alcuni bagni chimici e alcune docce. Oltre alla Croce rossa erano presenti sul posto numerose associazioni e organizzazioni italiane e francesi che fornivano ai cittadini stranieri assistenza di vario tipo. Le condizioni di vita dei cittadini stranieri presenti al valico di Ponte San Ludovico risultavano assolutamente precarie: durante la giornata queste persone rimanevano sugli scogli esposti alla luce solare, salvo alcune coperture di fortuna come ombrelloni o teli.

Come si è detto, dall'11 giugno le autorità francesi avevano deciso di ripristinare in modo unilaterale controlli – non sistematici ma basati su un *racial profiling* – alla frontiera franco-italiana nonché in territorio francese alle stazioni ferroviarie o sui treni provenienti dall'Italia.

Tali controlli ai valichi di frontiera interni erano effettuati, così come le riammissioni di cui si dirà, in applicazione dell'accordo bilaterale di cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana firmato dal governo italiano e dal governo francese a Chambéry il 3 ottobre 1997³⁶.

Occorre precisare come i controlli alla frontiera interna non fossero, pertanto, sistematici, cioè effettuati per tutti coloro che attraversavano la frontiera o che venivano intercettati in territorio francese ma fosse operati con metodo discriminatorio, sulla base di un *racial profiling* di coloro che venivano intercettati, in

ciò violando in modo sostanziale tutta la normativa europea in materia di divieto di discriminazione³⁷.

È, inoltre, necessario precisare come tali controlli fossero avvenuti in aperta violazione di quanto previsto tra l'altro dal Reg. 562/2006, c.d. Codice Frontiere Schengen. L'afflusso di migranti dall'Italia alla Francia era, infatti, dell'ordine di alcune centinaia di persone che vi entravano in modo assolutamente tranquillo e pacifico. In alcun modo, pertanto, tale afflusso di persone poteva essere considerato una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna dello Stato francese. In nessun modo, quindi, poteva configurarsi un'azione urgente di ripristino dei controlli di frontiera³⁸.

La condotta delle autorità francesi è stata oggetto di una ricorso *en référé-liberté* presentata al Consiglio di Stato francese il 26.06.2015 dalle associazioni Gisti, Cimade, ADDE e Anafé³⁹. Con l'ordinanza del 29.06.2015, tuttavia, il Consiglio di Stato francese ha rigettato il ricorso⁴⁰.

Come si è detto, gran parte dei cittadini stranieri presenti alla stazione di Ventimiglia oppure presso gli scogli antistanti il valico di ponte San Ludovico avevano provato più volte a superare, con vari mezzi di trasporto, il confine con la Francia ma erano stati intercettati dalla gendarmeria francese a seguito di uno dei controlli di cui si è parlato e "riammessi" sul territorio italiano.

Quasi sempre i cittadini stranieri erano stati fermati non immediatamente al valico di frontiera bensì a qualche km – a volte anche molti km – di distanza dallo stesso. In alcuni casi il fermo avveniva direttamente sul treno mentre in altri casi i cittadini stranieri venivano fermati nelle stazioni francesi prossime al confine, come la stazione di Garavan o quella di Nizza. Alcune persone, tuttavia, affermavano di essere state fermate a Parigi o comunque su parti del territorio francese molto lontane del confine con l'Italia. In tutti i casi, i cittadini stranieri riportavano di un'assoluta impossibilità di comunicare con la polizia francese – data l'assenza di interpreti – e, quindi, di esprimere, tra l'altro,

eventuali situazioni di vulnerabilità, la volontà di richiedere asilo oppure di dichiarare la propria minore età.

Le modalità di riammissione riscontrate erano varie e basate su scelte all'apparenza del tutto casuali effettuate dalla gendarmerie francese:

- alcuni cittadini stranieri venivano fermati sul treno, costretti a scendere alla fermata successiva, bloccati in attesa che arrivasse il treno in direzione opposta e semplicemente fatti risalire su questo treno, senza la notifica di alcun provvedimento né formale riconsegna alla polizia italiana;

- la maggior parte dei cittadini stranieri intercettati sul territorio francese veniva trattenuta per alcune ore dalla polizia francese, radunata in gruppo e riportata al confine con l'Italia da automezzi francesi. In tal caso i cittadini stranieri venivano riconsegnati alla polizia italiana presso il valico di frontiera interno di ponte San Luigi, che dista pochi km da Ventimiglia e poche decine di metri in linea d'aria dal valico di ponte san Luigi. In tale caso veniva chiesto ai cittadini stranieri il proprio nome, cognome, nazionalità e data di nascita. Non veniva, comunque, effettuato alcun rilievo fotodattiloscopico;

- alcuni cittadini stranieri, dopo essere stati intercettati sul territorio francese venivano riaccompagnati in Italia con automezzi della gendarmerie. In questi casi queste persone venivano lasciate su una delle strade collinari al confine tra i due Stati, senza alcuna riconsegna alle forze dell'ordine italiane, tanto da costringere le persone riportate in Italia ad alcune ore di cammino per raggiungere Ventimiglia.

Va precisato che in moltissimi casi di riconsegna di cittadini stranieri intercettati sul territorio francese il transito attraverso l'Italia veniva presunto sulla base di pochissimi indizi, in nessun caso riconducibili con certezza a una determinata persona, quali: il possesso di un biglietto ferroviario, il possesso di scontrini o ricevute di negozi italiani, il possesso di prodotti con etichette italiane.

In ogni caso, comunque, ai cittadini stranieri riammessi dalla Francia all'Italia non veniva consegnato alcun atto amministrativo sia da parte della gendarmeria francese che da parte della polizia italiana. Essi, pertanto, in nessuna fase di questo procedimento hanno avuto la possibilità di esercitare il proprio diritto alla difesa né, altresì, hanno avuto la possibilità di conoscere in modo approfondito la loro posizione giuridica⁴¹.

In mancanza di provvedimenti scritti da analizzare, pertanto, è possibile soltanto immaginare quale potesse essere la base giuridica di tali provvedimenti di riammissione che è da rintracciare nel già citato accordo di Chambéry del 1997, che, tuttavia, presenta numerosi profili di illegittimità⁴². A ogni modo, le modalità di riammissione descritte hanno violato lo stesso accordo intergovernativo il quale prevede che, nel caso in cui voglia effettuare una riammissione, la Francia debba presentare una richiesta scritta all'Italia, richiesta che deve contenere, tra l'altro, le prove o gli indizi sulla base dei quali si presume che la persona sia transitata sul territorio italiano. Lo stesso accordo di Chambéry prevede, inoltre, che, appena ricevuta la richiesta, la polizia italiana dovrebbe autorizzare la riammissione soltanto dopo aver valutato la fondatezza della richiesta. Soltanto a seguito dell'accettazione da parte dell'Italia può avvenire la riammissione attraverso la riconsegna del cittadino straniero alle autorità italiane.

Nel caso delle riammissioni al confine italo-francese, come si è detto, nessuna di tali minime garanzie procedurali è stata rispettata. Si può, pertanto, affermare che le autorità francesi hanno proceduto a effettuare delle vere e proprie espulsioni collettive di cittadini stranieri rintracciati sul loro territorio e sospettati di essere transitati in precedenza per l'Italia⁴³.

Il confine Italia-Austria: la frontiera del Brennero

Il 7-8 giugno 2015 la Germania ha ospitato la riunione dei capi di Stato e di governo del G7; in ragione dello svolgimento del vertice, dal 26 maggio al 15 giugno 2015, sono stati reintrodotti

temporaneamente controlli di confine tedeschi in applicazione di quanto previsto dall'articolo 23.1 del Codice Schengen⁴⁴.

Nei giorni precedenti e in quelli successivi al vertice i controlli e le riammissioni alla zona di confine Italia-Austria del Brennero sono stati più intensi.

La situazione esistente alla zona di confine del Brennero e alla stazione di Bolzano è stata oggetto di monitoraggio da parte della Fondazione Alexander Langer e di altre associazioni "euro-regionali"⁴⁵ che hanno potuto evidenziare come nell'anno 2014 circa cinquemila persone, prevalentemente provenienti da Siria, Eritrea e Somalia, sono state respinte al confine italo-austriaco e consegnate dalla polizia austriaca a quella italiana.

Le riammissioni attive e passive effettuate⁴⁶ anche nei periodi precedenti la sospensione di Schengen, nonché le operazioni di pattugliamento misto della frontiera italo-austriaca sono state oggetto di controllo anche da parte del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione che ha promosso un'indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del Sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza.

In particolare, nella seduta del 29 aprile 2015 si è svolta l'audizione del Prefetto di Bolzano, dottoressa Elisabetta Margiacchi chiamata a riferire circa la situazione esistente al Brennero e a Bolzano e riguardo ai controlli effettuati sui treni Euroctiy⁴⁷.

Secondo quanto riferito dalla dottoressa Margiacchi, il blocco delle persone e le conseguenti riammissioni avverrebbero sulla base dell'accordo bilaterale tra Italia e Austria siglato a Vienna il 7 novembre 1997 ed entrato in vigore il primo aprile 1998 che "sancisce e descrive le dinamiche da applicare per quanto riguarda le ammissioni e le riammissioni di migranti che non hanno una posizione formalizzata sul territorio, ma sono in transito attraverso il territorio europeo"⁴⁸.

L'accordo bilaterale stabilisce la possibilità di effettuare sia riammissioni formali sia riammissioni informali che prevedono differenti adempimenti procedurali tra Stato che richiede la riammissione e Stato che deve riaccogliere lo straniero.

Secondo la dottoressa Margiacchi: “Lo straniero passato in Austria da una frontiera marittima, terrestre o ferroviaria che ad avviso delle autorità austriache è irregolare, non ha titolo, deve essere riammesso in Italia anche alla luce dell'articolo 13 del Regolamento di Dublino, quindi l'Italia accerta la sussistenza di questi presupposti ed entro 8 giorni riaccoglie lo straniero. Ciò che si verifica più di frequente è la riammissione cosiddetta informale, più rapida, che si dispiega nell'arco delle 24 ore (...). Stando ai dati che ho acquisito dall'autorità di polizia, dalla questura di Bolzano, è più frequente la riammissione passiva, quindi la riaccoglienza da parte nostra di migranti, e questo fenomeno si concentra soprattutto nei mesi estivi e autunnali: nel 2012 652, nel 2013 1.801, nel 2014 4.515, nel 2015 297. Per fornire qualche ulteriore elemento conoscitivo, l'accordo bilaterale e le intese successive circoscrivono anche le modalità attraverso le quali queste riammissioni avvengono e le modalità si ascrivono a due tipologie: il rintraccio nella fascia di frontiera (parlo di dieci chilometri dalla fascia della frontiera, che possano essere considerati anche sulla strada e il rintraccio nelle retrovie della frontiera, cosa che amplia l'orizzonte alla regione del Tirolo e alla provincia di Bolzano”⁴⁹.

Come già evidenziato, da novembre 2014 sono inoltre operative a frequenze quotidiana pattuglie miste composte da un agente di polizia tedesco, uno austriaco e uno italiano. In particolare sui treni eurocity sono presenti pattuglie trilaterali che salgono sui treni solitamente alla stazione di Trento. Al pari di quanto avviene per il confine italo-francese, i controlli sui treni non sono sistematici ma basati sul controllo visivo e su caratteristiche somatiche. Le persone che subiscono controlli e che risultano in possesso del biglietto ma non di un permesso di soggiorno e passaporto (o titolo di viaggio) vengono fatte scendere

alla stazione di Bolzano o a quella del Brennero. Altre persone restano invece sul treno perché non controllate.

Il ruolo della polizia austriaca e tedesca dovrebbe limitarsi all'osservazione. Sono tuttavia giunte segnalazioni di comportamenti attivi da parte degli agenti di polizia tedeschi e austriaci.

L'accordo di cooperazione di polizia firmato a Vienna il 15 dicembre 1997 dal Governo italiano e da quello austriaco contiene disposizioni relative alla cooperazione nelle zone di frontiera e individua come tali: per l'Italia le Province di Bolzano, Udine e Belluno e per l'Austria i territori dei Bundesländer Carinzia, Tirolo e Salisburgo⁵⁰.

L'accordo individua inoltre degli Uffici di collegamento (per l'Italia le Questure dei territori indicati), le loro competenze nonché le ipotesi di cooperazione e i limiti alle possibilità di inseguimento oltre frontiera con un richiamo espresso alla Convenzione per l'Applicazione dell'Accordo di Schengen.

Un successivo accordo in materia di cooperazione di polizia è stato siglato nel luglio 2014 dal Governo italiano e da quello austriaco; secondo quanto riportato nella relazione illustrativa⁵¹ al disegno di legge presentato per la ratifica dell'Accordo⁵², lo stesso è finalizzato a prevenire, contrastare e reprimere la criminalità nelle sue varie manifestazioni.

Il Titolo IV dell'Accordo, costituito dagli articoli 17, 18, 19, 20 e 21, tratta di attività di cooperazione diretta da svolgersi nella zona di frontiera comune. L'articolo 17 stabilisce la possibilità per le Autorità competenti dei due Paesi di cooperare nelle attività di rimpatrio di cittadini di Stati terzi destinatari di provvedimenti di allontanamento e prevede il ricorso a forme di intervento comuni, compresi i pattugliamenti misti, per le attività di prevenzione e contrasto alla migrazione illegale.

L'articolo 19 è dedicato alle attività di pattugliamento misto nella zona di frontiera. Esso stabilisce la possibilità per gli agenti di un Paese di partecipare a delle pattuglie miste, al fine di fornire ad agenti dell'altro Paese assistenza, consultazioni e informazioni⁵³.

L'articolo 20 dell'Accordo disciplina invece in via generale le attività di polizia che possono essere eseguite a bordo di convogli ferroviari nella zona transfrontaliera. L'articolo fa espresso riferimento alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen⁵⁴ e in particolare alle condizioni previste dall'art. 41, comma 2, lettera b⁵⁵ prevedendo che gli agenti che espletano tale servizio sono autorizzati a fermare una persona nel territorio dell'altro Paese e a sottoporla a perquisizione di sicurezza; inoltre, in base all'espresso richiamo dell'art. 41 comma 5, lettera f) della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, durante il trasferimento è prevista la possibilità di usare manette e di sequestrare gli oggetti in possesso della persona.

Secondo il monitoraggio effettuato, la maggior parte delle riammissioni avviene tuttavia in modo informale e alle persone riammesse non viene notificato nessun provvedimento. Le persone fermate in territorio austriaco vengono trattenute per alcune ore dalla polizia austriaca e poi riportate al posto di polizia del Brennero su automezzi austriaci e riconsegnate alla polizia italiana.

La polizia italiana procede alla rilevazione delle generalità e al fotosegnalamento. Nel caso in cui le persone risultino essere già stata segnalate in precedenza in territorio italiano o risultino comunque già presenti nel sistema Eurodac, la polizia italiana riconsegna le stesse alla polizia austriaca per procedere alla richiesta di presa o ripresa in carico in base al Regolamento Dublino. Risulta tuttavia che la polizia austriaca non riporti le persone in territorio austriaco ma si limiti a lasciare le stesse in territorio italiano a qualche centinaio di metri dal posto di polizia italiano.

In tutti i casi, i cittadini stranieri riportano di un'assoluta impossibilità di comunicare con la polizia austriaca e, quindi, di esprimere tra l'altro l'eventuale volontà di richiedere asilo o di dichiarare la propria minore età. Nella maggior parte dei casi le persone riammesse in Italia sono persone rintracciate sui treni provenienti dall'Italia.

Si evidenzia che sulla base dell'Accordo siglato tra l'Austria e l'Italia sulla riammissione delle persone alla frontiera – o quanto

meno del testo base siglato a Vienna il 7 ottobre 1997 – l’obbligo di riammissione dei cittadini di Stati terzi non sussiste per coloro che abbiano presentato richiesta di asilo nello Stato richiedente che risulta essere competente per l’esame della stessa.

Nel periodo dello svolgimento del G7 è stato possibile rilevare casi di riammissione/espulsioni a catena: persone riammesse in territorio austriaco su richiesta delle autorità tedesche e poi riammesse informalmente in territorio italiano dalle autorità austriache o semplicemente riportate in territorio italiano dalle stesse autorità.

1.3 Aiutare gli stati membri in prima linea a rispondere alla sfida immediata degli arrivi di migranti: il metodo degli hotspots

L’Agenda europea sulla migrazione evidenzia la necessità di “aiutare gli Stati membri in prima linea a rispondere alla sfida immediata degli arrivi di migranti” e annuncia l’istituzione di un nuovo metodo, quello degli Hotspots. L’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), Frontex ed Europol “lavoreranno sul terreno con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. I lavori delle agenzie saranno complementari. Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell’EASO trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari. Europol ed Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti”.

Pochi giorni dopo la pubblicazione dell’Agenda europea delle migrazioni, la Commissione ha adottato le prime proposte nell’ambito del suo approccio globale per migliorare la gestione della migrazione⁵⁶, individuando a tal fine una serie di misure specifiche. Tra queste la Commissione richiama l’adozione di linee guida per l’implementazione del Regolamento Eurodac per il rilevamento delle impronte digitali utili anche a chi opererà

nei cd. Hotspots. Le linee guida contengono indicazioni precise per la rilevazione delle impronte digitali, in particolare per i soggetti che in una fase iniziale non collaborano nelle procedure di identificazione, prevedendo misure quali il trattenimento e l'uso di misure coercitive per il rilevamento delle impronte digitali⁵⁷.

La riunione del Consiglio europeo del 15 ottobre 2015 è stata dedicata in massima parte al tema delle migrazioni e della crisi dei rifugiati e ha portato alla definizione di nuovi orientamenti in tema di cooperazione con i paesi terzi, protezione delle frontiere esterne e risposta all'afflusso di rifugiati⁵⁸.

In particolare, il Consiglio ha evidenziato l'importanza di sfruttare appieno il mandato di Frontex, anche per quanto concerne il dispiegamento di squadre di intervento rapido alle frontiere e la necessità di procedere speditamente alla creazione di altri hotspots in Italia e in Grecia entro il calendario convenuto per assicurare l'identificazione, la registrazione, il rilevamento delle impronte digitali e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e degli altri migranti, e nel contempo assicurare la ricollocazione e i rimpatri.

Con una nota diffusa l'8 settembre 2015⁵⁹ la Commissione ha chiarito che: "L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia dell'UE per la gestione delle frontiere (Frontex), l'Agenzia di cooperazione di polizia dell'UE (Europol) e l'Agenzia per la cooperazione giudiziaria dell'UE (EUROJUST) lavoreranno sul terreno con le autorità dello Stato membro per aiutarlo ad adempiere agli obblighi derivanti del diritto dell'UE e a condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. Le attività delle agenzie saranno complementari".

Dal punto di vista operativo viene evidenziata l'importanza di garantire il coordinamento attraverso la costituzione di task force regionali in grado di coordinare il lavoro dei diversi esperti e di fornire assistenza amministrativa e operativa nei luoghi di sbarco e nei centri di prima assistenza per lo svolgimento delle seguenti operazioni:

1) Registrazione e screening dei migranti irregolari da parte di Frontex per determinare la loro identità e nazionalità per fornire, se necessario, informazioni sulla procedura di asilo. La rilevazione delle impronte digitali e l'inserimento in Eurodac verrà effettuato dalle autorità degli Stati membri, e se richiesto, con il sostegno della pertinente agenzia UE o del team di esperti; in questa fase ogni individuo è sottoposto a un colloquio per una prima selezione. Al termine delle operazioni dovrebbe essere possibile distinguere tra le seguenti categorie di persone:

a. Persone che vogliono chiedere protezione internazionale (competenza delle autorità nazionali con il supporto di EASO);

b. Persone che possono essere immediatamente rimpatriate con attivazione di procedure per l'immediato ritorno nel Paese d'origine (competenza delle autorità nazionali con il supporto di Frontex);

c. Persone nei confronti della quale la situazione può rimanere dubbia (competenza delle autorità nazionali).

Particolare attenzione sarà rivolta ai gruppi vulnerabili, compresi i minori e i minori non accompagnati che hanno bisogno di specifica protezione.

2) Debriefing al fine di reperire dai migranti informazioni specifiche sulle rotte, il modus operandi dei trafficanti e i movimenti secondari; tali operazioni dovrebbero essere svolte dalle autorità nazionali con il supporto di personale di Frontex e di Europol.

3) Indagini e scambio di informazioni sul transito e il soggiorno irregolare nel territorio dell'Unione Europea.

4) Supporto nelle procedure di asilo con intervento del team di EASO e UNHCR finalizzato a individuare le persone con evidente bisogno di protezione internazionale anche al fine di favorire la ricollocazione.

5) Coordinamento per il rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare irregolarmente nell'Unione europea in particolare nella fase di assistenza precedente al rimpatrio e nell'organizzazione dei voli di ritorno. La competenza è dello Stato

membro in cui sono presenti i migranti con il supporto delle autorità degli altri Stati membri e di Frontex).

6) Supporto linguistico per lo svolgimento delle operazioni.

Se già sulla carta il metodo degli hotspots solleva molteplici dubbi di legittimità, in ragione dell'assenza di regole precise e di garanzie per il rispetto dei diritti umani fondamentali, le testimonianze di chi opera sul campo confermano il protrarsi di una situazione di confusioni e di continue violazioni.

In Italia l'attivazione del metodo hotspots ha a oggi coinciso con la creazione di un quartier generale situato a Catania e con l'individuazione di strutture già esistenti e vicine ai punti di sbarco, quelle di Porto Empedocle, Pozzallo, Trapani e Lampedusa. Entro la fine del 2015 dovrebbero inoltre essere attivi come hotspots anche i centri di Augusta e Taranto.

Secondo quanto riportato nella nota della Commissione, in Italia lavorano undici esperti di screening e ventidue esperti di debriefing di Frontex, il cui luogo di assegnazione varia in funzione delle esigenze operative. Frontex dovrebbe inoltre fornire altri dodici operatori per il rilevamento delle impronte digitali e potrebbe ampliare il sostegno fornito dall'Agenzia per i rimpatri.

Come già evidenziato, gli hotspots dovrebbero essere sei, per un totale di 1500 posti; il numero dei posti indicati come disponibili solleva non poche perplessità, attesa l'effettiva attuale capienza delle strutture individuate. È probabile che interverranno o siano già intervenuti adattamenti strutturali per consentire un aumento della capienza ma questo desta ancora più preoccupazioni attese le caratteristiche dei centri individuati come hotspots.

Secondo quanto riportato dalle organizzazioni e dalle associazioni operanti in Sicilia, a partire dall'attivazione degli hotspots e quindi almeno da settembre 2015, sono numerosissime le persone, a cui, immediatamente dopo lo sbarco a Lampedusa e Pozzallo, è stato notificato un provvedimento di respingimento differito⁶⁰.

In occasione di un incontro che si è tenuto a Catania il 19 ottobre 2015 tra il viceprefetto responsabile per l'immigrazione, la responsabile della prefettura per gli sbarchi, la dirigente dell'ufficio immigrazione della Questura e i rappresentanti di diverse associazioni⁶¹ sono state rese note le direttive impartite alle questure dal ministero dell'Interno. In base a tali direttive già al momento dello sbarco deve essere operata una divisione tra migranti in base alla nazionalità sulla base della compilazione di un modulo uniforme, uguale cioè per tutti i luoghi di sbarco, che consentirebbe di rilevare i motivi della migrazione⁶².

Per quanto anche secondo le indicazioni della nota operativa sugli Hotspots appaiono essere definite in modo chiaro, nella pratica ciò che avviene dipende soprattutto dal numero delle persone arrivate.

In particolare, secondo la nota operativa sul funzionamento degli hotspots, alle operazioni di soccorso in mare e allo sbarco dovrebbero seguire lo screening medico, la registrazione e l'assistenza finalizzata a fornire informazioni sulla procedura di asilo e solo successivamente dovrebbe procedersi all'identificazione tramite rilevamento delle impronte digitali⁶³.

In realtà, le varie fasi non sembrano susseguirsi secondo un ordine preciso e, secondo quanto riportato da testimoni diretti, quello che avviene a Lampedusa dipende dal numero di persone arrivate; se il numero lo consente, le persone sbarcate vengono immediatamente accolte nel centro e all'interno dello stesso vengono svolte tutte le operazioni successive.

Al contrario, in presenza di arrivi più consistenti, subito dopo lo sbarco, le persone ricevono un formulario da compilare spesso in assenza di adeguata informazione da parte del personale delle organizzazioni presenti.

Pur non essendo stato possibile reperire copie del questionario sottoposto ai migranti, si tratterebbe di un volantino fronte retro redatto in quattro lingue – italiano, francese, inglese e arabo – finalizzato a raccogliere le seguenti informazioni: nome cognome, luogo di nascita, luogo di partenza e nazionalità.

A ciò si aggiunge una domanda sulle ragioni della migrazione con le seguenti possibilità di risposta: lavoro, ricongiungimento familiare, povertà / fuga dalla povertà, asilo e altro.

Come denunciato anche dalla Fondazione Migrantes⁶⁴, l'esito della procedura eseguita negli hotspots potrebbe dunque essere la seguente:

– ricollocamento o accesso alla procedura di asilo perché appartenenti a una delle quattro nazionalità ricollocabili (siriani, eritrei iracheni e persone della Repubblica Centrafricana);

– invio in altra struttura di accoglienza per i migranti di nazionalità diversa da quelle sopra indicate che hanno acconsentito al rilevamento delle impronte digitali e hanno presentato domanda d'asilo;

– collocamento in un CIE in attesa di rimpatrio in seguito al rifiuto di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici;

– notifica di un provvedimento di rimpatrio/respingimento differito perché provenienti da uno dei Paesi considerati come Paesi terzi sicuri dall'Unione europea.

A oggi si è potuto rilevare come in molti casi dopo lo svolgimento delle procedure di identificazione, attuate anche con l'uso della forza, le persone raggiunte da provvedimento di respingimento differito siano state allontanate dai centri senza alcuna assistenza anche in presenza situazioni di vulnerabilità.

Rispetto a tali prassi è possibile rilevare quanto segue⁶⁵:

- La normativa italiana non consente in alcun modo di utilizzare la forza per vincere la resistenza passiva dei cittadini stranieri che si rifiutano di farsi identificare; pertanto le autorità di pubblica sicurezza non possano fare ricorso all'uso di altre forme di coazione fisica per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, tale uso è da considerarsi illegittimo e penalmente rilevante⁶⁶.

- Ogni straniero soccorso in mare e sbarcato ha il diritto di ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua situazione giuridica e ha il diritto di manifestare in qualsiasi momento la volontà di presentare domanda di asilo.
- Non vi è alcuna chiarezza circa i criteri in base ai quali gli stranieri soccorsi e sbarcati possono poi essere distinti tra richiedenti asilo o migranti economici e non si comprende come possa procedersi in tempi rapidi alla valutazione delle esigenze di protezione; in ogni caso nessuno straniero soccorso in mare e sbarcato in Italia e sprovvisto di titoli per il soggiorno può essere respinto o espulso senza una valutazione completa della situazione della persona o soltanto perché le autorità di pubblica sicurezza presumono che la sua nazionalità o lo Stato di provenienza sia un Paese sicuro, un Paese verso il quale lo straniero può essere rimandato sulla base di accordi bilaterali conclusi in forma semplificata. I provvedimenti di respingimento notificati sono motivati in modo sommario e la dichiarazione resa dagli stranieri riguardo alla loro condizione risulta essere dovuta all'assoluta assenza di informazione circa la possibilità di chiedere protezione internazionale ed essere stata favorita dalla situazione esistente al momento dello sbarco, ivi inclusa la sottoposizione di un modulo dal contenuto ambiguo e disorientante.

L'attivazione del metodo degli hotspots in assenza di un chiarimento del ministero dell'Interno circa la loro natura giuridica e in assenza di garanzie certe in ordine al rispetto del diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. e delle riserve assolute di legge e delle riserve di giurisdizione per le misure restrittive della libertà personale previste dall'art. 13 Cost., risulta pertanto essere del tutto illegittima e le prassi poste in essere non rappresentano altro che la riproposizione – su scala drammaticamente più ampia – di pratiche per le quali l'Italia è già stata ritenuta responsabile di trattamenti inumani e degradanti e della violazione del divieto di espulsioni o respingimenti collettivi, previsto dall'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani⁶⁷.

1.4 Movimenti secondari, sistema Dublino e ricollocazione: l'importanza dei legami familiari

L'attivazione del metodo degli hotspots è strettamente connesso alla necessità di diminuire i movimenti secondari, ovvero gli spostamenti di cittadini di Stati terzi all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

Come evidenziato anche nell'Agenda europea sulle migrazioni, “sebbene i recenti miglioramenti sul piano della normativa risalgano solo al 2014, il meccanismo di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo (il cosiddetto “sistema Dublino”) non funziona come dovrebbe. Nel 2014 cinque Stati membri hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell'UE”.

Nei considerando della direttiva rifiuta in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, come in quella in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, viene evidenziato come l'armonizzazione e il riavvicinamento delle condizioni e delle norme esistenti nei vari Stati membri dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale.

La qualità del sistema di protezione internazionale esistente in un determinato Stato membro può influenzare i movimenti secondari; allo stesso tempo le condizioni di chi, dopo avere scelto di allontanarsi dal Paese di primo arrivo, viene trasferito in tale Paese in applicazione del Regolamento Dublino possono rappresentare una cartina di tornasole rispetto al funzionamento e alla qualità dell'intero sistema.

Il sistema italiano di protezione internazionale presenta numerosi profili di casualità per i richiedenti e titolari di protezione che vengono rinvii in Italia in applicazione del Regolamento Dublino⁶⁸. L'Italia non ha al momento alcun piano nazionale di distribuzione tra i vari centri di accoglienza presenti sul territorio per coloro che vengono riportati in virtù del Regolamento Dublino. Varie e di standard assolutamente differenti, pertanto, possono essere le condizioni di accoglienza che questa categoria di

cittadini stranieri riceve al momento del rientro sul territorio. A titolo esemplificativo si può rilevare come nel corso del 2014 siano stati riportati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino 1918 richiedenti e titolari di protezione⁶⁹. Di questi 848, quindi meno della metà, sono stati accolti presso lo Sprar⁷⁰.

Tale casualità è, altresì, del tutto evidente nel caso dei richiedenti protezione. Questi, infatti, al momento dell'uscita dall'aeroporto possono essere destinati verso centri che garantiscono standard idonei di accoglienza ma possono, viceversa, essere destinati verso centri i cui standard risultano assolutamente inadeguati alla ricezione di richiedenti asilo, specie se con vulnerabilità. Emblematica di questo tipo di casualità è la situazione dei richiedenti asilo "Dublino" ospiti del FER ASTRA per "Dublino di rientro" di Roma, dove in una struttura dichiarata poi inagibile dallo stesso ministero dell'Interno hanno vissuto per molti mesi una giovane donna incinta, una minore appartenente a un nucleo familiare composto da cinque persone e diverse persone affette da patologie psichiatriche. Come si è detto, in data 28.02.2015 lo stesso ministero, a seguito di alcune ispezioni effettuate alla fine del mese di gennaio 2015, ha disposto la chiusura anticipata del centro e del progetto, sembrerebbe per via delle condizioni della stessa struttura. Almeno dieci giorni dopo la chiusura, tuttavia, tutti i richiedenti risultavano ancora accolti presso il centro e lasciati del tutto in balia di loro stessi: non veniva fornito loro, infatti, nessun servizio al di fuori della fornitura del vitto⁷¹.

La casualità presente nel sistema può, altresì, portare a situazioni in cui i richiedenti asilo rinviati si trovano privi di accoglienza sul territorio. In alcuni casi i richiedenti asilo possono rimanere in orbita sul territorio nazionale anche per molti mesi senza che venga riattivata la loro procedura di protezione internazionale e senza che venga fornita loro una qualsiasi forma di accoglienza nonché un orientamento sociale e legale. Emblematico, in questo senso, è il caso di un richiedente asilo afgano rinvio in Italia nel maggio del 2014 a Roma. Lo stesso era stato inviato da Roma nelle Marche dove, si supponeva, dovesse riattivare la pro-

cedura. Dalle Marche, tuttavia, il richiedente era stato inviato a Bari dove, a quanto gli è stato detto, poteva trovare accoglienza. Da Bari, tuttavia, il richiedente era stato di nuovo rinviato nelle Marche in quanto, secondo quanto riferitogli, doveva lì riattivare la procedura ed eventualmente richiedere accoglienza. Tale persona era stata rintracciata a dicembre del 2014 sul territorio di Bari: a distanza di sette mesi dal suo rientro in Italia non era ancora riuscito a riattivare la procedura e a ricevere accoglienza⁷².

Tale situazione di casualità diventa, purtroppo, una situazione di certezza nel caso dei titolari di protezione rinvii in Italia. Nel loro caso, infatti, vi è una sistematica destituzione da parte dello Stato italiano al momento del loro rientro sul territorio. Tale sistematica destituzione si ha anche nel caso di rinvii di nuclei familiari o monoparentali con figli minori, di donne incinte o di persone altamente vulnerabili⁷³. Tale dato risulta particolarmente rilevante se si pensa che, secondo una recente ricerca, almeno il 68% di tutti gli arrivi Dublino presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, principale scalo aeroportuale per ciò che concerne gli arrivi "Dublino", è rappresentato da titolari di protezione⁷⁴.

La stessa ricerca ha evidenziato come il 100% di tali titolari di protezione rinvii in Italia presso l'aeroporto di Roma Fiumicino rimaneva, al momento del rientro sul territorio nazionale privo di qualsiasi forma di accoglienza⁷⁵. Per questa categoria di persone la destituzione una volta rientrate in Italia risulta assolutamente sistematica e generalizzata.

Tra gli altri fattori di attrazione in grado di influenzare le scelte individuali assume certamente una posizione di rilievo la persistenza di legami familiari sociali o culturali in un determinato Stato membro.

Sebbene lo stesso Regolamento Dublino III abbia attribuito maggiore importanza ai legami culturali e familiari⁷⁶, soprattutto nel caso dei richiedenti asilo minori non accompagnati⁷⁷, la loro rilevanza anche in termini di possibilità di integrazione non sembra essere stata presa in adeguata considerazione.

In questo senso si è espressa anche la Commissione per le liber-

tà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo nell'ambito del progetto di relazione sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia⁷⁸.

In attuazione di quanto previsto anche dall'Agenda europea sulla migrazione, il 20 luglio 2015 il Consiglio⁷⁹ ha infatti raggiunto un orientamento generale su un progetto di decisione⁸⁰ che istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale dall'Italia e dalla Grecia di persone in evidente bisogno di protezione internazionale.

La Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo si è espressa su tale proposta formulando diversi emendamenti finalizzati a dare maggiore importanza proprio ai legami familiari, in particolare, secondo la Commissione, nel determinare lo Stato membro di ricollocazione sarebbe opportuno tenere conto delle preferenze e delle qualifiche specifiche del richiedente che potrebbero facilitarne l'integrazione, quali le competenze linguistiche, i legami familiari in un senso più ampio rispetto alla definizione di "familiari" di cui al regolamento (UE) n. 604/2013, le relazioni sociali, i precedenti soggiorni in uno Stato membro, nonché i precedenti periodi di studio e le precedenti esperienze lavorative con una società o un'organizzazione di un determinato Stato membro⁸¹.

Secondo la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, i legami familiari sono uno dei principali motivi per cui i richiedenti protezione internazionale si spostano dallo Stato membro competente per l'esame della loro domanda di asilo verso altri Stati membri in cui vivono i loro parenti e sarebbe opportuno tener conto, per quanto possibile, del concetto più ampio di "legami familiari" nel determinare quale richiedente sarà ricollocato verso quale Stato membro. In questo modo, il numero di richiedenti da ricollocare rimarrà lo stesso per ciascuno degli Stati membri, ma questi accoglieranno richiedenti che possono contare anche sul sostegno familiare, oltre a quello statale, e per i quali sarà più semplice integrarsi⁸².

Per evitare l'esperienza fallimentare del progetto pilota di ricollocazione da Malta (Eurema), è opportuno gestire le aspettative e le preferenze in maniera adeguata. In una prima fase, i richiedenti dovrebbero avere la possibilità di esprimere le loro preferenze. Essi dovrebbero elencare cinque Stati in ordine di preferenza tra gli Stati membri e motivare la loro scelta sulla base di elementi quali i legami familiari, sociali e culturali, come le competenze linguistiche, i precedenti soggiorni, i precedenti periodi di studio e le precedenti esperienze lavorative⁸³.

In base a tali considerazioni, secondo la Commissione l'art. 2 della proposta di decisione avrebbe dovuto essere modificato come segue:

– Articolo 2 – paragrafo 1 – lettera f bis (nuova): f bis) “preferenza”: la preferenza espressa da un richiedente per un determinato Stato membro, o da uno Stato membro per un determinato richiedente, sulla base di elementi quali ad esempio legami familiari in un senso più ampio;

– rispetto alla definizione di “familiari” di cui alla lettera d) del presente articolo, legami sociali (ad esempio con comunità etniche e culturali) e legami culturali con lo Stato membro di preferenza, quali ad esempio competenze linguistiche, un precedente soggiorno in uno Stato membro o precedenti relazioni di studio o di lavoro intrattenute con società od organizzazioni dello Stato membro in questione.

Le proposte della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo sono state prese in considerazione solo in minima parte, come dimostra il testo della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

Al considerando 28 si legge infatti quanto segue: “Inoltre, nel determinare lo Stato membro di ricollocazione si dovrebbe tenere conto in particolare delle qualifiche e delle caratteristiche spe-

cifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l'integrazione nello Stato membro di ricollocazione. Nel caso di richiedenti particolarmente vulnerabili, dovrebbe essere presa in considerazione la capacità dello Stato membro di ricollocazione di assicurare loro un sostegno adeguato e la necessità di garantire un'equa distribuzione di tali richiedenti tra gli Stati membri. Nel debito rispetto del principio di non discriminazione, lo Stato membro di ricollocazione può indicare le sue preferenze riguardo ai richiedenti sulla scorta delle informazioni di cui sopra, e su questa base l'Italia e la Grecia, in consultazione con l'EASO e, se del caso, con funzionari di collegamento, possono compilare elenchi di potenziali richiedenti identificati per la ricollocazione in tale Stato membro”.

Nel definire all'art. 5 la procedura di ricollocazione, non viene presa in alcun modo in considerazione l'eventuale preferenza espressa dal richiedente mentre, per ciò che concerne i familiari, l'art. 6 si limita a prevedere che gli Stati membri provvedono affinché i familiari che rientrano nell'ambito di applicazione della presente decisione – ovvero i familiari quali definiti all'articolo 2, lettera g), del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio – siano ricollocati nel territorio dello stesso Stato membro.

Sebbene l'inserimento dell'esistenza di legami familiari quale criterio per la determinazione dello Stato membro di ricollocazione sia da accogliersi positivamente, le prassi che vengono poste in essere nei luoghi di sbarco, descritte in precedenza, non sembrano lasciare spazio ad adeguate garanzie procedurali, ivi compreso il diritto di informazione e assistenza linguistica, con il rischio che la raccolta di informazioni circa l'esistenza di legami familiari venga del tutto sacrificata, compromettendo le possibilità di effettivo raggiungimento degli scopi auspicati dai programmi di reinsediamento.

Note del capitolo primo

⁴ Il paragrafo relativo alla frontiera est è una testimonianza diretta di Anna Paola Ammirati; Loredana Leo ha curato il paragrafo introduttivo, la parte relativa ai controlli alla frontiera di Ventimiglia e quella sui trasferimenti Dublino verso l'Italia; il paragrafo relativo ai controlli alla frontiere esterne e la parte relativa alla ricollocazione sono a cura di Anna Brambilla; il paragrafo relativo agli hotspots e quello relativo ai controlli alla frontiera del Brennero sono a cura di Anna Brambilla con il contributo di Elio Tozzi e Monika Weissensteiner.

⁵ Il titolo del presente paragrafo è ispirato al progetto *Siriani in transito* di cui si fa accenno nell'introduzione e nell'ambito del quale è stata scattata la foto di copertina.

⁶ I respingimenti in mare iniziarono a essere eseguiti dopo la firma del Trattato di amicizia tra Italia e Libia (4 febbraio 2009). Per uno di questi respingimenti, l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza del 23 febbraio 2012, caso Hirsi Jamaa and others vs. Italia, ricorso n. 27765/09) che ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e dell'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive). Tale vicenda è al centro del documentario *Mare Chiuso* di Stefano Liberti e Andrea Segre, Produzioni ZaLab. Il Consiglio d'Europa ha inoltre pubblicato un rapporto relativo al mancato soccorso di un'imbarcazione con a bordo 72 migranti di nazionalità eritrea e sudanese rimasto alla deriva per due settimane. Il mancato intervento determinò la morte di 63 migranti (Consiglio d'Europa, *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc 12895, 5 aprile 2012).

⁷ vedi Sprar et al., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, settembre 2015, pag. 64.

⁸ I dati riportati in questo paragrafo sono contenuti nel *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, settembre 2015, Sprar e altri.

⁹ Nel 2013 le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state 28mila.

¹⁰ L'Agenda richiama le conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> e la risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹¹ Per un'analisi puntuale dell'Agenda si rimanda a *Difendere i diritti delle persone e non le frontiere – Osservazioni e proposte dell'Asgi sull'Agenda europea sulla migrazione*, www.asgi.it/notizia/difendere-i-diritti-delle-persone-e-non-le-frontiere-osservazioni-e-proposte-della-sgi-sullagenda-europea-sulla-migrazione.

¹² L'Agenda prevede un meccanismo temporaneo per la distribuzione tra tutti gli Stati membri delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale. Il

meccanismo di redistribuzione tiene conto di criteri come PIL, popolazione, tasso di disoccupazione e numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati.

¹³ Nel testo dell'Agenda si fa riferimento a una raccomandazione della Commissione su un programma di reinsediamento dell'UE. La raccomandazione è stata adottata dalla Commissione l'8 giugno 2015 (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_148_R_0012). Secondo quanto previsto, per reinsediamento si intende il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su richiesta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, da un paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale.

¹⁴ Secondo quanto indicato nell'Agenda *centri di questo tipo nei paesi di origine o di transito potranno dare ai potenziali migranti un quadro realistico delle possibilità di successo del loro viaggio e prospettare opzioni di rimpatri volontario assistito ai migranti irregolari.*

¹⁵ <http://humanitariancompendium.iom.int/niger/2015>.

¹⁶ <http://www.sturzo.it/istituto-luigi-sturzo/istituto-luigi-sturzo>.

¹⁷ Andrea De Gregorio, *Niger. L'imbutto della speranza*, "Limes", 6/2015.

¹⁸ Agenda europea, pag. 6.

¹⁹ Per approfondimenti sul tema dell'esternalizzazione dei controlli di frontiera si rinvia anche al sito web <http://negoziatiinvisibili.blogspot.it>, progetto di monitoraggio delle politiche italiane di esternalizzazione del controllo ai paesi di origine e transito dei migranti a cura di ARCI Immigrazione con il contributo di Open Society Foundations. Si rinvia altresì al sito <http://www.migreurop.org/?lang=fr>.

²⁰ Il Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004 relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione richiama il piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, convenuto dal Consiglio nella sessione del 13 giugno 2002 al quale si affiancano diversi altri strumenti per la cd. Gestione integrata delle frontiere esterne, cfr. eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:l33205.

²¹ http://europa.eu/pol/dev/index_it.htm.

²² Agenda europea, pag. 9.

²³ La Turchia ha aderito alla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 ma ha mantenuto la clausola di riserva geografica e accorda quindi lo status di rifugiato solo ai cittadini europei, ovvero ai cittadini di uno dei 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. Nell'aprile 2013 la Turchia ha adottato una nuova legge sugli stranieri e la protezione internazionale entrata pienamente in vigore nell'aprile del 2014. La nuova legge riforma il sistema di protezione internazionale e lo assimila a quello dei paesi dell'Unione europea, senza tuttavia eliminare la clausola di riserva geografica.

²⁴ La discussione relativa all'implementazione all'accordo di riammissione, entrato in vigore nell'ottobre 2014 ma che diverrà pienamente operativo nel 2017, è stret-

tamente connessa a quella sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>. Per un approfondimento si rimanda anche a D. Santoro, *La Turchia, cuscinetto tra i profughi siriani e la "Fortezza Europa"*, "Limes" n. 6/2015, pagg. 173 ss.

²⁵ L'accordo prevede obblighi analoghi per gli Stati membri dell'Unione europea e stabilisce le procedure di riammissione e di transito, specificando anche che l'accordo lascia impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità dell'Unione, dei suoi Stati membri e della Turchia derivanti dal diritto internazionale incluse le convenzioni internazionali di cui sono parti nonché i diritti derivanti dalle normative in materia di protezione internazionale.

²⁶ Si veda il documento *Turkey as a safe country of origin for Greece* elaborato da ESI European Stability Initiative.

²⁷ Proposta per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per stabilire un elenco europeo dei paesi d'origine sicuri COM/2015/0452/final del 9 settembre 2015.

²⁸ Testimonianza di Annapaola Ammirati.

²⁹ La Open Border Caravan è partita il 26 settembre 2015, la testimonianza diretta riguarda specificamente il periodo fino al 29 settembre 2015.

³⁰ http://archiviostorico.corriere.it/2015/settembre/25/Ungheria_mette_profughi_sui_carri_co_0_20150925_024a3b96-6347-11e5-b26f-ada47494db0.shtml

³¹ Si fa riferimento al giorno 26/09/2015.

³² Si veda <http://ilmanifesto.info/zagabria-stop-agli-arrivi/>.

³³ Si veda <http://noborderserbia.wordpress.com/about/>.

³⁴ L'annuncio della sospensione di Schengen è stato fatto tra a settembre 2015 da Germania, Austria e Slovenia. Si veda ad esempio statewatch.org/news/2015/sep/eu-council-border-controls-austria-09-2015.pdf e www.statewatch.org/news/2015/oct/austria-slovenia-border-controls.htm.

³⁵ Data della visita di alcuni rappresentanti dell'Asgi. Un documento di analisi giuridica dettagliato sulla visita è liberamente consultabile al link: <http://www.asgi.it/notizia/le-riammissioni-a-ventimiglia-unanalisi-giuridica/>.

³⁶ Il testo integrale dell'accordo è disponibile al link: http://www.camera.it/_bicalmerali/schengen/docinte/ACCITFR.htm.

³⁷ Cfr Asgi, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*.

³⁸ La Francia, pertanto, avrebbe dovuto seguire la procedura indicata dall'art. 24 del Reg. 562/2006 e, di conseguenza, darne comunicazione al Parlamento Europeo ai sensi dell'art. 27 dello stesso regolamento. Cfr Asgi, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*.

³⁹ Per maggiori informazioni e per il testo integrale del ricorso si veda la pagina web: <http://www.gisti.org/spip.php?article4981>.

⁴⁰ Il testo integrale dell'ordinanza del Consiglio di Stato è disponibile al link: www.gisti.org/IMG/pdf/jur_ce-ref_2015-6-29_391192_controles-frontaliers.pdf.

⁴¹ In merito alle numerose violazioni di norme nazionali e internazionali che tale

comportamento ha comportato si veda più diffusamente Asgi, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*.

⁴² “Ad ogni modo è dubbia la legittimità nell’ordinamento italiano dell’Accordo bilaterale fra il Governo della repubblica italiana e il Governo della repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana firmato a Chambéry il 03.10.1997 e di ogni altro analogo tipo di accordi intergovernativi per due ordini di ragioni: -nonostante abbiano infatti una chiara natura politica essi non sono stati ratificati con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell’art. 80 Cost.; – in quanto accordi intergovernativi stipulati in forma semplificata in ogni caso essi non possono prevedere modifiche alle leggi vigenti in Italia (altro caso in cui l’art. 80 Cost. prevede la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica) e dunque essi neppure possono derogare alle norme di fonte primaria dell’ordinamento giuridico italiano e quindi non possono stabilire regole differenti a quelle sancite, tra l’altro, dalla l. 241/1990 sul procedimento amministrativo che, tra le altre cose, prevede che ciascun procedimento amministrativo si concluda con la notifica di un provvedimento scritto che possa essere quindi impugnato innanzi alle competenti autorità giudiziarie”, Asgi, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*.

⁴³ Con ciò violando indiscutibilmente quanto previsto dall’art. 4 del protocollo IV Cedu il quale vieta espressamente le espulsioni collettive.

⁴⁴ <http://statewatch.org/news/2015/may/eu-council-de-reintroduction-borders-g7-8323-28-04-15.pdf>.

⁴⁵ Da settembre 2014 l’iniziativa “Brenner/o Border Monitoring” realizza una presenza di monitoraggio attivo al Brennero e dal 2015 nell’ottica dei corpi civili di pace e di mediazione, attraverso il dialogo con tutti gli attori coinvolti. Si tratta di una forma di impegno civile e volontario con il sostegno principale della Fondazione Alexander Langer Stiftung e dell’Organizzazione per un Mondo Solidale (Oew). Per approfondimenti si rimanda a *Da Lampedusa al Brennero – Per una cultura dell’accoglienza* ed. Una città e Fondazione Alexander Langer Stiftung Onlus, n. 3, maggio 2015.

⁴⁶ Secondo i dati forniti dal servizio immigrazione e della polizia delle frontiere del ministero dell’Interno, le riammissioni passive accolte dalle autorità italiane e avanzate dalle competenti autorità austriache risultano essere state 4677 nel 2014 e 2090 nei primi sei mesi del 2015. Le riammissioni attive accolte dalle autorità austriache su richiesta di quelle italiane risultano essere state 99 nel 2014 e 31 nel 2015. Per approfondimenti si rimanda anche al Dossier Statistico Caritas 2015.

⁴⁷ http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_flussi/2015/04/29/indice_stenografico.0027.html.

⁴⁸ Il testo dell’accordo bilaterale è reperibile sul sito del ministero degli Affari esteri, http://itra.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx, mentre il resoconto stenografico dell’audizione del Prefetto Margiacchi è disponibile al link http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_flussi/2015/04/29/indice_stenografico.0027.html.

⁴⁹ Cfr. resoconto stenografico audizione Prefetto Margiacchi.

⁵⁰ Il testo dell'accordo bilaterale è reperibile sul sito del ministero degli Affari Esteri, http://it.ra.esteri.it/Ricerca_Documenti/wfrmRicerca_Documenti.aspx.

⁵¹ www.governo.it/backoffice/allegati/78164-10126.pdf.

⁵² Il 29 aprile 2015 il ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il ministro dell'interno di concerto con il ministro della giustizia e con il ministro dell'economia e delle finanze hanno presentato un disegno di legge n. 3086 per la ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica d'Austria in materia di cooperazione di polizia, fatto a Vienna l'11 luglio 2014. Il 19 giugno 2015 il disegno di legge è stato assegnato in sede Referente alla Commissione III Affari Esteri della Camera dei Deputati.

⁵³ La relazione accompagnatoria evidenzia che: "La possibilità di disporre operazioni congiunte anche nell'ambito di accordi internazionali di polizia, è stata recentemente introdotta nel nostro ordinamento attraverso l'articolo 7 bis della legge 15 ottobre 2013 n.119 che ha convertito in legge il decreto legge 14 agosto 2013 n.93. Nel prevederle, la norma disciplina alcuni aspetti pratici connessi al loro svolgimento sul territorio nazionale (attribuzioni di qualifiche pubbliche agli agenti stranieri impegnati in tali attività, porto e uso delle armi, altro).

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922%2802%29&from=IT>.

⁵⁵ Se non è stata formulata alcuna richiesta di interrompere l'inseguimento e se le competenti autorità locali non possono intervenire abbastanza rapidamente, gli agenti impegnati nell'inseguimento possono fermare la persona inseguita fino a quando gli agenti della Parte contraente nel cui territorio avviene l'inseguimento, che dovranno essere informati senza ritardo, non possano verificarne l'identità o procedere al suo arresto.

⁵⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_it.htm.

⁵⁷ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/documents/policies/asylum/general/docs/guidelines_on_the_implementation_of_eu_rules_on_the_obligation_to_take_fingerprints_en.pdf.

⁵⁸ Si rimanda al primo capitolo per quanto riguarda la cooperazione con i paesi terzi.

⁵⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_it.pdf. Si veda anche il documento Explanatory note on the "Hotspot" approach disponibile sul sito <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.

⁶⁰ Per approfondimenti si rinvia a <http://siciliamigranti.blogspot.it/> e a <http://dirittiefrontiere.blogspot.it/>.

⁶¹ Borderline Sicilia, Rete Antirazzista Catanese, Centro Astalli, Arci Catania, Asgi sez. Sicilia, Arci Catania, Catania bene comune.

⁶² <http://siciliamigranti.blogspot.it/2015/10/a-catania-incontro-tra-associazioni-e.html>.

⁶³ Si veda "Hotspot" approach flowchart contenuto nel documento documento

Explanatory note on the “Hotspot” approach disponibile sul sito <http://www.state-watch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.

⁶⁴ <http://www.migrantesonline.it/>.

⁶⁵ Si rimanda per approfondimenti al documento del 21 ottobre 2015 rivolto dal Consiglio Direttivo dell’Asgi al ministero dell’Interno e finalizzato a chiarire la natura giuridica degli hotspots: www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/ministero-interno-natura-giuridica-hotspots/.

⁶⁶ Per approfondimenti si rimanda al documento “L’identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell’uso della forza per i rilievi fotodattiloscopici” – Asgi – 14 dicembre 2014 <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

⁶⁷ Si vedano le sentenze della Cedu: 21.10.2014, caso 16643/09 Sharifi e altri contro Italia e Grecia; 23.02.2012 caso 27765/09 Hirsi Jamaa e altri c. Italia; 1.09.2015 caso Khlaifia e altri c. Italia.

⁶⁸ Per una disamina normativa del Regolamento 604/2013 UE si veda il Cap. 2.

⁶⁹ Ministero dell’interno, *Rapporto sull’accoglienza di rifugiati e migranti in Italia*, Roma, ottobre 2015, pag. 18.

⁷⁰ “Gli 848 rientranti in Italia in base al Regolamento Dublino provenivano prevalentemente dalla Svezia (15%), dalla Norvegia (11%), dalla Svizzera (11%), dal Belgio (7,9%), dalla Germania (7,7%), dall’Austria (6,5%) e dalla Grecia (6%)”, Sprar et al., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, settembre 2015, pag. 111.

⁷¹ Si veda Asgi, *Il Sistema Dublino e l’Italia: un rapporto in bilico*, marzo 2015, pag. 29.

⁷² Ivi, pag. 33.

⁷³ Ivi, pag. 39-40.

⁷⁴ Ivi, pag. 12.

⁷⁵ Ivi, pag. 39.

⁷⁶ Si veda art. 17 par. 2 del Regolamento UE 604/2013.

⁷⁷ In base a quanto previsto dal Regolamento UE 604/2013 tra i familiari del richiedente minore non coniugato sono compresi il padre, la madre o altro adulto legalmente responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l’adulto.

⁷⁸ <http://www.asgi.it/ultime-notizie/protezione-internazionale-le-proposte-del-libe-sulle-misure-temporance-per-litalia-e-la-grecia/>.

⁷⁹ Nell’ambito della politica comune in materia di asilo, l’articolo 78, paragrafo 3, del trattato costituisce la base giuridica per affrontare situazioni di emergenza, in quanto autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, ad adottare misure temporanee a beneficio dello o degli Stati membri che debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. Le misure temporanee previste da tale articolo sono di natura eccezionale e possono essere atti-

vate solo quando i problemi causati ai sistemi di asilo dello o degli Stati membri dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi raggiungono una certa soglia di urgenza e gravità.

⁸⁰ Consiglio "Giustizia e affari interni" – documento del Consiglio 11097/15

⁸¹ Emendamento al considerando 26 la cui formulazione originaria prevedeva :
"nel determinare lo Stato membro di ricollocazione è opportuno tenere conto delle qualifiche specifiche del richiedente che potrebbero facilitarne l'integrazione, quali le competenze linguistiche. Nel caso di richiedenti particolarmente vulnerabili, dovrebbe essere presa in considerazione la capacità dello Stato membro di ricollocazione di assicurare loro un sostegno adeguato".

⁸² Emendamento per introdurre il considerando 26bis.

⁸³ Emendamento per introdurre il considerando 26 ter.

2.1 La creazione del sistema comune europeo di asilo e il sistema italiano di protezione internazionale

Come noto il periodo successivo alla crisi petrolifera del 1973 rappresenta un punto di svolta fondamentale per la politica migratoria europea, in ragione dello svilupparsi di tendenze restrittive comuni a quasi tutti i Paesi a elevata immigrazione.

Negli anni precedenti, molti Paesi europei, tra i quali la Svezia, l'Austria e la Germania, avevano concluso accordi per il reclutamento di manodopera⁸⁵ che avevano interessato Turchia, Spagna, Portogallo, Grecia ma anche l'Italia⁸⁶.

La progressiva disgregazione dell'Est europeo portò poi a un incremento delle richieste di asilo che si concentrarono soprattutto in alcuni Paesi, tra i quali, in particolare, la Germania⁸⁷.

L'aumento del numero dei richiedenti asilo, unito a due fenomeni, quello del cd. *asylum shopping*⁸⁸, e quello dei cd. rifugiati in orbita⁸⁹ portarono da una parte a un ulteriore rafforzamento delle politiche di controllo dell'immigrazione irregolare e dall'altra all'evoluzione della normativa in materia di asilo e protezione dei rifugiati.

In occasione del Consiglio europeo tenuto a Palma de Majorca il 26 e 27 giugno 1989, vennero definite le linee guida della strategia europea in materia di immigrazione e asilo: in par-

ticolare vennero individuati come obiettivi il rafforzamento delle frontiere esterne e l'eliminazione di quelle interne⁹⁰.

La spinta verso l'adozione di misure comuni in materia di immigrazione e asilo portò alla conclusione di due importanti Convenzioni: quella di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995, e quella di Dublino per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare la domanda d'asilo presentata dal cittadino di uno Stato terzo, firmata il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore il primo settembre 1997.

Gli Stati firmatari delle due Convenzioni si impegnarono sin dall'inizio a una maggiore collaborazione sia attraverso lo scambio di informazioni sui temi dell'asilo sia impegnandosi per una progressiva armonizzazione dei sistemi nazionali di asilo.

Proprio in ragione della necessità di adottare ulteriori misure per raggiungere migliori livelli di armonizzazione e di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri e di far fronte alla crisi del sistema di asilo determinata dalla pressione migratoria proveniente dai paesi dell'ex Jugoslavia, si aprirono nuove concertazioni tra gli Stati membri che portarono alla firma, il 2 ottobre 1997, del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999 e alla ridefinizione dei contenuti della Convenzione di Dublino.

Il dibattito sullo sviluppo della politica europea in materia di asilo proseguì nei vertici europei successivi e portò all'adozione di diversi strumenti tra i quali la proposta di regolamento del sistema Eurodac⁹¹ e la decisione del Consiglio relativa all'istituzione del Fondo europeo per i rifugiati⁹².

La tappa fondamentale fu tuttavia il Consiglio straordinario tenutosi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999 in occasione del quale si decise di istituire *“un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non refoulement”*.

A partire da tale proposta, si iniziò a sviluppare il Sistema Comune Europeo di Asilo⁹³ prevedendo due diverse fasi:

- una prima fase diretta all’armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sulla base di norme minime comuni;
- una seconda fase finalizzata alla realizzazione di alti standard comuni di protezione, una maggiore equità nel sistema di protezione dei rifugiati all’interno dell’UE e la garanzia di un più alto grado di solidarietà tra gli Stati membri.

La prima di queste fasi si concluse solo nel 2005⁹⁴ con ritardi e rallentamenti determinati dalla necessità di mediare tra l’approccio umanitario e garantista che aveva ispirato la definizione degli obiettivi durante il vertice di Tampere e la volontà di molti Stati membri di garantire in primo luogo la sicurezza nazionale; le direttive adottate, che contenevano solo standard minimi di tutela, consentirono agli Stati membri di mantenere politiche nazionali differenziate pur se con un orientamento comune⁹⁵.

Terminata l’adozione degli strumenti normativi previsti nella prima fase del Sistema europeo comune di asilo, gli obiettivi per il periodo 2005-2010 vennero individuati con il Programma dell’Aja, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004⁹⁶, a cui fece seguito il Programma di Stoccolma adottato in occasione del Consiglio europeo svolto il 10 e 11 dicembre 2009, pochi mesi dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

L’attuazione del Programma di Stoccolma ha portato a completare la seconda fase della creazione del Sistema europeo attraverso l’adozione dei seguenti strumenti normativi:

- la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta;
- la Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione);

– la Direttiva 2013/32/CE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione);

– il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide;

– il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione).

La normativa italiana in materia di protezione internazionale è frutto di più interventi legislativi, dettati sia dall'esigenza di adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali⁹⁷ sia dal recepimento del diritto derivato dell'Unione, interventi spesso non adeguatamente coordinati, tanto da minare l'organicità dell'intero sistema normativo in materia di asilo.

Tra il 2004 e il 2008 il legislatore italiano, ben oltre i termini previsti per il loro recepimento, ha adottato i tre fondamentali decreti legislativi di attuazione delle Direttive dell'Unione in materia di: accoglienza dei richiedenti asilo⁹⁸, di attribuzione della qualifica di rifugiato e di beneficiario della protezione sus-

sidiaria⁹⁹, e di procedura per l'esame della domanda di protezione internazionale¹⁰⁰.

Tali decreti legislativi sono andati ad aggiungersi ai regolamenti comunitari all'epoca già in vigore¹⁰¹.

Il cd Regolamento "Dublino III" è entrato in vigore il 19 giugno 2013, ma è applicabile alle domande presentate a partire dal 1° gennaio 2014.

In pendenza dei termini per il recepimento degli strumenti normativi comunitari soltanto la Direttiva 2011/95/UE è stata recepita dallo Stato italiano con il Decreto legislativo n. 21 febbraio 2014, n. 18, che ha modificato il decreto legislativo n. 251/2007 (cd decreto qualifiche), e oltre la scadenza dei termini, con il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, sono state recepite la Direttiva 2013/32/UE e la Direttiva 2013/33/UE.

2.2 Il Regolamento (UE) n. 604/2013 cd. Regolamento "Dublino III"

2.2.1. Premessa

Il Regolamento (UE) n. 604/2013, cd Regolamento "Dublino III", individua i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, con l'obiettivo di assicurare che la domanda sia esaminata da uno degli Stati membri, e di impedire i cd movimenti interni secondari, ovvero quel fenomeno per cui il richiedente protezione internazionale sceglie lo Stato membro in cui presentare la domanda.

Le principali novità del Regolamento "Dublino III", che abroga il Regolamento (CE) n. 343/2003 cd "Dublino II", e si applica alle domande di protezione internazionale presentate dal 1° gennaio 2014, sono rappresentate dalla modifica della definizione di familiare, dalla previsione dell'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale presentato avverso la decisione che individua lo Stato competente all'esame della domanda, la pre-

visione di termini per la conclusione della procedura di ripresa in carico, la previsione del trattenimento del richiedente in caso di pericolo di fuga e lo scambio di informazioni sanitarie a tutela del richiedente.

Certamente, le aspettative di miglioramento del cd Sistema Dublino non possono dirsi pienamente soddisfatte, al contrario, le novità introdotte con il nuovo Regolamento appaiono del tutto residuali e soprattutto insufficienti a garantire un sistema efficace ed efficiente, effettivamente basato sulla solidarietà tra gli Stati, e in grado di garantire da un lato un'equa ripartizione delle domande di protezione internazionale tra i vari Stati dell'Unione e l'effettiva tutela dei richiedenti asilo. E infatti, il Regolamento lascia ancora eccessivi margini di discrezionalità agli Stati nell'applicazione delle clausole derogatorie alla gerarchia dei criteri di competenza, e prevede un ampliamento decisamente insufficiente del diritto al ricongiungimento familiare dei richiedenti protezione internazionale.

Inoltre, le novità introdotte dal Reg. (UE) n. 604/2013 seppur in parte mitigano gli effetti negativi dell'intero sistema, certamente non sono in grado di porre rimedio a uno degli aspetti più inficianti l'efficienza del sistema, ovvero la forte disomogeneità del livello di protezione all'interno dell'Unione.

2.2.2 Principi generali e definizioni

Uno degli aspetti maggiormente qualificanti il Regolamento (UE) n. 604/2013 è la maggiore attenzione riservata alla tutela di situazioni vulnerabili, in particolare con l'introduzione di norme per la maggior tutela del minore. Infatti, il Regolamento amplia la definizione di familiare del minore facendo riferimento non più solo al padre e alla madre, ma anche *ad altro adulto responsabile* (art. 2, lett. g)), e inoltre, introduce anche la definizione di parenti, ivi ricomprendendovi *la zia o lo zio, il nonno o la nonna adulti del richiedente che si trovino nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale* (art. 2, lett. h)).

Tra le misure a garanzia del minore non accompagnato richiedente asilo c'è la previsione di tempi brevi per la ricerca e l'identificazione di familiari, di fratelli e di parenti a cui il minore potrebbe ricongiungersi, prevedendo anche la possibilità per lo Stato membro che ospita il minore non accompagnato di ricorrere all'assistenza di organizzazioni internazionali per favorirne le possibilità di ricongiungimento (art. 6).

Il Regolamento "Dublino III" conferma la regola generale posta alla base del precedente Regolamento, e ancor prima della Convenzione di Dublino, per cui laddove non sia individuabile lo Stato membro competente sulla base dei criteri enunciati dal Regolamento, è competente lo Stato membro di primo arrivo, ma la novità introdotta, certamente fondamentale seppur non del tutto soddisfacente nella sua formulazione finale, è la previsione esplicita dell'impossibilità di procedere al trasferimento di un richiedente protezione internazionale se esistono *fondati motivi di ritenere che sussistano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti* nello Stato membro individuato come competente (art. 3, co. 2, secondo paragrafo)¹⁰².

Il Regolamento (UE) n. 604/2013 rafforza positivamente anche il contenuto del diritto d'informazione del richiedente protezione internazionale sull'intera procedura di determinazione dello Stato membro competente all'esame della sua domanda, e a tal fine prevede che gli sia consegnato un opuscolo informativo contenente tutte le informazioni inerenti l'intera procedura (art. 4), e nel caso di minore, che il suo rappresentante abbia accesso a tutti i documenti afferenti la richiesta di protezione internazionale del minore.

Al fine di consentire il corretto espletamento dell'intera procedura di determinazione dello Stato membro competente, e così da consentire al richiedente l'effettiva partecipazione al procedimento fornendo tutte le informazioni utili, è stato introdotto lo svolgimento di un colloquio personale, da svolgersi con l'ausilio di un interprete, e del quale deve essere redatto apposito

verbale (art. 5). Tale colloquio ha la finalità di raccogliere il maggior numero possibile di informazioni, nell'immediato della formulazione della richiesta di protezione internazionale, che nella mente del legislatore comunitario dovrebbe consentire la corretta e rapida individuazione dello Stato membro competente all'esame della domanda, superando uno dei problemi principali nel funzionamento del sistema Dublino che è appunto quello del superamento dei limiti di tempo per la presa o ripresa in carico del richiedente protezione internazionale.

2.2.3 I criteri per la determinazione dello Stato membro competente.

Il cd sistema Dublino, come noto, si fonda sul coordinamento degli Stati membri per il trattamento delle domande di protezione internazionale, attraverso la previsione di una serie di criteri obiettivi, applicati secondo l'ordine gerarchico individuato dal Regolamento, e che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli.

La gerarchia dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale è quasi del tutto invariata rispetto al contenuto del cd "Regolamento Dublino II".

La novità maggiormente rilevante riguarda i minori non accompagnati richiedenti asilo, e ha la finalità di fornire maggiori garanzie, prevedendo un ampliamento dei soggetti a cui, previo consenso, il minore può chiedere di essere ricongiunto, inserendo dunque accanto alle figure genitoriali anche quelle dei fratelli e dei parenti, quest'ultimi individuati ai sensi della lett. h) dell'art. 2.

La norma, evidentemente, ha il chiaro obiettivo di favorire le ipotesi in cui il minore può essere reimpresso nel contesto familiare di origine, secondo un'accezione di "famiglia" il più ampia possibile, e dunque maggiormente coerente con la tradizione dei paesi di maggiore provenienza dei richiedenti protezione internazionale, nell'ottica ovviamente del perseguimento del superiore interesse del minore.

Rimangono sostanzialmente invariate le disposizioni concernenti i familiari beneficiari di protezione internazionale (art. 9), i familiari richiedenti protezione internazionale (art. 10), la procedura familiare (art. 11), quelle in materia di ingresso regolare o meno (artt.12, 13, 14 e 15).

2.2.4 *Le clausole discrezionali*

Le clausole discrezionali non sono altro che ipotesi derogatorie all'applicazione dei criteri di competenza di carattere gerarchico su cui si fonda il Sistema Dublino, e la cui applicazione dovrebbe mitigare e attenuare gli effetti negativi dell'intero sistema, se non fossero di scarsa e rara applicazione.

Il Reg. (UE) n. 604/2013 mantiene ferma la cd "clausola di sovranità", ovvero la possibilità per ciascuno Stato membro di assumersi la responsabilità per l'esame della domanda di protezione internazionale, pur non essendovi tenuto ai sensi dei criteri di competenza indicati dal regolamento. È criticabile, tuttavia, il mantenimento di un elevatissimo livello di discrezionalità da parte dello Stato, la cui decisione non è assoggettata ad alcun vincolo e/o presupposto, e nemmeno subordinata al consenso dell'interessato che non è richiesto (art. 17, commi 1 e 2). Nonostante negli anni proprio l'elevata discrezionalità degli Stati abbia fatto registrare una scarsa applicazione di tale ipotesi, il nuovo testo normativo non ha apportato alcun accorgimento che potesse garantire un'applicazione più diffusa della norma.

Una formula leggermente diversa è stata inserita per la cd "clausola umanitaria", che consente agli Stati di procedere, discrezionalmente, al ricongiungimento familiare *di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, fino all'adozione di una decisione di merito* sulla richiesta di protezione internazionale, laddove sussistano ragioni umanitarie. Il legislatore comunitario, ancora, non chiarisce esattamente quali debbano essere considerate ragioni umanitarie, ma utilizza una formula generale e generica che vi ricomprende tutte quelle esigenze riconducibili a motivi familiari o culturali. L'effettività e l'efficacia della norma è stret-

tamente correlata all'interpretazione tanto più estensiva che gli Stati membri daranno a tali definizioni.

Tra le deroghe all'applicazione dei criteri di competenza deve altresì ricomprendersi le parzialmente nuove misure di favore previste per gli individui che dipendono dall'assistenza altrui. L'art. 16, rubricato appunto persone a carico, prevede che gli Stati consentono il ricongiungimento o il mantenimento dell'unità familiare del richiedente con il figlio, il fratello o il genitore regolarmente soggiornante in uno Stato, se l'uno dipende dall'assistenza dell'altro (art. 16). La formulazione dei soggetti per così dire ricongiungibili è più restrittiva rispetto a quella previgente, ma viene introdotto il requisito della residenza legale che prima era assente.

Il nuovo Regolamento ripropone le medesime cause di dipendenza contenute nel testo anteriore, limitando l'operatività della disposizione ai casi di gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata, tuttavia prevedendo che la causa di dipendenza possa operare in entrambe le direzioni (ovvero il richiedente può essere tanto colui che necessita di assistenza quanto colui che presta assistenza)¹⁰³.

2.2.5 Presa e ripresa in carico

Il Regolamento "Dublino III" mantiene sostanzialmente invariata la procedura di presa in carico del richiedente protezione internazionale, nonché la sua tempistica.

Lo Stato investito della domanda di protezione internazionale, entro tre mesi dalla formalizzazione della richiesta, deve investire lo Stato individuato come competente della richiesta di presa in carico del richiedente, pena l'assunzione della competenza all'esame della domanda. A sua volta, lo Stato investito della richiesta di presa in carico dovrà rispondere alla richiesta entro due mesi, in mancanza vige il principio del silenzio assenso.

L'intera procedura, quindi, può durare un tempo massimo di cinque mesi, ridotti nell'ipotesi di ricorso a una procedura urgente.

Anche la procedura per la ripresa in carico del richiedente protezione internazionale, nelle ipotesi in cui le sue impronte digitali risultino già presenti nella banca dati Eurodac, è rimasta sostanzialmente invariata, ma la importante novità è che il legislatore comunitario ha indicato anche per questa procedura dei tempi rigidi che, precedentemente, invece, non erano previsti.

La richiesta di ripresa in carico, dunque, deve inderogabilmente essere presentata entro due mesi dalla data della formalizzazione della domanda, o entro tre mesi se la richiesta è basata su prove diverse da quelle ottenute tramite il sistema Eurodac, pena l'assunzione di competenza da parte dello Stato in cui la nuova domanda è stata presentata. Lo Stato investito della richiesta deve rispondere nel termine di un mese (o due settimane se i dati sono di fonte EURODAC) pena l'assunzione della competenza.

La procedura di ripresa in carico si applica tanto alle ipotesi di presentazione di una nuova domanda di protezione internazionale, quanto alle ipotesi in cui il richiedente sia in attesa della decisione di un altro Stato, oppure sia già destinatario di una decisione negativa.

2.2.6 Il trasferimento del richiedente asilo e la tutela giurisdizionale

L'organo preposto all'individuazione dello Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale è l'Unità Dublin, con sede presso il Ministero dell'Interno. La decisione di trasferimento, motivata con le ragioni di fatto e di diritto, deve essere notificata al richiedente protezione internazionale, e deve contenere tutte le informazioni sui tempi e sui modi d'impugnazione della stessa (art. 26).

Il richiedente protezione internazionale ha diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento e, a differenza del previgente testo normativo, il ricorso deve avere effetto sospensivo, ovvero sospendere l'efficacia esecutiva della decisione impugnata, e dunque il trasferimento del richiedente protezione internazionale.

La decisione dell'Unità Dublino è impugnabile entro 60 giorni avanti al TAR Lazio. Ai fini della garanzia dell'effettività e dell'efficacia del ricorso giurisdizionale, il richiedente protezione internazionale deve poter avere accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato previsto dal DPR n. 115/02.

Solo nelle ipotesi in cui sussista un pericolo di fuga, e al fine di garantire il trasferimento effettivo del richiedente protezione internazionale, il Reg. (UE) n. 604/2013 prevede la possibilità del trattenimento del richiedente protezione internazionale.

I termini per l'esecuzione del trasferimento rimangono invariati, pertanto, il trasferimento deve avvenire entro sei mesi dall'accettazione della richiesta ovvero un anno se il richiedente è detenuto o diciotto mesi se è irreperibile.

Ai fini dell'esecuzione del trasferimento, infine, il Reg. (UE) n. 604/2013 prevede lo scambio di informazioni sanitarie tra gli Stati al fine di garantire l'assistenza sanitaria del richiedente al momento dell'accoglienza nel paese competente

2.2.7 Il meccanismo di allerta

Il Regolamento (UE) n. 604/2013 ha introdotto un meccanismo di allerta per le ipotesi in cui uno Stato membro sia interessato da situazioni particolari, come l'afflusso di numerose persone, che possano mettere in crisi l'applicazione del Regolamento. In queste ipotesi è stato previsto che la Commissione può chiedere allo Stato membro di presentare e attuare un piano d'azione per fronteggiare la crisi e chiedere garanzia allo Stato che questa non comporti delle deroghe ai diritti dei richiedenti protezione.

2.3 Il recepimento della direttiva 2011/95/UE: le innovazioni al decreto legislativo n. 251/2007

2.3.1 Premessa

La Direttiva 2011/95/UE modifica, abrogandola, la direttiva 2004/83/CE sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e di

beneficiario della protezione internazionale e sul contenuto della protezione stessa, e si pone quali obiettivi primari quelli di:

– chiarire taluni concetti giuridici la cui applicazione ha dato luogo ad applicazioni fortemente divergenti da parte dei vari Stati membri, quali quelli di “*soggetti che offrono protezione*”, “*protezione all’interno del paese di origine*” o “*appartenenza a un determinato gruppo sociale*”;

– eliminare le differenze tra i vari Stati membri nel livello di diritti concessi ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria, in particolare con riferimento alla durata del titolo di soggiorno, all’accesso all’assistenza sanitaria e sociale e al mercato del lavoro;

– rafforzare l’accesso effettivo ai diritti, tenendo conto dei problemi specifici di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

Con il decreto legislativo n. 18 del 2014 il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 2011/95/UE, modificando il d. lgs. 19 novembre 2007, n. 251.

Il decreto legislativo n. 18/2014 ha introdotto importanti novità uniformando tendenzialmente, ma non parificando completamente, il contenuto dello status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, ovvero l’insieme dei diritti conseguenti al riconoscimento del relativo status giuridico, mentre le misure adottate in materia di integrazione del beneficiario della protezione internazionale appaiono ancora del tutto insufficienti e inadeguate a offrire la giusta risposta a uno degli aspetti maggiormente critici della protezione dei beneficiari di protezione internazionale.

2.3.2 Le novità in materia di attribuzione della qualifica dei rifugiato o di beneficiario della protezione internazionale

Il Decreto legislativo n. 18/2014 chiarisce e meglio definisce talune definizioni che avevano mostrato negli anni criticità e

problematicità nella loro applicazione, dando luogo anche a forti difformità tra le decisioni delle diverse Commissioni Territoriali, e così recependo taluni orientamenti giurisprudenziali affermatosi negli anni.

In tal senso, ai fini della valutazione della sussistenza di esigenze di protezione internazionale, il nuovo testo normativo chiarisce che deve valutarsi la possibilità di protezione del richiedente da parte dei partiti o organizzazioni che controllano lo Stato di provenienza o una parte consistente del suo territorio solo *a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione*, e che questa protezione sia *effettiva e non temporanea* (art. 6, comma 1 e 2 d.lgs. n. 251/2007).

Come noto, non esiste una definizione generale e univoca del concetto di persecuzione, ovvero di cosa è o non è persecuzione, ma il legislatore comunitario ha esemplificato, non però in maniera tassativa, taluni atti e/o comportamenti e/o provvedimenti, che certamente possono qualificarsi come atti di persecuzione, e il d.lgs. n. 18/2014, rispetto al testo previgente ha introdotto la categoria oggettiva delle *azioni giudiziarie o sanzioni pensali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale*.

Persecuzione che, come detto, può integrarsi in uno degli atti di persecuzione previsti all'art. 7, ma che può ben derivare dalla *mancaza di protezione contro tali atti* (art. 8, co. 1, d.lgs n. 18/14), ma che evidentemente deve essere posta in essere per uno dei cinque motivi (razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica) che il legislatore comunitario prima, e quello italiano poi, hanno pedissequamente recepito dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

La persecuzione per motivi di appartenenza a un determinato gruppo sociale è quella che, tra i cinque motivi convenzionali, ha dato luogo ai maggiori problemi interpretativi, essendo suscettibile più degli altri di interpretazioni estensive. L'interpretazione

di questo motivo può variare a seconda del criterio adottato per l'individuazione del gruppo sociale. L'art. 8, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 251/2007 precisa che i due criteri – quello della percezione esterna e quello delle caratteristiche interne – non vadano impiegati in maniera cumulativa, bensì alternativa ed espressamente ha previsto che proprio nell'appartenenza a un determinato gruppo sociale è ricompresa la persecuzione per motivi di orientamento sessuale (art. 8, co. 1, lett. d), seconda parte, d.lgs. n. 251/2007), ma il d.lgs. n. 18/2014 ha ulteriormente precisato che *ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere.*

Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 18/2014 in materia di cessazione o esclusione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria sono di modesta entità, sicuramente le più rilevanti sono quelle che escludono la cessazione dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria per il venir meno delle circostanze che ne hanno determinato il riconoscimento (art. 9, co. 1, lett. e) ed f), d.lgs. n. 18/2014) qualora il *rifugiato adduca motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese*, e in materia di esclusione dallo status di protezione sussidiaria l'aggiunta di un'ulteriore causa di esclusione, all'art. 16 *qualora il richiedente costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p.* (art. 16, co. 1, lett. d-bis, d.lgs. n. 286/98).

2.3.3 Le novità in materia di contenuto della protezione internazionale

Il capo V del decreto legislativo n. 18/2014 è dedicato al contenuto della protezione internazionale, ovvero all'insieme dei diritti e degli obblighi derivanti dall'acquisizione dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione internazionale.

Gli articoli 19-30 sono dunque dedicati a definire i contorni dello status giuridico acquisito all'esito della procedura di protezione internazionale e il d.lgs. n. 18/2014 tendenzialmente, ma non totalmente, parifica il contenuto dei due status di protezione internazionale, rafforzando altresì la tutela delle situazioni di maggiore vulnerabilità, in particolare *minori non accompagnati, vittime di tratta e persone con disturbi psichici* (art. 19 co. 2, d.lgs. n. 251/2007).

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 18/2014 è in materia di ricongiungimento familiare, prevedendosi la sostanziale parità di trattamento dei beneficiari di protezione sussidiaria con i titolari dello status di rifugiato. Il nuovo comma 4 dell'art. 22 equipara espressamente il beneficiario di protezione sussidiaria al rifugiato ai fini del ricongiungimento familiare, prevedendo anche in loro favore l'applicazione dell'art. 29 bis d.lgs. n. 286/98, esonerandoli dalla dimostrazione delle condizioni previste all'art. 29, co. 3, d.lgs. n. 286/98. I familiari che non hanno individualmente diritto allo status di protezione internazionale hanno in ogni caso i medesimi diritti riconosciuti al familiare titolare dello status, ma è loro rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari.

Di paritaria e fondamentale importanza è anche la parificazione della durata del titolo di soggiorno per tutti i titolari di protezione internazionale, portando dunque il titolo per protezione sussidiaria a cinque anni, e parificandolo a quello dei rifugiati (art. 23, d.lgs. n. 286/98). La norma adottata dal legislatore italiano è di estremo favore, sia rispetto alla Direttiva 2011/95/UE che lascia agli Stati membri la facoltà di adottare norme maggiormente favorevole, fissando solo nel minimo la durata dei titoli di soggiorno (tre anni nel caso di permesso di soggiorno per status di rifugiato e un anno per protezione sussidiaria).

Si ricorda che, invece, già in precedenza il decreto legislativo n. 12/2014, attuativo della direttiva 2011/51/UE che ha modificato la direttiva 2003/109/CE, ha previsto l'estensione del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo anche ai titolari di

protezione internazionale, ma non ai richiedenti, introducendo all'art. 9 d.lgs. n. 286/98, il nuovo comma 1 bis: “*il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale*”. Il legislatore ha anche previsto norme di favore per il titolare di protezione internazionale, escludendo la necessità di comprovare, ai fini del rilascio del titolo di lungo soggiorno, la disponibilità di un alloggio idoneo ai sensi dell'art. 29, co. 1, d.lgs. n. 286/98.

L'art. 26 della direttiva 2011/95/UE ha parificato rifugiato e titolare di protezione sussidiaria in materia di accesso all'occupazione, innovando rispetto alla direttiva 2004/83/CE che limitava l'accesso all'occupazione dei beneficiari di protezione sussidiaria in considerazione della situazione esistente sul mercato del lavoro. Parificazione che, tuttavia, il legislatore italiano aveva già previsto con l'art. 25 del d.lgs. n. 251/07, che aveva riservato al titolare di protezione internazionale il medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, autonomo, iscrizione agli albi professionali, formazione professionale, *compresi i corsi di aggiornamento* e per il tirocinio sul luogo di lavoro.

Diversa invece è la situazione in materia di accesso al pubblico impiego. L'art. 25, co. 2, d.lgs. n. 251/07, infatti, limitava al solo rifugiato l'accesso al pubblico impiego, con le modalità e le limitazioni previste per il cittadino dell'Unione europea, ma l'art. 7, co. 2, L. n. 97/2013 ha modificato il co. 2 dell'art. 25, parificando il titolare di protezione sussidiaria al rifugiato.

In materia di assistenza sanitaria e assistenza sociale l'art. 27 d.lgs. n. 251/2007 già parificava il rifugiato e il titolare di protezione sussidiaria tra di loro e con il cittadino italiano, con una norma di favore rispetto alla disciplina comunitaria. Infatti, già la Direttiva 2004/83/CE, e ora la Direttiva 2011/95/UE mantiene una differenzia-

zione in materia di assistenza sociale, limitando l'accesso dei titolari di protezione sussidiaria alle sole prestazioni di carattere essenziale (art. 29, par. 2, direttiva 2011/95/UE). Nell'ottica di una maggiore attenzione nei confronti delle situazioni di carattere vulnerabile, il legislatore italiano ha previsto con il nuovo comma 1 bis dell'art. 27 l'adozione di Linee guida da parte del Ministero della Salute per la programmazione di interventi di assistenza e riabilitazione, nonché per il trattamento di disturbi psichici, compresi eventuali programmi di formazione per il personale sanitario. Purtroppo, la reale portata di tale previsione è gravemente minata dall'essere subordinata alla disponibilità di risorse esistenti a legislazione vigente.

Decisamente carenti e inadeguate, invece, sono gli interventi del d.lgs. n. 18/2014 in materia di integrazione e alloggio del titolare di protezione internazionale. Nonostante da anni sia evidente come uno degli aspetti più problematici della tutela di rifugiati e titolari di protezione sussidiaria sia la mancanza di programmazione di interventi finalizzati all'effettiva e completa integrazione, il legislatore italiano ancora una volta ha certamente mancato di adottare strumenti di intervento e sostegno per il superamento del problema. L'art. 29 d.lgs. n. 251/07 resta una norma a forti contenuti programmatici con l'impegno dello Stato italiano *a promuovere ogni iniziativa adeguata a superare la condizione di svantaggio determinato dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione* (art. 29, co. 2, d.lgs. n. 251/2007). A tal fine, tuttavia, il legislatore non adotta misure e strumenti precisi e individuati, ma prevede l'istituzione di un Tavolo di coordinamento nazionale con l'obiettivo di predisporre un Piano nazionale biennale che deve individuare le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei titolari di protezione internazionale con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione.

2.4 Il recepimento della direttiva 2013/32/UE: le innovazioni al decreto legislativo n. 25/2008

2.4.1 Premessa

La Direttiva 2013/32/UE, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale modifica, abrogandola, la direttiva 2005/85/CE, e si pone quali obiettivi primari quelli di:

– stabilire procedure comuni (e non norme minime) sia ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale che della revoca dello stesso;

– ricomprendere nell’ambito di applicazione della direttiva non solo le domande presentate nel territorio degli Stati, ivi ricomprendendovi le frontiere e le zone di transito, ma anche le domande presentate nelle acque territoriali (art. 3);

– chiarire alcuni concetti giuridici come quello di “*domanda reiterata*” e di “*richiedente che necessita di garanzia procedurali particolari*”;

– fissare tempi uniformi e brevi per l’esame della domanda di protezione internazionale (art. 31).

Con il Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 è stata data attuazione alla Direttiva 2013/32/UE, introducendo modifiche importanti al decreto legislativo n. 25/2008, che dunque resta in vigore seppur modificato parzialmente.

Gli articoli 25 e 26 del d.lgs. n. 142/15 modificano il d.lgs. n. 25/08 in punto di presentazione e verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, nomina, composizione e competenze delle Commissioni Territoriali, modalità di svolgimento del colloquio personale del richiedente, esame prioritario delle domande e tempi per l’adozione delle decisioni, e introducono nuove norme in materia di informazione e servizi di accoglienza ai valichi di frontiera, procedure accelerate, allontana-

mento ingiustificato dalla struttura di accoglienza ed esame preliminare delle domande reiterate¹⁰⁴.

2.4.2 Le novità in materia di procedure per l'esame della domanda di protezione internazionale

Modifiche alle funzioni della Commissione Nazionale

La Commissione Nazionale per il diritto di asilo ha compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni Territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle stesse, di raccolta di dati statistici, oltre a potere decisionale in materia di revoca e cessazione degli status concessi.

L'art. 5 del d.lgs. n. 25/08 è stato parzialmente modificato con l'introduzione dei commi *Ibis* e *Iter*. Con il primo si prevede che la CN possa individuare periodicamente un elenco di Paesi in cui sussistono condizioni tali per cui, per i richiedenti provenienti da tali Paesi, le Commissioni territoriali possono omettere l'audizione, ove ritengono di poter loro riconoscere la protezione sussidiaria. La modifica normativa ha evidentemente la finalità di accelerare i tempi di trattazione delle domande di coloro che provengono da territori interessati da situazioni di violenza indiscriminata e conflitto armato notoriamente conosciuti.

Il comma *I ter*, invece, prevede che la Commissione Nazionale adotti un codice di condotta per i componenti delle Commissioni territoriali, per gli interpreti e per il personale di supporto.

Servizi d'informazione per il richiedente protezione internazionale

L'art. 10 d.lgs. n. 25/08 stabilisce le garanzie a favore del richiedente asilo e, accanto all'opuscolo informativo a cura della Commissione Nazionale, il d.lgs. n. 142/15 introduce anche un servizio gratuito di informazione sulla procedura di cui il richiedente può usufruire sia in fase di esame della domanda, e pertanto a cura delle Commissioni Territoriali, che di revoca della protezione, e a cura della Commissione nazionale. A tal

fine è previsto che il Ministero dell'interno stipuli apposite convenzioni con l'UNHCR o con gli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Della possibilità di usufruire di tale servizio di informazione il richiedente deve, appunto, essere informato attraverso il citato opuscolo. Va evidenziato che, in ogni caso, i nuovi servizi informativi non devono essere intesi come sostitutivi, bensì come rafforzativi e integrativi, dei servizi di accoglienza che gli enti gestori delle strutture di accoglienza, di qualunque natura, sono comunque tenuti a erogare nei confronti dei richiedenti asilo.

È inoltre aggiunto il comma 1-*bis* che prevede che il personale dell'ufficio di polizia che riceve la domanda di protezione internazionale *riceve una formazione adeguata ai propri compiti e responsabilità*.

Nell'ipotesi in cui il richiedente abbia manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle zone di transito, il nuovo art. 10 bis stabilisce il diritto a ricevere l'informazione sulla procedura, e sui diritti e doveri, prevedendo altresì l'accesso ai valichi di frontiera di rappresentanti dell'UNHCR, e di enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. La norma, tuttavia, prevede che in talune circostanze, temporalmente limitate, tale accesso possa essere limitato per motivi di sicurezza, ordine pubblico o per ragioni connesse alla gestione amministrativa, ma mai totalmente escluso.

Il colloquio personale

Gli artt. 12, 13 e 14 riguardanti il colloquio personale del richiedente protezione internazionale, le sue modalità di svolgimento e la relativa verbalizzazione, sono stati significativamente modificati.

Innanzitutto, all'art. 12 è stata introdotta una nuova ipotesi di omissione del colloquio personale, che va ad aggiungersi a quelle già previste nelle ipotesi in cui la Commissione ritenga di avere già sufficienti motivi per accogliere la domanda oppure

risultati certificata l'impossibilità o l'incapacità del richiedente di sostenere il colloquio (art. 12, co. 2). Il nuovo comma *2-bis*, infatti, dispone che la Commissione Territoriale possa omettere l'audizione del richiedente proveniente da uno dei Paesi indicati dalla Commissione Nazionale ai sensi dell'art. 5, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 25/08, quando ritenga di potergli riconoscere lo status di protezione sussidiaria. In tal caso la Commissione deve informare il richiedente dell'intenzione di omettere l'audizione, e quest'ultimo entro tre giorni da tale comunicazione ha la facoltà di chiedere comunque di essere ascoltato, evidentemente al fine di vedersi accertato lo status di rifugiato. In mancanza di tale richiesta la Commissione Territoriale adotta la decisione di riconoscimento dello status di beneficiario di protezione sussidiaria.

All'art. 13 è chiarito che il richiedente protezione internazionale ha il diritto di *esporre in maniera esauriente gli elementi addotti a fondamento della domanda* (comma 1-*bis*), e che l'audizione del minore deve avvenire alla presenza di un componente della Commissione con *specificata formazione*, nonché alla presenza del genitore, e di eventuale personale di sostegno. Si prevede poi che il minore, dopo essere stato ascoltato alla presenza del genitore o del tutore, possa essere nuovamente ascoltato da solo, laddove la Commissione lo ritenga necessario in relazione alla sua situazione personale e nel suo esclusivo interesse (comma 3).

In tema di verbalizzazione del colloquio (art. 14) si chiarisce che il verbale del colloquio personale deve essere confermato e sottoscritto dal richiedente, che ha la possibilità di formulare osservazioni che devono essere annotate in calce al verbale, mentre il nuovo comma *2-bis* introduce la possibilità che il colloquio personale sia registrato con mezzi meccanici, e che la registrazione possa essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione Territoriale.

Allontanamento ingiustificato dall'accoglienza

Il d.lgs. n. 142/15 introduce il nuovo art. 23-*bis* in tema di allontanamento ingiustificato dalla struttura di accoglienza e di sottrazione alla misura del trattenimento, prevedendo che in tali casi qualora il richiedente non abbia ancora sostenuto il colloquio personale, la Commissione territoriale sospenda l'esame della domanda. L'esame della domanda può essere riattivato dal richiedente, una sola volta, entro dodici mesi dalla sospensione, diversamente, la Commissione territoriale dichiarerà l'estinzione del procedimento. L'eventuale tardiva domanda di riapertura della procedura deve essere trattata come domanda reiterata, e in quanto tale sottoposta a esame preliminare da parte del Presidente della Commissione territoriale, che valuta, ai fini dell'ammissibilità della domanda, anche le ragioni dell'allontanamento.

Esame prioritario delle domande

L'art. 28 del d.lgs. n. 25/2008, che già prevedeva le ipotesi di esame prioritario delle domande, è stato parzialmente modificato prevedendo che, tra le domande presentate da persone vulnerabili, sia privilegiata, innanzitutto, la trattazione della domanda del minore. È confermata, invece, la trattazione in via prioritaria delle domande palesemente fondate e delle domande presentate da persone in stato di trattenimento, e si aggiunge a tali ipotesi quella della domanda presentata da una persona proveniente dai Paesi compresi nell'elenco redatto dalla Commissione nazionale. La competenza all'individuazione dei casi sottoposti a procedura prioritaria e/o accelerata è attribuita, ai fini della organizzazione dei lavori della Commissione, al presidente della Commissione stessa (comma 1-*bis*).

Procedure accelerate

Il nuovo art. 28 *bis* del d.lgs. n. 25/2008 stabilisce procedure accelerate di esame della domanda. Si tratta di procedure che si differenziano da quella ordinaria soltanto per la previsione di

tempi più stringenti per la convocazione al colloquio e per l'adozione della decisione da parte della Commissione, ma resta imprescindibile il rispetto delle garanzie procedurali previste per la procedura ordinaria.

I tempi di esame delle domanda presentata da un richiedente trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione restano invariati: sette giorni per l'audizione e due giorni per la decisione della Commissione.

La nuova disciplina prevede invece l'esame accelerato anche delle domande manifestamente infondate, di quelle reiterate nonché delle domande presentate dal richiedente fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare, quando si presume che la domanda miri esclusivamente a ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione. In queste nuove ipotesi di procedura accelerata, tuttavia, i termini sono raddoppiati rispetto a quelli previsti per l'esame della domanda di un richiedente trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione. Peraltro, anche in tali casi i termini possono essere superati allorché sia necessario per assicurare un esame adeguato e completo delle domande, fatti salvi i termini massimi e le proroghe massime delle procedure ordinarie. Anche l'individuazione dei casi in cui una domanda debba essere esaminata secondo la procedura accelerata è di competenza del Presidente della Commissione.

Esame preliminare delle domande reiterate

È introdotto all'art. 29 l'esame preliminare delle domande reiterate, ovvero di quelle presentate da richiedente già riconosciuto come rifugiato o riproposte dopo la decisione della Commissione territoriale senza addurre nuovi elementi. Tali domande sono dichiarate inammissibili, come già previsto dalla disciplina vigente, ma si prevede un esame preliminare, affidato al Presidente della Commissione territoriale. In sede di esame preliminare è prevista l'audizione del richiedente già riconosciuto come rifugiato da un altro Paese, mentre in caso di

domanda reiterata è prevista la possibilità per il richiedente di presentare osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda.

La tutela giurisdizionale

L'art. 35 del d.lgs. n. 25/2008 prevede che avverso la decisione della Commissione territoriale che decide sulla domanda di protezione internazionale, ovvero quella della Commissione Nazionale in materia di revoca o cessazione della protezione stessa, il richiedente possa presentare ricorso avanti all'autorità giurisdizionale ordinaria. Il ricorso è ammesso tanto nelle ipotesi in cui la Commissione territoriale abbia rigettato tout court la domanda di protezione internazionale, tanto in quelle in cui abbia riconosciuto una forma di protezione "inferiore".

Le modalità d'impugnazione sono disciplinate dall'art. 19 del decreto legislativo n. 150/11, parzialmente modificato dall'art. 27 del d.lgs. n. 142/2015.

L'art. 27 introduce nuovi criteri di competenza territoriale per la proposizione del ricorso avverso la decisione negativa della Commissione territoriale. Nelle ipotesi in cui il richiedente protezione è accolto in strutture governative o nello SPRAR, ovvero è trattenuto in un centro d'identificazione ed espulsione, è individuato come competente il Tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte di Appello in cui ha sede la struttura o il centro, mentre nelle diverse ipotesi è competente il Tribunale in composizione monocratica del capoluogo del distretto di Corte d'Appello in cui ha sede la Commissione territoriale o la sezione che ha pronunciato la decisione

I termini d'impugnazione restano invariati (trenta giorni dalla comunicazione della decisione), ma è previsto che nei casi di procedura accelerata siano ridotti della metà.

La proposizione del ricorso sospende automaticamente l'efficacia esecutiva del ricorso, tranne che nelle ipotesi di ricorso proposto da richiedente trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione, o da richiedente che ha presentato domanda dopo

essere stato fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare, ovvero quando si tratta di ricorso avverso una decisione che dichiara l'inammissibilità della domanda ovvero la rigetta per manifesta infondatezza. In tali casi, l'effetto sospensivo consegue soltanto all'accoglimento di apposita istanza cautelare proposta dal ricorrente. Per tutta la durata del procedimento giurisdizionale, dunque, il richiedente protezione è autorizzato a permanere sul territorio italiano solo nelle ipotesi in cui la presentazione del ricorso sospenda automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento della Commissione, o laddove il Tribunale si esprima in tal senso con ordinanza resa su apposita istanza cautelare. Ne consegue che il richiedente sarà titolare di un titolo di soggiorno per attesa asilo di durata semestrale, rinnovabile sino alla decisione di primo grado e, in presenza delle condizioni previste dal d.lgs. n. 142/15, ha diritto a rimanere in accoglienza.

Il legislatore, infine, fissa in sei mesi il termine per l'esame del ricorso giurisdizionale in primo grado e nei successivi gradi di giudizio.

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

L'art. 16 del d.lgs. n. 25/08 stabilisce che in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, ove ricorrano le condizioni di cui al DPR n. 115/02, il richiedente protezione internazionale può accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

L'art. 8 c. 1 del DPR n. 21/2015 chiarisce, laddove ce ne fosse stato bisogno, che il richiedente asilo è esentato dalla presentazione della documentazione di cui all'art. 79, co. 2 (certificazione dell'Autorità consolare dei redditi prodotti all'estero), e che a tal fine è sufficiente una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato.

L'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato è stato spesso poco agevole per il richiedente protezione internazionale, sebbene la difesa gratuita costituisca un elemento fon-

damentale per la garanzia del diritto all'asilo, oltre che essere un diritto fondamentale di tutti, previsto dall'art. 24 della Costituzione, dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (che è in vigore in tutti gli Stati europei, salvo la Bielorussia) e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tra l'altro, si sottolinea che le statistiche più recenti dimostrano che un numero elevato di richiedenti asilo si vede riconoscere una forma di protezione internazionale soltanto a seguito di ricorso giurisdizionale, e in particolare nel 2014 è successo almeno nei $\frac{3}{4}$ dei casi. Tenuto conto che la condizione giuridica del richiedente asilo spesso ne determina l'impossibilità di poter fare fronte alle spese necessarie per l'assistenza legale in fase giurisdizionale, è evidente che la possibilità di poter beneficiare del patrocinio a spese dello Stato è dirimente per la garanzia di un diritto pieno e assoluto all'asilo.

2.5 D.P.R. 12 gennaio 2015 n. 21, regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale ai sensi dell'art. 38, comma 1, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Il 20 marzo 2015 è entrato in vigore il Decreto del Presidente della Repubblica del 12 gennaio 2015, n. 21, che approva il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.

Con un ritardo di sette anni, dunque, il legislatore italiano ha finalmente adottato il regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 25/2008 (art. 38).

Il regolamento contiene nuove norme sulla composizione e sul funzionamento delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui aumenta il numero, nonché sulle funzioni di indirizzo e coordinamento della Commissione Nazionale per il diritto di asilo, a cui permane il potere in materia di revoca e cessazione dello status di protezione internazionale. Il nuovo testo, inoltre, regola le

modalità di presentazione della domanda di protezione internazionale, dell'istruttoria, del colloquio personale, dell'esame della domanda e della decisione, oltre a introdurre norme sull'istituzione e sulla gestione dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo, nonché sui servizi offerti da tali centri.

Con l'emanazione del d.lgs. n. 142/15, che appunto ha modificato il decreto legislativo n. 25/08, deve ritenersi che restino in vigore solo quelle norme del DPR 21/15 che non contrastano con le previsioni contenute nella nuova norma primaria, che certamente prevale su quella regolamentare. Inoltre, il d.lgs. n. 142/15 prevede espressamente la successiva emanazione di importanti norme secondarie di attuazione, tra cui appunto, entro il 30 marzo 2016, il regolamento di attuazione del decreto legislativo che presumibilmente andrà a sostituire quello ora oggetto di analisi, oltre ad altri decreti del Ministro dell'Interno, tra i quali quelli che devono provvedere a istituire i centri governativi di prima accoglienza e disciplinare lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di soccorso e accoglienza, dei centri governativi di prima accoglienza e delle strutture di emergenza.

2.6 Il recepimento della direttiva 2013/33/UE: alcune novità del decreto legislativo n. 142/2015

2.6.1 Premessa

La Direttiva 2013/33/UE, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale modifica, abrogandola, la direttiva 2003/9/CE, e si pone quali obiettivi primari quelli di:

– armonizzare e migliorare i livelli di accoglienza nei diversi Stati membri, al fine di garantire standard uniformi di accoglienza tali da limitare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale, e garantire la parità di trattamento dei

richiedenti protezione internazionale indipendentemente dalla tipologia di accoglienza in cui è inserito;

- limitare il trattenimento del richiedente protezione internazionale a ipotesi del tutto eccezionali, per tempi più brevi possibili e con le opportune garanzie di rispetto dell'integrità psichica e fisica dell'individuo, nel pieno rispetto del principio generale per cui il richiedente protezione internazionale non può essere trattenuto per il solo motivo di aver presentato la domanda di protezione internazionale;

- rafforzare le garanzie a tutela dei soggetti vulnerabili o con esigenze particolari, ampliandola e introducendo una procedura specifica per la valutazione delle esigenze particolari, disposizioni più articolate per la tutela dei minori, anche non accompagnati, e per le vittime di tortura o di violenza.

Con il decreto legislativo n. 142/2015 è stata data attuazione alla Direttiva 2013/33/UE, ed è stato completamente abrogato (fatta eccezione per la norma finanziaria) il d.lgs. n. 140/2015.

Nei prossimi paragrafi si esamineranno soltanto alcune delle novità in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e in particolare le novità in tema di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, accoglienza dei minori e dei soggetti vulnerabili, nonché di revoca dell'accoglienza¹⁰⁵.

2.6.2 Le novità in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale

All'art. 6 del d.lgs. n. 142/15 è ribadito il principio generale secondo cui il richiedente protezione internazionale non può essere trattenuto al solo fine di vedere esaminata la sua domanda di protezione, ma la norma prevede altresì delle ipotesi derogatorie in presenza delle quali il Questore, previa valutazione del singolo caso, e con atto scritto, motivato e tradotto, può disporre il trattenimento del richiedente. Trattasi di ipotesi di trattenimento facoltativo e ricorrono quando il richiedente: a) ha commesso i reati gravi previsti dall'art.1, par. F della Convenzione di

Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951 (crimini contro l'umanità, azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite o comunque reati gravi di diritto comune commessi prima di entrare nel territorio nazionale); b) si trova nelle condizioni di essere un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o nelle condizioni di pericolosità sociale in cui sarebbero applicabili le misure di prevenzione o che è sospettato di operare con organizzazioni terroristiche; c) è ritenuto pericoloso per la sicurezza nazionale, per l'ordine pubblico o comunque per la pubblica sicurezza perché destinatario di una misura di prevenzione; d) al momento della presentazione della domanda era già trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione ai sensi degli artt. 13 e 14 d. lgs. n. 286/1998 ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione; e) il richiedente è considerato "a rischio di fuga" nelle more della decisione sulla domanda, perché in precedenza ha sistematicamente dichiarato false generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o non ha ottemperato a uno dei provvedimenti di cui all'art. 13, commi 5, 5.2 e 13 o all'art. 14 d.lgs. n. 286/98

L'ultima delle ipotesi citate costituisce la principale novità rispetto al testo previgente, e sostanzialmente le ipotesi di "rischio di fuga" corrispondono a quelle indicate nell'art. 13, comma 4-bis d. lgs. n. 286/1998 per il trattenimento ai fini dell'espulsione, salvo quelle che per loro natura sono inapplicabili in considerazione della peculiarità della condizione del richiedente asilo (mancanza del passaporto; indisponibilità di un alloggio). Il ricorso all'uso di false generalità – inserito tra gli indici sintomatici del cd rischio di fuga – deve potersi qualificare come "sistematico", il che impedisce che il trattenimento sia disposto in conseguenza di meri errori di traduzione/trasposizione delle generalità nonché nei casi in cui il richiedente abbia rilasciato false generalità in ragione del condizionamento operato da terzi (come ad esempio le organizzazioni criminali che hanno gestito il suo viaggio) ovvero in ragione di timori o

aspettative errate in merito all'esito della propria domanda di asilo. In ogni caso, i commi 1,2, 3 e 4 dell'art. 6 devono essere interpretati in modo conforme all'art. 8, par. 2 e 4 della direttiva 2013/33/UE, che prevedono il trattenimento del richiedente asilo come *extrema ratio*, ovvero nel senso che il trattenimento del richiedente in un centro di identificazione ed espulsione può essere disposto o prorogato soltanto se nel caso concreto non sia applicabile più efficacemente nessuna tra le misure meno coercitive alternative al trattenimento indicate nell'art. 14, comma 1-bis d. lgs. n. 286/1998.

La durata massima del trattenimento è di dodici mesi, e nei casi in cui sia già in corso al momento della presentazione della domanda, il questore deve chiedere al tribunale in composizione monocratica la proroga per ulteriori sessanta giorni per consentire l'esame della domanda. In ogni caso il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda con la procedura accelerata ed eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure amministrative preordinate all'esame della domanda non giustificano la proroga del trattenimento. La misura restrittiva, inoltre, può essere mantenuta solo finché sussistono i motivi che la hanno determinata, ed è sottoposta a periodico riesame da parte del Tribunale in composizione monocratica. Se il richiedente trattenuto chiede di essere rimpatriato, il provvedimento di espulsione è immediatamente adottato o eseguito e la richiesta di rimpatrio equivale a ritiro della domanda di protezione internazionale.

L'ultimo comma dell'art. 6 riguarda infine i richiedenti che erano già destinatari di un provvedimento di espulsione per la cui esecuzione era stato fissato un termine per la partenza volontaria. In tale caso il termine per la partenza volontaria è sospeso per il tempo occorrente all'esame della domanda e lo straniero può accedere alle misure di accoglienza (fuori dai CIE).

L'art. 7 del d.lgs. n. 142/15 stabilisce le condizioni di trattenimento, richiamando quanto già previsto all'art. 14 del d. lgs. n. 286/1998. I Centri di identificazione ed espulsione devono

dunque garantire il rispetto delle differenze di genere, prevedere spazi separati per le donne, garantire l'unità del nucleo familiare e deve essere garantita la verifica periodica della presenza di situazioni di vulnerabilità, al fine di valutarne la compatibilità con la permanenza nel centro. Deve essere altresì garantito l'accesso al centro dei rappresentati dell'UNHCR e degli enti di tutela dei rifugiati nonché dei familiari e degli avvocati dei richiedenti e dei ministri di culto, eventualmente limitabile solo per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico o per ragioni connesse alla gestione amministrativa dei centri.

2.6.3 Le novità in materia di accoglienza dei minori e dei soggetti vulnerabili

Il d.lgs. n. 142/15 mostra maggiore attenzione per la tutela delle cd situazioni vulnerabili, sottolineando la necessità che si provveda alla loro rapida individuazione, sin dal momento del soccorso del richiedente, e al fine di favorire l'attivazione di percorsi specifici di accoglienza, prevedendo a tal fine un inserimento prioritario nelle strutture previste dall'art. 14.

L'art. 17 individua le categorie di persone vulnerabili che possono aver bisogno di misure di assistenza particolari, ovvero i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali, coloro che hanno subito gravi forme di violenza legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere.

Per tali categorie di persone sono previsti speciali servizi di accoglienza sia nei centri governativi di prima accoglienza, sia nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale, ed è previsto che la sussistenza di esigenze particolari sia comunicata alla prefettura presso cui è insediata la Commissione territoriale per l'eventuale predisposizione di misure di garanzia procedurale

come l'assistenza di personale di sostegno durante il colloquio con la medesima Commissione.

Nelle ipotesi di richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, comma 3-bis, d. lgs. n. 286/1998, tuttavia, non è chiaro se tale previsione sottragga queste categorie di richiedenti alla procedura di esame delle domande di protezione internazionale oppure operi esclusivamente sotto il profilo dell'accoglienza.

In generale, per quanto riguarda i minori, l'art. 18 prevede il carattere di priorità del superiore interesse del minore che costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza del presente decreto. A tal fine il minore è sempre ascoltato, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, anche per conoscere le sue esperienze pregresse e valutare il rischio che possa essere stato vittima di tratta nonché verificare la possibilità di ricongiungimento con familiari eventualmente presenti in un altro Paese UE. Nella predisposizione dei servizi di accoglienza sono previsti servizi specificamente indirizzati alle esigenze della minore età. Gli operatori che si occupano di minori devono essere specificamente formati e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni concernenti i minori.

L'art. 19 del decreto si occupa invece dell'accoglienza dei minori non accompagnati, disponendo che siano accolti in strutture governative di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario, e comunque per non più di 60 giorni, ai fini dell'espletamento delle operazioni di identificazione e l'eventuale accertamento dell'età. Durante la permanenza nelle strutture di prima accoglienza deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal Paese di origine e le aspettative per il futuro. La seconda accoglienza dei minori non accompagnati è invece assicurata nelle strutture SPRAR. In caso di temporanea indisponibilità di posti nelle

strutture di prima accoglienza e/o in quelle di seconda accoglienza, il minore è accolto dall'Ente Locale. In ogni caso, è escluso che il minore non accompagnato possa essere trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione o in una struttura di accoglienza non specializzata.

Il minore non accompagnato deve essere nell'immediato tutelato con la nomina di un suo rappresentante legale e, a tal fine, viene data comunicazione della sua presenza all'autorità giudiziaria che procede all'apertura della tutela e alla nomina del tutore. Il tutore deve procedere nell'immediato alla ratifica delle misure di accoglienza predisposte e alla ratifica della domanda di protezione internazionale eventualmente già presentata dal minore. Ai fini dell'effettiva tutela del diritto all'unità familiare del minore non accompagnato devono essere tempestivamente avviate le iniziative necessarie per consentire il rintraccio dei familiari del minore, che tuttavia devono essere svolte nel rispetto della riservatezza del minore stesso.

2.6.4 Le novità in materia di revoca delle misure di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

Il richiedente protezione internazionale privo di risorse sufficienti al proprio sostentamento ha diritto all'accoglienza per tutta la durata della procedura volta all'esame della domanda di protezione internazionale e, in caso di diniego da parte della Commissione territoriale, anche per tutta la durata del ricorso giurisdizionale.

Le misure di accoglienza, tuttavia, possono essere oggetto di revoca in talune ipotesi tassative previste dall'art. 23 d.lgs. n. 142/15, ovvero quando il richiedente: a) non si presenta alla struttura individuata o la abbandona senza preventiva comunicazione; b) non si presenta al colloquio innanzi alla Commissione territoriale; c) reitera una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 25/08; d) ha mezzi economici sufficienti per il proprio sostentamento; e) viola gravemente o ripetutamente le regole del centro.

L'espresso richiamato contenuto nell'art. 23 alle misure di seconda accoglienza impone di ritenere che la disposizione debba applicarsi esclusivamente all'accoglienza disposta nelle strutture dello SPRAR e non negli altri centri governativi.

Il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza è disposto dal Prefetto della provincia ove si trova il centro, e deve essere adottato tenendo conto delle eventuali condizioni di vulnerabilità del richiedente, ovvero delle motivazioni che nell'ipotesi di cui alla lett. a) hanno determinato l'allontanamento dal centro o la non presentazione allo stesso. Contro il provvedimento di diniego di accesso alle misure di accoglienza e contro i provvedimenti di diniego, di riduzione e di revoca delle misure di accoglienza è consentito il ricorso al giudice amministrativo.

Note del capitolo secondo

⁸⁴ Il paragrafo introduttivo relativo al percorso per la creazione del sistema comune europeo di asilo è a cura di Anna Brambilla; gli altri paragrafi sono a cura di Noris Morandi.

⁸⁵ La Germania per esempio concluse il primo accordo di reclutamento di manodopera con la Turchia nel 1961. Successivamente la Turchia concluse accordi bilaterali di reclutamento della manodopera con Austria, Belgio e Paesi Bassi (1964), con la Francia (1965) e infine con Svezia e Australia (1967) mentre i cittadini turchi potevano raggiungere liberamente il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia per poter esercitare attività lavorativa pur in assenza di accordi specifici. L'accordo bilaterale concluso tra Germania e Turchia venne poi rinnovato nel 1964.

⁸⁶ Il primo accordo di reclutamento concluso tra l'Italia e il Belgio venne sottoscritto nel 1946, con la Svizzera nel 1948 e con la Germania nel 1955.

⁸⁷ R. Pettini, *Istituzioni e società in Russia tra mutamento e conservazione*, Franco Angeli 1996; E. Leise, *Germany to Regularize "Tolerated" Asylum Seekers*, Migration Information Source.

⁸⁸ Il termine "asylum shopping" è alternativo a quello di "forum shopping" e denota la pratica di richiesta di asilo multipla ovvero la tendenza da parte di una certa percentuale di richiedenti asilo a presentare la richiesta di protezione in più di uno Stato membro. Molto interessante risulta tuttavia l'analisi del fenomeno condotta nel paper *Wrong number? – The Use and Misuse of Asylum Data in the European Union* di Minos Mouzourakis, No. 69 / dicembre 2014; l'autore apre infatti una riflessione sia sul reale significato del termine, sia sulle cause che originano il fenomeno, sia anche sull'effettiva percentuale di persone che risulterebbero coinvolte in tale pratica.

⁸⁹ Il termine rifugiati in orbita indica i richiedenti protezione internazionale per i quali nessuno Stato ritiene di essere competente all'esame della domanda di protezione internazionale.

⁹⁰ Oltre alla generalizzazione dell'obbligo del visto di ingresso, si iniziarono a prevedere sanzioni a carico dei vettori in caso di trasporto di passeggeri sprovvisti di adeguata documentazione. Nel corso degli anni novanta tutti i Paesi europei introdussero sanzioni nei confronti delle compagnie aeree e navali. Nel 1999 il Regno Unito estese queste previsioni anche agli autotrasportatori e la Germania introdusse disposizioni per sanzionare i tassisti operanti nelle zone di frontiera.

⁹¹ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, pubblicato su G. U. L 316 del 15.12.2000.

⁹² Decisione 2000/596/CE del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati (G.U. n. L 252 del 06.10.2000, pp. 12-18).

⁹³ Per un'analisi degli strumenti normativi adottati si rimanda al secondo capitolo.

⁹⁴ Tale fase portò all'adozione dei seguenti atti: Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino;

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo; Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁹⁵ Le difficoltà nell'adozione degli strumenti normativi previsti in questa prima fase furono determinate anche dall'applicazione del principio dell'unanimità previsto dal Trattato di Amsterdam per l'adozione di quasi tutte le decisioni in materia. Nel 2001 venne firmato il Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 che prevedeva il parziale passaggio dalla procedura dell'unanimità alla maggioranza qualificata pur se con un irrigidimento del sistema di voto a maggioranza qualificata.

⁹⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_it.htm.

⁹⁷ L. n. 722/1954, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.

⁹⁸ Decreto Legislativo n. 140/2005, di attuazione della Direttiva n. 2003/09/CE.

⁹⁹ Decreto legislativo n. 251/2007 di attuazione della Direttiva n. 2004/83/CE.

¹⁰⁰ Decreto Legislativo n. 25/2008 di attuazione della direttiva n. 2005/85/CE.

¹⁰¹ Regolamento (CE) n. 343/2003 sullo Stato membro responsabile all'esame di una domanda di asilo e il suo Regolamento di attuazione n. 447/2002, il regolamento EURODAC (CE) n. 2725/2000 per il confronto delle impronte digitali e l'efficace applicazione del regolamento Dublino e il suo regolamento di attuazione n. 1560/2003.

¹⁰² Cfr. Sul punto sent. Corte di Giustizia "N.S. e altri" del 21.12.2011 e sent.t. Corte EDU Tarakhel c. Svizzera del 4 novembre 2014.

¹⁰³ Sent. Corte di Giustizia, caso K. del 6.11.2012.

¹⁰⁴ Si rimanda al Capitolo 3 per quanto concerne l'analisi delle modifiche normative in materia di accesso alla procedura, formalizzazione della domanda di protezione internazionale e formazione dei componenti delle Commissioni Territoriali, mentre di seguito si procederà all'esame delle residue novità introdotte dal d.lgs. n. 142/15.

¹⁰⁵ Per l'analisi di tutte le altre questioni si rimanda al capitolo quarto.

Capitolo terzo | Il percorso dei richiedenti protezione internazionale tra norme e prassi. Un'analisi sulla situazione esistente in Francia e in Svezia e uno sguardo al sistema italiano

Nicole Garbin e Anna Brambilla¹⁰⁶

3.1 Le principali tappe del percorso dei richiedenti protezione internazionale: accesso alla procedure, esame della domanda e accesso alle misure di accoglienza, all'assistenza sanitaria e al lavoro

La trasposizione degli strumenti normativi europei negli ordinamenti nazionali e la stessa applicazione delle disposizioni previste dai regolamenti europei continua a essere fortemente condizionata da prassi e da interpretazioni distorte delle stesse normative nazionali che in molti casi svuotano di senso il concetto stesso di “protezione internazionale”, condannando quanti fuggono da guerre e persecuzioni a un'esclusione sociale accentuata dalla crisi economica in atto. Proprio in ragione delle diverse posizioni e dei diversi interessi assunti dagli Stati membri e delle prassi esistenti a livello locale la situazione esistente nei vari Stati membri risulta essere caratterizzata da una parte da criticità comuni e dall'altra da differenze sostanziali soprattutto nella fruizione effettiva delle misure di sostegno e di integrazione.

L'analisi che segue focalizza l'attenzione su tre tappe fondamentali del percorso dei richiedenti protezione internazionale, ovvero l'accesso alla procedura, la qualità dell'audizione e l'acces-

so alle misure di accoglienza, all'assistenza sanitaria e al lavoro, guardando alla realtà esistente in Francia e in Svezia.

La scelta di approfondire questi tre aspetti deriva dal fatto che in Italia, soprattutto in ragione delle prassi esistenti, gli stessi sono spesso caratterizzati da forti distorsioni.

La loro analisi, che sul piano italiano è stata approfondita da numerose pubblicazioni¹⁰⁷ e che qui si intende riprendere in seguito solo per riflettere sulle novità che i decreti legislativi potrebbero portare, può dunque essere utile per valutare se effettivamente si tratta di criticità solo italiane o se si tratta passaggi cruciali che presentano note negative anche in altri paesi dell'Unione europea.

3.2 Francia e Svezia: uno sguardo al contesto attuale

La Francia ha conosciuto negli ultimi quindici anni un aumento pressochè graduale e costante della domanda di protezione internazionale.

I dati pubblicati dall'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (qui di seguito "OFPRO") nei suoi rapporti d'attività annuali, dimostrano infatti che se nel 2000 erano state presentate 38.747 domande, l'anno successivo veniva registrato un aumento del 22%, con 47.291 prime domande¹⁰⁸. Fra il 2001 e il 2003 inoltre veniva registrato un ulteriore aumento, con 52.204 domande. Tuttavia diminuiva il tasso globale di ammissioni che passava dal 16,9% al 14,8%.

Fra il 2004¹⁰⁹ e il 2008 si è assistito a un'inversione di tendenza con un calo delle domande di protezione che ha toccato un minimo storico nel 2006 anno in cui, con "solo" 39.332 domande (-33,6% rispetto al 2005), si era ritornati ai numeri che avevano caratterizzato la fine degli anni Novanta.

A partire dal 2008, la tendenza si invertì ancora una volta raggiungendo nel 2013 il culmine con 66.251 domande di protezione internazionale registrate.

Nonostante la leggera inflessione registrata l'anno scorso, la Francia continua a essere uno dei principali Paesi europei inte-

ressati dal fenomeno delle migrazioni forzate situandosi attualmente al vertice della classifica dei Paesi europei per numero di domande di protezione internazionale insieme alla Germania, la Svezia e l'Italia.

Nel corso degli anni non è solo il numero delle domande che varia. Cambiano anche le origini dei richiedenti, il sesso o l'età; se nel 2001 le domande dei cittadini dei Paesi dell'ex blocco sovietico rappresentavano ben il 34% delle domande, seguite dalle domande di cittadini turchi (30%) e da persone che arrivano dall'ex Jugoslavia, i principali Paesi di provenienza degli ultimi anni sono la Repubblica Democratica del Congo, il Kosovo e l'Albania o, ancora il Mali, la Repubblica Centrafricana e la Siria.

A incidere non sono solo il mutare degli equilibri geopolitici, le crisi o la guerra come nel caso dei richiedenti asilo Siriani ma altresì, come per il Bangladesh nel 2013 o per il Kosovo nel 2014, l'inserimento o la cancellazione di determinati Paesi dalla lista dei paesi d'origine sicuri¹¹⁰.

Anche in Svezia, gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati da un incremento globale delle domande di protezione internazionale¹¹¹. Ma se fra il 2000, anno in cui furono presentate 16.303 domande di protezione, e il 2010, anno in cui sono state registrate poco meno di trentamila domande, il flusso è rimasto piuttosto stabile, dal 2012 a oggi si è assistito a un incremento vertiginoso della richiesta di protezione.

Nel 2014, 81.301 persone hanno presentato domanda di protezione internazionale in Svezia contro le cinquantaquattromila dell'anno precedente. Delle 81.301 domande di protezione oltre 30mila sono state presentate da cittadini siriani.

La Svezia è rappresenta quindi il terzo paese dell'Unione Europea per numero di domande di protezione internazionale.

Fra le nazionalità più rappresentate degli ultimi anni vi sono afgani, somali, eritrei, i serbi, i bosniaci e, dal 2011 in poi i siriani. Gli uomini rappresentano la larga maggioranza dei richiedenti ma il numero delle donne è aumentato costantemen-

te. Nel 1995, primo anno in cui i dati stati raccolti prendendo in considerazione anche il sesso dei richiedenti, queste erano infatti circa tremilacinquecento. Nel 2014, invece, più di ventiseimila donne hanno presentato domanda di protezione.

Infine, si ricordi che la Svezia fin dal 1950 riceve quelli che sono definiti “*quota refugees*” nell’ambito dei progetti di rinsediamento in partenariato con l’UNHCR. Ogni anno il Parlamento Svedese approva la destinazione di fondi per permettere al *Migrationsverket* (letteralmente “Agenzia dell’Immigrazione”), l’agenzia responsabile in materia di immigrazione, di includere fra le millesettecento alle millenovecento persone nel programma di rinsediamento. Nel 2015, ad esempio, come l’anno scorso, il Governo svedese ha deciso di procedere al reinsediamento di millenovecento persone. Oltre a riservare settecento posti ai rifugiati siriani, tale strumento di protezione sarà reso disponibile ai richiedenti provenienti dalla Somalia, dalla Repubblica Democratica del Congo, dall’Eritrea, dall’Afghanistan e dall’Etiopia.

Guardando ai dati inerenti le domande di protezione esaminate nel 2013 è possibile fare una comparazione diretta tra i due Paesi oggetto dell’indagine.

Nel 2013 le domande di protezione esaminate in Svezia sono state 54.365; la percentuale di accoglimento è stata del 45,4%. Rispetto al totale delle domande accolte, nel 28,2% dei casi è stato riconosciuto lo status di rifugiato, nel 64,9% la protezione sussidiaria e nel 6,9% la protezione umanitaria.

Nello stesso anno, le domande esaminate in Francia sono state 66.265 con una percentuale di riconoscimento pari al 16,3%. Guardando al totale delle domande accolte, nell’83% dei casi è stato riconosciuto lo status di rifugiato e nel 17% dei casi la protezione sussidiaria.

L’analisi del numero di richiedenti protezione internazionale e del numero di rifugiati sul totale della popolazione residente ci offre un’altra prospettiva interessante riguardo ai due Paesi.

La Svezia ospita 7,8 richiedenti asilo e 11, 5 rifugiati ogni 1000 abitanti mentre la Francia 0,9 richiedenti asilo e 3,5 rifugiati ogni mille abitanti.

La Svezia risulta dunque essere il Paese con la percentuale più alta di riconoscimenti pur se con un prevalere della protezione sussidiaria ed essere il paese europeo che ospita il maggior numero di richiedenti asilo e rifugiati in rapporto alla popolazione residente.

3.3 Il percorso dei richiedenti protezione internazionale in Francia

3.3.1 *La trasposizione delle nuove direttive europee*

Il 29 luglio 2015 la Francia ha adottato la Legge n° 2015 – 925¹¹² relativa alla riforma del diritto d'asilo attraverso la quale è stato operato il recepimento delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE e si è tentato di risolvere le diverse questioni che il sistema d'asilo francese presenta. Definito “*au bout de souffle*”¹¹³, quest'ultimo non è stato infatti in grado di far fronte alle pressioni crescenti dovute all'aumento graduale ma costante della domanda di protezione internazionale degli ultimi quindici anni, con delle gravi ripercussioni sulla qualità della procedura e dell'accoglienza.

Una delle maggiori problematiche della procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Francia è costituita senza dubbio dalla sua eccessiva durata alla quale si è cercato di rimediare mediante l'adozione di diverse misure fra cui la conclusione di accordi di efficienza¹¹⁴ e il rafforzamento degli effettivi dell'OFPPRA e della CNDA; nonostante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale si sviluppi in diverse fasi successive fra cui sicuramente le più importanti sono quelle che si svolgono davanti all'OFPPRA e, in caso di ricorso, davanti alla CNDA, sulla durata complessiva della procedura influivano anche altri fattori di non secondaria importanza fra cui le difficoltà di accesso alla procedura.

3.3.2 L'accesso alla procedura prima della trasposizione delle nuove direttive europee

Fra le principali criticità che il sistema francese presentava, l'accesso alla procedura era senza dubbio una delle più discusse per la sua complessità e per le formalità che gli interessati dovevano rispettare per poter proporre la domanda di protezione internazionale.

In base al sistema precedentemente vigente, la persona che intendeva domandare protezione in Francia non poteva presentare la sua domanda direttamente all'OFPPRA ma doveva innanzitutto recarsi presso la prefettura territorialmente competente¹¹⁵ per depositare una domanda di "autorizzazione al soggiorno a titolo dell'asilo", nota in francese con l'acronimo "APS"¹¹⁶. A questo fine era necessario chiedere un appuntamento che in molti casi veniva fissato anche dopo diverse settimane. Solo dopo che la prefettura aveva provveduto a statuire sulla domanda di autorizzazione, il richiedente protezione internazionale poteva presentare la domanda di protezione vera e propria all'OFPPRA nel termine ordinario di 21 giorni¹¹⁷.

Tale passaggio in prefettura, giustificato dalla necessità di verificare sia l'identità del richiedente protezione internazionale e sia la competenza a esaminare la domanda in base al Regolamento Dublino, aveva un impatto considerevole non solo sulla durata complessiva del procedimento ma poteva rappresentare una vera e propria barriera all'accesso alla procedura per l'ottenimento della protezione internazionale.

Al momento del deposito della domanda di APS infatti, l'interessato era tenuto a indicare le modalità d'ingresso sul territorio francese, l'itinerario di viaggio seguito dopo la partenza dal Paese d'origine e, soprattutto, a presentare un giustificativo di domicilio che attestava un indirizzo stabile presso cui era possibile trasmettergli le comunicazioni che lo riguardavano nel corso dell'istruzione della sua domanda¹¹⁸. Per coloro che non potevano produrre detto giustificativo, era previsto un meccanismo di domiciliazione presso le associazioni autorizzate dalla prefettura stessa.

Come emerge da numerosi rapporti, molti richiedenti asilo, non disponendo di un domicilio fisso, erano costretti a chiedere di poter eleggere domicilio presso le associazioni autorizzate dalla prefettura a questo fine. Tuttavia, tale sistema di domiciliazione era più complesso rispetto a quello di diritto comune¹¹⁹ e poteva divenire un vero e proprio strumento di regolazione dei flussi dei richiedenti asilo attraverso l'istituzione di un numero limitato di interessati che potevano essere domiciliati in uno stesso periodo¹²⁰. La condizione della domiciliazione si rivelava quindi in molti casi draconiana e esponeva spesso i richiedenti asilo a dei rischi e condizioni di vita inaccettabili.

Una ricerca condotta da un gruppo di associazioni francesi nel 2012 e i cui risultati sono riportati nel rapporto *Droit d'asile en France: Conditions d'accueil – Etats des lieux 2012*¹²¹ indicava una realtà particolarmente problematica: il periodo necessario per ottenere un domicilio al fine di avviare la procedura di asilo poteva arrivare fino a 5 mesi; centinaia di persone e famiglie lasciate per strada, senza nessun accompagnamento, aspettando a volte anche mesi prima di poter ottenere una domiciliazione o di essere ricevute in prefettura per registrarsi, ottenere l'APS e adire l'OFPRA. Durante quest'attesa, queste persone non solo non disponevano degli aiuti e dei diritti riconosciuti ai richiedenti in pendenza di procedura, ma rischiavano altresì di essere fermate e ricondotte alla frontiera poiché sprovviste di un qualsiasi documento o titolo che attestava la loro qualità di richiedente protezione o che giustificava la loro permanenza sul territorio francese.

La gravità della situazione era altresì nota alla *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (qui di seguito "CNCDDH")¹²² che già dieci anni fa esprimeva preoccupazione in merito alle condizioni per l'esercizio del diritto d'asilo in Francia¹²³ e attirava l'attenzione sul fatto che i richiedenti asilo, per poter depositare la loro domanda, dovevano innanzitutto registrarsi dinanzi alla prefettura territorialmente competente e, a questo fine, far fronte a una serie di ostacoli spesso insormontabili¹²⁴.

Una volta che l'interessato era riuscito a ottenere una domiciliazione e un appuntamento in prefettura per la richiesta dell'APS, non era inoltre detto che la prefettura rilasciasse detta autorizzazione. Il rilascio della suddetta autorizzazione era infatti escluso nei seguenti quattro casi¹²⁵:

– la competenza per l'esame della domanda era di un altro Stato membro;

– il richiedente aveva la nazionalità di un Paese per il quale la Francia ritiene applicabile la clausola di cessazione prevista dall'art.1, C, 5 della Convenzione di Ginevra del 1951, o di un Paese considerato come "Paese di origine sicuro"¹²⁶;

– la presenza del richiedente sul territorio francese era considerata come una grave minaccia all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza;

– la domanda di asilo era fondata su una frode deliberata, costituiva un ricorso abusivo alla procedura di asilo ovvero era esclusivamente finalizzata a rendere vana una misura di espulsione¹²⁷.

Il diniego di detta autorizzazione provvisoria non impediva al richiedente asilo di adire l'OFPPRA per l'esame della sua domanda ma quest'ultima veniva trattata nel rispetto delle norme che regolavano la procedura accelerata caratterizzata da termini e tempi d'esame diversi e da minori garanzie, non prevedendo l'effetto sospensivo del ricorso alla CNDA contro una decisione di rigetto dell'OFPPRA o il diritto a essere ospitato in un Centro d'accoglienza per richiedenti asilo, aspetti che non hanno risparmiato la Francia dalla censura della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹²⁸.

Alla luce di quanto appena descritto, non stupisce quindi che grande era l'attesa intorno alla recente riforma, occasione importante per il legislatore francese di abbandonare un sistema che istituiva una vera e propria procedura nella procedura che rendeva difficoltosa e accidentata la presentazione della domanda di

protezione e che esponeva il richiedente a dei rischi e violazioni gravi dei suoi diritti.

3.3.3 L'accesso alla procedura alla luce delle recenti riforme

Messe in evidenza le principali criticità relative all'accesso alla procedura prima della recentissima riforma, appare opportuno analizzare le nuove disposizioni di legge per capire se si è tenuto conto delle dure critiche¹²⁹ mosse contro il sistema di presentazione della domanda di protezione internazionale in vigore fino a poco tempo fa.

La Legge n° 2015-925 del 29 luglio 2015 è intervenuta sugli articoli 18 e seguenti del Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto d'asilo (qui di seguito "CESEDA") modificandone il contenuto o introducendo nuove disposizioni.

In particolare, la nuova legge dispone che la persona che desidera richiedere l'asilo deve presentarsi personalmente all'autorità amministrativa competente che procede alla registrazione della domanda e alla determinazione dello Stato competente ai sensi del regolamento Dublino III.

L'autorità amministrativa competente deve procedere alla registrazione della domanda entro tre giorni dalla sua presentazione, termine che può essere portato fino a dieci giorni lavorativi nel caso in cui un elevato numero di persone presenti domanda contemporaneamente.

L'interessato è tenuto a collaborare al fine di stabilire la sua identità o nazionalità, lo stato di famiglia, l'itinerario seguito dal momento della partenza dal suo Paese d'origine. Se del caso, egli deve indicare le eventuali domande d'asilo proposte in precedenza e presentare tutti i documenti d'identità o di viaggio in suo possesso. Tuttavia, il richiedente non è più tenuto a fornire un giustificativo di domicilio o ricorrere alla domiciliazione presso le associazioni autorizzate a questo fine per poter registrare la domanda.

Se viene appurato che l'esame della domanda è di competenza della Francia, viene rilasciato al richiedente un "attestato di

richiesta d'asilo" che vale come permesso di soggiorno per tutta la durata della procedura¹³⁰ e che consente al richiedente di presentare la domanda di protezione internazionale all'OFPRA. Come precisa infatti la norma, l'OFPRA può essere adito solo e a condizione che la domanda d'asilo sia stata precedentemente registrata presso l'autorità competente e il suddetto attestato rilasciato all'interessato.

Infine, ai sensi del nuovo art. L. 744-1 CESEDA introdotto dall'art. 23 della Legge n° 2015 – 925, una volta che l'agente della prefettura avrà effettuato la registrazione della domanda, un agente dell'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione (qui di seguito "OFII") provvederà a fornire all'interessato le informazioni relative all'accoglienza e alla procedura d'asilo e a proporre le condizioni materiali di accoglienza su cui si ritornerà più approfonditamente più avanti.

Con la riforma viene quindi meno l'obbligo della previa domiciliazione e si prevede anche l'istituzione dei cosiddetti "sportelli unici" che assumono le funzioni delle prefetture e dell'OFII e che oltre a registrare le domande d'asilo in un termine che di regola è di tre giorni, provvedono a garantire al richiedente i servizi di orientamento e d'accoglienza.

Sebbene l'eliminazione della condizione della domiciliazione e l'istituzione degli sportelli unici rappresentino un passo in avanti al fine di garantire un accesso alla procedura più semplice e rispettoso dei diritti dei richiedenti protezione internazionale, non può non evidenziarsi come venga mantenuta una procedura di previa registrazione delle domande da parte delle prefetture territorialmente competenti che rischia di tradursi in lunghe e inutili attese per i richiedenti protezione internazionale.

Come descritto nella circolare del ministero dell'Interno del 13 luglio 2015 che accompagna il progetto di legge¹³¹, i richiedenti non potranno infatti recarsi spontaneamente presso uno dei 34 sportelli unici che saranno aperti sul territorio francese per depositare i documenti previsti e chiedere la registrazione della domanda ma dovranno rivolgersi prima alle "piattaforme di

accoglienza dei richiedenti asilo” a cui l’OFII avrà delegato quella che è stata definita la pre-accoglienza. Questi enti avranno il compito di verificare che il richiedente asilo disponga di tutti i documenti necessari per la presentazione della domanda e, una volta tale verifica effettuata, di compilare un formulario telematico per conto di quest’ultimo con cui prendere appuntamento presso lo sportello unico rilasciando al richiedente una copia della sua convocazione. Nessuna indicazione è contenuta in merito al termine massimo entro il quale l’appuntamento deve essere fissato e le garanzie che la copia della convocazione che viene rimessa al richiedente dall’ente gestore offre allo stesso contro, ad esempio, l’esecuzione di un eventuale ordine di allontanamento emesso nei suoi confronti.

Per capire se questi timori sono fondati bisognerà in ogni caso attendere l’adozione del decreto del Consiglio di Stato in cui verranno precisati numerosi aspetti solo delineati nella legge di riforma e, naturalmente, l’esame delle prassi che si instaureranno presso gli sportelli unici attraverso il lavoro degli agenti delle prefetture e dell’OFII incaricati di procedere alla registrazione delle domande e la prestazione dei servizi di orientamento e accoglienza.

Infine, un ultimo rilievo conclusivo pare opportuno in questa sede.

A differenza di quanto accadeva prima della riforma quando l’autorizzazione al soggiorno a titolo dell’asilo non veniva rimessa al richiedente nelle quattro ipotesi riportate in precedenza, alla luce della Legge n° 2015 – 925, al richiedente verrà rilasciato sempre¹³² l’attestato di richiesta d’asilo che gli garantisce il diritto al soggiorno per la durata dell’intera procedura e consente al richiedente asilo di accedere a un Centro d’accoglienza e beneficiare dei servizi ivi resi.

L’abbandono delle distinzioni operate in passato attraverso il rilascio solo ad alcuni richiedenti dell’APS deve essere accolta con favore anche se a questo si accompagna contemporaneamente un aumento delle possibilità di ricorrere alla “procedura acce-

lerata” che prevede che la domanda venga esaminata entro tre settimane dalla sua presentazione.

La nuova legge prevede infatti il ricorso a questa forma di procedura su richiesta del prefetto qualora il richiedente asilo rifiuti di farsi prendere le impronte per il sistema Eurodac, renda false dichiarazioni sulla propria identità, presenti la domanda per impedire l'esecuzione di una misura di allontanamento o 120 giorni dopo l'ingresso irregolare in Francia senza fornire una valida giustificazione per detto ritardo oltre che i casi in cui egli rappresenti una minaccia grave per l'ordine pubblico.

Inoltre, l'OFPPRA dovrà seguire la procedura accelerata se l'interessato proviene da un Paese di origine sicuro o in caso di domanda di riesame e potrà decidere di esaminare la domanda secondo le regole della procedura accelerata se la richiesta è ritenuta non pertinente o manifestamente infondata.

Infine, la legge prevede la possibilità per l'OFPPRA di decidere di trasformare la procedura da accelerata a ordinaria nei casi in cui le circostanze del caso di specie lo rendano opportuno come, ad esempio, qualora un richiedente protezione internazionale proveniente da un Paese iscritto sulla lista dei Paesi sicuri dimostri che il Paese d'origine non è sicuro per lui.

Anche se è troppo presto per pronunciarsi sulle conseguenze e l'impatto di tale ampliamento¹³³, la soluzione scelta dal legislatore francese appare essere criticabile poiché rischia di far aumentare in modo considerevole il numero delle pronunce di rigetto.

3.3.4 L'esame della domanda di protezione internazionale

Come già evidenziato in Francia i richiedenti asilo non possono adire direttamente l'OFPPRA ma, anche ai sensi delle nuove disposizioni applicabili in materia, devono prima registrarsi presso gli agenti della prefettura territorialmente competente e, solo una volta effettuata detta registrazione, essi potranno presentare la domanda di protezione mediante un apposito formulario disponibile in 18 lingue diverse ma che deve essere compilato necessariamente in francese¹³⁴.

Il modulo di presentazione della domanda contiene 15 rubriche fra cui la più importante è senza alcun dubbio quella in cui si chiede al richiedente la descrizione personale e circostanziata dei fatti all'origine della partenza dal Paese d'origine e dei timori di persecuzione in caso di rientro. Infatti, è proprio sulla base di questa descrizione che il funzionario di protezione incaricato di esaminare la domanda inizierà a istruire la pratica e riceverà il richiedente, se necessario in presenza di un interprete, per un colloquio il cui scopo è di confrontare le dichiarazioni rese dal richiedente nel formulario con la situazione del Paese d'origine e di procedere alla qualifica dei fatti invocati ai sensi delle norme che disciplinano il diritto d'asilo¹³⁵.

Per ciò che concerne l'audizione, se prima dell'adozione della legge di riforma n° 2015-925 l'OFPPRA doveva procedere sempre all'audizione del richiedente salvo in quattro casi tassativi¹³⁶, oggi queste eccezioni sono state limitate a due : quando l'Ufficio si appresta ad adottare una decisione di riconoscimento della protezione o quando, per ragioni di salute e indipendenti dalla volontà dell'interessato, a quest'ultimo sia impossibile partecipare all'audizione¹³⁷.

3.3.5 La preparazione all'audizione del richiedente protezione internazionale

Prima della recente riforma posta in essere dalla Legge n° 2015-925 il richiedente asilo che era riuscito a registrare la domanda di protezione e che aveva ricevuto da parte della prefettura una copia del formulario per presentare la domanda all'OFPPRA poteva farsi assistere dalle associazioni e dagli enti convenzionati che, sotto la responsabilità dell'OFII gestivano le cosiddette "piattaforme di prima accoglienza". Tali piattaforme erano incaricate della prima accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ovvero di svolgere una serie di attività di assistenza degli interessati fra cui l'aiuto nella compilazione della domanda di protezione da indirizzare all'OFPPRA in un primo momento e la preparazione dell'audizione in seguito. Per la preparazione del-

l'audizione inoltre, i richiedenti che erano ospitati nei centri di accoglienza conosciuti come "CADA" potevano avvalersi dell'ausilio delle associazioni che li gestiscono.

Da un esame della situazione francese emergevano alcune criticità. Da un lato si poneva la questione della capacità di queste piattaforme di offrire un'assistenza ai richiedenti asilo personalizzata e di qualità. Dall'altro, l'incapacità del sistema di accoglienza francese di far fronte alla domanda di accoglienza nei CADA esponeva i richiedenti asilo che non trovavano posto in queste strutture a una disparità di trattamento che aveva delle ripercussioni negative sull'insieme della procedura.

Un richiedente protezione internazionale ospitato in un CADA godeva infatti di un'assistenza per l'accompagnamento giuridico e sociale in pendenza di procedura migliore rispetto a coloro che, al contrario, non avendo ottenuto un posto in centro d'accoglienza vivevano in una situazione spesso di estrema precarietà in centri di emergenza o presso privati. Questi ultimi, se necessitavano di aiuto ma non disponevano delle risorse finanziarie sufficienti per consultare un avvocato, erano costretti o a rivolgersi ai servizi delle piattaforme dell'OFII già sovraccariche, o alle associazioni attive in questo ambito anch'esse messe purtroppo spesso in difficoltà di fronte a una domanda importante causata soprattutto dall'incapacità istituzionale di garantire un'assistenza adeguata.

Alla luce di quanto precede, dunque, le probabilità che il richiedente si presentasse all'audizione intimorito e impreparato erano molto alte. L'interessato rischiava infatti di non essere sufficientemente informato sulle modalità di svolgimento della procedura nonché su quello che ci si aspettava da lui al momento dell'incontro con il funzionario di protezione dell'OFPPA nonostante, di regola, egli riceveva la convocazione all'audizione da parte dell'OFPPA circa tre settimane prima la data prevista.

La Legge n° 2015-925 è intervenuta in materia ma allo stato le modifiche che sono state apportate non sembrano risolvere le problematiche richiamate più in alto.

Innanzitutto si noti che ai sensi del nuovo articolo L. 723-6 CESEDA il richiedente può farsi accompagnare all'audizione da un avvocato o da un rappresentante di un'associazione autorizzata a questo fine. Questa disposizione sembra permettere di anticipare un'assistenza qualificata che fino a oggi era riservata alla sola ed eventuale fase di impugnazione davanti alla CNDA. Tuttavia, per poter cogliere l'effettiva portata di tali sviluppi e l'impatto che avranno in materia bisognerà attendere il provvedimento attuativo della legge di riforma soprattutto per capire se alla possibilità di farsi assistere da un avvocato all'audizione si affiancherà la possibilità che detta prestazione sia coperta dal gratuito patrocinio, condizione essenziale ai fini di un diritto effettivo all'assistenza legale.

La questione del gratuito patrocinio nella fase davanti all'OFpra infatti non è stata trattata in maniera chiara dalla legge di riforma e purtroppo, dalla lettura del combinato disposto dell'art. 3 della Legge n° 91-647 e del nuovo art. L. 742-4 CESEDA, il diritto al gratuito patrocinio in questa fase sembrerebbe escluso.

Inoltre, l'altro punto su cui la Legge n° 2015-925 è intervenuta riguarda l'istituzione dei già richiamati sportelli unici in cui gli agenti della prefettura saranno affiancati da quelli dell'OFII incaricati di fornire i servizi di orientamento e accoglienza ai richiedenti protezione internazionale dopo la registrazione della loro domanda. Nonostante le modalità e il contenuto di detti servizi debbano ancora essere precisati, questa misura tuttavia non pare in grado di incidere significativamente rispetto al passato sulla qualità dei servizi che saranno resi ai richiedenti al fine di garantire loro una migliore preparazione all'audizione e sulla disparità di trattamento fra coloro che troveranno un posto nei centri di accoglienza e i richiedenti asilo che saranno costretti a ricorrere ad altre soluzioni abitative.

Infatti, gli agenti dell'OFII che riceveranno i richiedenti dopo la registrazione della domanda saranno incaricati di offrire loro informazioni sulle condizioni materiali di accoglienza quali l'alloggio e i sussidi economici orientando gli interessati verso un

CADA o una soluzione specifica alla luce dell'eventuale vulnerabilità della persona. Qualora invece non sarà possibile trovare un posto in un centro d'accoglienza, l'OFII orienterà i richiedenti verso le piattaforme d'accoglienza dei richiedenti asilo che garantiranno più servizi fra cui la domiciliazione, l'assistenza nella compilazione del formulario dell'OFPRA per la richiesta di protezione internazionale, l'orientamento verso i centri d'emergenza, i sussidi e i servizi di accompagnamento alla scolarizzazione, alle cure mediche e alla copertura sanitaria.

3.3.6 Il ruolo dei funzionari dell'OFPRA nell'audizione dei richiedenti asilo in Francia

La preparazione dell'audizione da parte del funzionario di protezione è essenziale e non riguarda solo l'esame della pratica del richiedente in sé ma altresì la conoscenza da parte del funzionario della situazione del Paese d'origine dell'interessato grazie a delle informazioni aggiornate, precise e affidabili, la preparazione generale del funzionario in materia di diritto d'asilo nonché la sua capacità a gestire situazioni che psicologicamente si rivelano molto dure e stressanti.

L'OFPRA è attualmente divisa in quattro "Divisioni geografiche"¹³⁸ ciascuna delle quali si occupa esclusivamente delle domande dei richiedenti protezione internazionale che provengono da paesi che rientrano nella loro sfera di competenza geografica.

Le domande di protezione internazionale vengono registrate in funzione della nazionalità dei richiedenti asilo e vengono ripartite fra le diverse divisioni e sezioni competenti che, a loro volta, attribuiscono le domande ai funzionari di protezione specializzati nel Paese d'origine del richiedente¹³⁹. Questa ripartizione delle domande in funzione della provenienza del richiedente rappresenta una prima garanzia che la domanda venga esaminata da un funzionario informato e aggiornato sulla situazione e sulle problematiche del Paese di provenienza del richiedente.

Il funzionario dell'OFPRA organizza i colloqui fissandone la data in funzione della situazione del richiedente, della disponi-

bilità degli interpreti e delle difficoltà più o meno evidenti che la domanda presenta¹⁴⁰.

Come messo in evidenza dal rapporto *Voyage au centre de l'asile – Enquête sur la procédure de détermination de l'asile*¹⁴¹, ciascun funzionario ha un suo proprio metodo. Alcuni leggono molto attentamente la domanda di protezione e, in particolare il riassunto fatto dal richiedente, preparando in anticipo una serie di domande molto precise, altri invece affermano preferire dare più importanza alle dichiarazioni orali del richiedente.

Ogni metodo presenta i suoi vantaggi e inconvenienti, ciononostante, l'assenza di un metodo condiviso da tutti i funzionari dell'OFPRA pare criticabile soprattutto nei casi in cui il funzionario di protezione non prepara l'audizione in anticipo. Tale prassi sembra infatti pregiudicare la qualità dell'audizione con il rischio che al funzionario sfuggano degli elementi essenziali per la successiva decisione o per la superficialità con cui eventualmente potrebbe trattare questioni che meriterebbero un maggiore approfondimento¹⁴².

Infine, in merito alla formazione dei funzionari, si osservi che la selezione dei funzionari dell'OFPRA avviene di norma tramite concorso pubblico anche se, per far fronte all'importante carico di lavoro, l'Ufficio può ricorrere all'assunzione di agenti con contratti a tempo determinato. Ai candidati si chiede di possedere conoscenze in materia di geopolitica, di diritto amministrativo, di diritto internazionale pubblico, di diritto d'asilo francese, comunitario e internazionale nonché di parlare almeno una lingua straniera.

Una volta superate le prove d'ammissione, i candidati selezionati effettuano uno stage di un anno dopo il quale vengono confermati o meno. Al momento della loro assunzione, essi ricevono una formazione intensiva in materia di diritto d'asilo e geopolitica ed elementi di psicologia; l'essenziale della formazione è basato sull'accompagnamento iniziale che prevede che il funzionario di protezione appena assunto partecipi alle audizioni condotte dai funzionari più esperti, assista all'analisi delle

pratiche e alla redazione dei resoconti oltre che alla redazione delle proposte di decisione.

Si segnala inoltre che l'OFPPRA ha recentemente messo in atto una politica di rinnovo della formazione dei suoi funzionari. Un comitato di formazione è stato creato in novembre 2013 al fine di identificare i bisogni di formazione più sentiti dai funzionari e, da ottobre 2013, l'Ufficio organizza delle sessioni di formazione per i funzionari di protezione per aiutarli ad affrontare i colloqui con i richiedenti asilo che hanno subito dei traumi e sono particolarmente vulnerabili¹⁴³.

3.3.7 Le modalità di svolgimento dell'audizione

Fino alla recente riforma, l'audizione del richiedente non era collegiale e si svolgeva, se necessario, in presenza di un interprete. La presenza di un avvocato o di un terzo non era infatti prevista.

Il colloquio non era registrato ed era il funzionario stesso che compilava un modello di resoconto in cui venivano riassunti i vari punti che dovevano essere esaminati nel corso dell'istruzione della domanda. Il resoconto delle domande e delle risposte del richiedente asilo doveva essere il più fedele possibile a quanto affermato nel corso dell'audizione trattandosi di un "quasi processo verbale"¹⁴⁴. Detto resoconto non veniva riletto al richiedente alla fine dell'audizione e una copia del medesimo gli veniva consegnata esclusivamente in caso di rigetto della sua domanda da parte dell'OFPPRA.

Queste soluzioni erano in contrasto con quanto previsto dalla normativa europea e la Legge n° 2015-925 è inevitabilmente intervenuta su questi aspetti.

Con l'adozione della legge di riforma al richiedente viene riconosciuto il diritto di farsi assistere da un avvocato o dal rappresentante di un'associazione a questo fine autorizzata, ai quali viene riconosciuta anche la possibilità di presentare osservazioni alla fine del colloquio¹⁴⁵. Inoltre, è previsto che la trascrizione dell'audizione e delle osservazioni dell'avvocato o del terzo autorizzato vengano trasmesse al richiedente o al suo avvocato prima

del'adozione della decisione sulla domanda da parte dell'OFPPRA, anche se la legge non precisa se la trasmissione della trascrizione prima della decisione dell'OFPPRA è finalizzata a consentire al richiedente o al suo avvocato di presentare eventuali memorie scritte¹⁴⁶. Nel caso invece di procedura accelerata il nuovo art. L. 723-7 CESEDA prevede che la trasmissione della trascrizione possa avvenire solo al momento della notifica della decisione dell'Ufficio.

Il nuovo art. L. 723-6 CESEDA precisa che l'audizione del richiedente è effettuata individualmente, ovvero in assenza degli eventuali membri della famiglia del richiedente. Nel caso si tratti di minore, l'OFPPRA potrà decidere di procedere alla sua audizione individualmente se ha motivo di ritenere che i membri della famiglia non siano a conoscenza di eventuali persecuzioni subite dal minore.

Infine, si osservi che il richiedente viene di regola sentito nella lingua di sua scelta e, se questi ne fa richiesta e se la domanda risulta giustificata dalle difficoltà per il richiedente di esporre i motivi della sua domanda, l'audizione può essere condotta da un agente dell'OFPPRA e in presenza di un interprete del genere indicato dal richiedente.

Consultando il sito dell'OFPPRA si può rilevare che gli interpreti non sono dipendenti dell'Ufficio ma di agenzie di interpretariato che si sono aggiudicate gli appalti di servizi presso l'OFPPRA e la CNDA. Per poter lavorare presso queste due istituzioni si richiede agli interpreti di avere, oltre ai diplomi universitari previsti per l'esercizio di questa professione, una precedente esperienza lavorativa in qualità di interpreti o traduttori e delle conoscenze geopolitiche, amministrative e legali sui Paesi d'origine interessati. Inoltre, essi sono tenuti al rispetto delle regole deontologiche di imparzialità, confidenzialità e indipendenza.

Le associazioni segnalano che la pressione a cui sono sottoposti i funzionari, a cui si richiede di convocare da una a quattro persone al giorno in funzione della complessità delle domande e

di adottare almeno due decisioni al giorno ha un impatto inevitabilmente negativo sulla qualità del lavoro del funzionario che ha meno tempo per un esame accurato delle domande e che rischia di essere valutato esclusivamente sulla base del numero di decisioni adottate.

Inoltre, come riportato dall'OFPPRA all'esito di una prima valutazione congiunta nell'ambito di un accordo siglato tra l'OFPPRA e l'UNHCR per il periodo tra gennaio e maggio 2014, è emerso che anche se nessuna differenza sostanziale è stata ad esempio notata fra il trattamento da parte dell'OFPPRA delle domande di asilo nell'ambito della procedura accelerata e di quelle che vengono esaminate con la procedura normale, su circa 200 fascicoli esaminati in un quinto dei casi gli agenti di protezione dell'OFPPRA si sono resi responsabili di gravi mancanze. In particolare, è stato evidenziato che nel corso delle audizioni spesso nessuna domanda complementare viene rivolta ai richiedenti quando gli argomenti addotti non sono ritenuti abbastanza coerenti e credibili o, ancora, che l'analisi giuridica della domanda d'asilo non sempre è sufficientemente approfondita. Infine, si riportano casi in cui le prove non vengono adeguatamente prese in considerazione e le decisioni sono troppo brevi e non sufficientemente motivate¹⁴⁷.

3.3.8 La decisione a seguito dell'audizione

A seguito del colloquio con il richiedente asilo, il funzionario procede all'esame della domanda iniziando dalle dichiarazioni rese dal richiedente stesso e, in generale, attribuendo maggior importanza alle dichiarazioni rese nel corso dell'audizione piuttosto che al resoconto scritto contenuto nel formulario compilato per adire l'OFPPRA¹⁴⁸.

Il funzionario incaricato dell'istruzione procede altresì all'analisi dei fatti valutando la coerenza e la precisione delle allegazioni e la loro credibilità in relazione alla situazione e alle informazioni a sua disposizione inerenti al Paese d'origine (qui di seguito "COI").

In effetti, l'art. L. 723-4 CESEDA dispone ancora oggi che l'Ufficio si pronunci sulla domanda prendendo in considerazione la situazione prevalente nel Paese d'origine alla data della decisione, la situazione personale del richiedente e le sue dichiarazioni, gli elementi di prova e d'informazione che questi ha presentato e, se rilevante, le attività che il richiedente ha esercitato dopo aver lasciato il Paese d'origine e che rischiano di esporlo in questo paese a delle persecuzioni o minacce gravi.

Come sottolinea Gábor Gyulai nello studio *“Le informazioni sui paesi d'origine nella procedura di asilo – La qualità come requisito di legge nell'UE”*, le COI rivestono un'importanza fondamentale quali prove oggettive nell'ambito della procedura d'asilo e il loro uso si è ormai affermato quale componente indispensabile nelle decisioni in materia di asilo¹⁴⁹.

Sebbene l'autore indichi nel suo studio una certa riluttanza da parte della tradizione giudiziaria francese ad affrontare in modo sistematico le questioni legate all'utilizzo delle COI quale prova chiave nel processo decisionale¹⁵⁰, il carattere essenziale di queste informazioni nell'ambito della procedura dinnanzi all'OFPRA prima e alla CNDA poi non sembra tuttavia ignorato¹⁵¹. Garanzia di un “giusto” procedimento, le COI sembrano infatti costituire per gli agenti dell'OFPRA uno strumento d'istruzione e di decisione non trascurabile.

In primo luogo, come già menzionato, l'OFPRA è organizzata in divisioni geografiche e i funzionari di protezione sono specializzati per Paesi d'origine. Questi ultimi, grazie alla loro esperienza, alle informazioni ottenute nel corso dei vari colloqui e alla lettura di rapporti – governativi e non – dispongono di una banca dati personale molto utile all'esame delle domande che devono trattare.

Inoltre, nel 2009, l'OFPRA ha creato la divisione d'informazione di documentazione e di ricerca (“DIDR”) che ha il compito di effettuare delle ricerche in relazione ai Paesi d'origine dei richiedenti asilo al fine di agevolare il lavoro delle divisioni geografiche fornendo ai vari servizi dell'OFPRA informa-

zioni affidabili, obiettive e aggiornate utili per supportare il processo decisionale.

Gli agenti che lavorano nella divisione DIDR sono specializzati in una specifica area geografica, redigono dei rapporti sui Paesi d'origine, effettuano delle ricerche sulla loro legislazione o su determinate pratiche. Inoltre, alcuni di loro sono incaricati di vigilare sulla situazione di determinati paesi e di anticipare eventuali crisi al fine di permettere ai funzionari di protezione di disporre di informazioni aggiornate sui cambiamenti geopolitici di determinate zone e di essere preparati a trattare le domande di protezione internazionale nelle settimane o mesi successivi a dette crisi.

Al fine di soddisfare al meglio le aspettative degli agenti l'Ufficio, la DIDR era stata incaricata di istituire entro la fine del 2013 un portale operativo contenente tutte le informazioni rilevanti per l'istruzione e l'esercizio della protezione. Questo nuovo portale gestito dalla DIDR non solo riunisce tutte le informazioni pertinenti dei Paesi d'origine, compresi gli studi interni della divisione, ma raccoglie altresì strumenti pratici utili nell'ambito dell'istruzione quali studi e pareri della divisione affari legali o ancora la documentazione relativa alla casistica internazionale e europea.

Infine, l'OFPPRA organizza regolarmente delle brevi missioni nei Paesi d'origine al fine di acquisire direttamente delle informazioni affidabili sui paesi di provenienza dei richiedenti asilo e di aggiornare la banca dati a cui i funzionari di protezione fanno riferimento al fine d'istruire le domande. I rapporti di missione che in passato non venivano pubblicati oggi sono disponibili e liberamente consultabili da tutti sul sito internet dell'Ufficio.

Terminata l'istruzione il funzionario di protezione deve decidere se accogliere o rigettare la domanda di protezione internazionale, solo nei casi ritenuti particolarmente complessi o suscettibili di modificare l'orientamento dell'OFPPRA, è possibile che ci sia un dibattito collegiale fra i membri della divisione geografica competente.

3.3.9 Le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Francia

In Francia, fino alla recente adozione della Legge n° 2015-925, ai fini dell'esame delle condizioni d'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale era necessario distinguere fra le condizioni offerte ai richiedenti le cui domande venivano trattate secondo le norme della procedura ordinaria e quelle invece che, alla luce del rifiuto di rilascio dell'APS, seguivano la procedura accelerata.

La legge di riforma è intervenuta su alcuni aspetti importanti riconoscendo a tutti i richiedenti protezione internazionale il diritto di soggiornare sul territorio francese per tutta la durata della procedura e ha eliminato alcune delle disparità di trattamento che caratterizzavano il precedente sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

In passato, i richiedenti asilo autorizzati a soggiornare sul territorio dello Stato la cui domanda era esaminata seguendo la procedura ordinaria avevano il diritto a essere ospitati in un CADA e, se indigenti, a ricevere un sussidio economico noto con il nome di *Allocation Mensuelle de Subsistance*, versato dal CADA stesso e il cui importo era compreso fra 91 e 718 euro mensili in funzione dei servizi offerti dal CADA e della situazione familiare dei richiedenti¹⁵².

Incaricati di assicurare l'accoglienza, l'alloggio e l'accompagnamento sociale, amministrativo e sanitario dei richiedenti asilo, i CADA, centri aperti in cui opera personale qualificato, avrebbero dovuto costituire il dispositivo principale d'accoglienza in Francia tuttavia, con l'aumentare del numero dei richiedenti protezione internazionale e l'allungamento dei tempi della procedura davanti all'OFPPRA e alla CNDA, l'offerta di posti nei CADA¹⁵³ si è dimostrata insufficiente; per rispondere alla domanda crescente è stato istituito un dispositivo d'accoglienza d'urgenza per richiedenti asilo in attesa di accedere ai CADA¹⁵⁴.

Infine, ai richiedenti che non erano riusciti a ottenere un posto in CADA veniva versata l'*Allocation Temporaire d'Attente*

(qui di seguito “ATA”), un sussidio pari a 11,45 euro al giorno per adulto¹⁵⁵. Per poter ottenere il versamento dell’ATA il richiedente era tenuto a indicare a *Pôle Emploi*¹⁵⁶ la sua situazione economica, le coordinate bancarie e un indirizzo di domiciliazione¹⁵⁷.

Come già accennato, in passato non tutti i richiedenti asilo avevano il diritto di ottenere un posto in CADA. I richiedenti asilo la cui domanda era esaminata nell’ambito della procedura accelerata o a cui si applicava il Regolamento Dublino III, non erano autorizzati a soggiornare sul territorio e, conseguentemente, erano eleggibili esclusivamente a ottenere, se disponibile, un posto nei Centri d’accoglienza d’urgenza per richiedenti asilo o di diritto comune e a ricevere il versamento dell’ATA.

La Legge n° 2015-925 interviene in parte su questi aspetti abolendo il sistema di autorizzazione al soggiorno, fonte di un contenzioso importante, e prevedendo al nuovo art. L. 744-1 CESEDA che, dopo la registrazione della domanda, gli agenti dell’OFII presenti allo sportello unico propongano a tutti i richiedenti protezione internazionale le condizioni materiali di accoglienza quali l’alloggio e i sussidi previsti alla direttiva 2013/33/UE.

Vengono definiti d’alloggi per richiedenti asilo i CADA ma anche ogni altra struttura che riceve finanziamenti da parte del ministero responsabile per l’asilo e l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. L’art. L. 744-3, comma 2, precisa altresì che i richiedenti accolti in queste strutture godono dell’accompagnamento sociale e amministrativo.

L’art. L. 744-9 dispone inoltre che i richiedenti asilo che hanno accettato le condizioni materiali d’accoglienza propostegli e che soddisferanno determinate condizioni d’età e risorse (che devono ancora essere precisate) avranno il diritto di percepire un sussidio (*Allocation aux demandeurs d’asile*) per tutta la durata della procedura ovvero, fino all’adozione di una decisione definitiva di accoglimento o rigetto della sua domanda d’asilo o fino al trasferimento effettivo nello Stato competente a esaminare la sua domanda di protezione¹⁵⁸.

Con la riforma viene quindi meno la disparità di trattamento che esisteva in passato su questo aspetto fra richiedenti ospitati in CADA e richiedenti che, in attesa di accesso al CADA, erano accolti nei centri d'urgenza per richiedenti asilo. Inoltre, scompare la differenza fra i diversi sussidi che venivano in precedenza versati ai richiedenti a seconda che questi alloggiassero in un CADA (ai quali veniva versata dal CADA stesso l'*Allocation Mensuelle de Subsistance*) o in un Centro d'urgenza (ai quali veniva versata dal *Pôle Emploi* l'*Allocation Temporaire d'Attente*).

Benché tali interventi debbano essere accolti positivamente, il sistema d'accoglienza francese rimane purtroppo per molti versi costrittivo.

Da un lato il nuovo articolo L. 744-2 CESEDA sancisce il sistema di ripartizione a livello nazionale e regionale dei richiedenti asilo con il quale si tenta di evitare una concentrazione dei richiedenti in determinate regioni. La disposizione prevede la ripartizione delle persone su tutto il territorio nazionale in funzione dei posti disponibili nei CADA. È l'OFII che avrà la responsabilità di gestire detta procedura che verrà definita più in dettaglio con decreto ministeriale il quale fisserà in particolare il numero dei posti a livello nazionale.

Dall'altro, se il richiedente asilo rifiuta la proposta dell'OFII può subire una limitazione del sussidio che gli è stato assegnato. Il diritto alle condizioni materiali d'accoglienza può altresì venir sospeso, ritirato o negato in diversi casi. Ad esempio, tale diritto può essere sospeso in caso di abbandono della struttura di accoglienza, ritirato qualora l'interessato abbia fornito delle informazioni false relative alla sua situazione familiare o negato in caso di domanda di riesame o qualora la domanda sia stata presentata senza giustificato motivo dopo il termine di 120 giorni dall'ingresso irregolare in Francia¹⁵⁹.

Si noti che il *Défenseur des droits* si era pronunciato sulla questione in un parere reso in aprile 2015 e aveva espressamente raccomandato che nel sistema di ripartizione dei richiedenti nelle

strutture d'accoglienza la vulnerabilità e la situazione familiare di questi venisse presa in considerazione. L'Ente in particolare indicava che detto dispositivo non doveva causare la separazione delle famiglie e che la disposizione che prevedeva la perdita del beneficio delle condizioni materiali d'accoglienza quali il sussidio e l'accompagnamento sociale e amministrativo nel caso in cui questi desiderino essere accolti dalla loro famiglia o presso terzi anziché in un CADA andava ben oltre quanto consentito dalla nuova Direttiva accoglienza¹⁶⁰.

Tali raccomandazioni sono state tuttavia ignorate. La Legge n° 2015-925 infatti, nonostante la previsione relativa all'esame della vulnerabilità dei richiedenti che deve essere identificata quanto prima dall'OFII, non fa nessun riferimento alla situazione familiare del richiedente per quanto riguarda l'attribuzione dell'alloggio né, tanto meno, all'eventualità per gli interessati che avrebbero la possibilità di essere ospitati nel corso della procedura presso la famiglia o terzi di optare per questa soluzione senza dover rinunciare alle altre condizioni materiali di accoglienza. Al contrario, dando prova di miopia, la legge di riforma mantiene tale disposizione che oltre a sembrare soprattutto finalizzata a controllare il richiedente asilo piuttosto che perseguire l'interesse di quest'ultimo, ignora anche il beneficio di questa soluzione per l'intero sistema di accoglienza caratterizzato da una carenza cronica di alloggi disponibili e per i richiedenti protezione internazionale che sarebbero incoraggiati fin da subito a divenire più autonomi.

3.3.10 Il diritto all'assistenza sanitaria

L'assistenza sanitaria e l'accesso alle cure mediche fanno parte di quelle garanzie minime che la direttiva 2013/33/UE prevede a favore dei richiedenti asilo disponendo all'art. 19 che gli Stati membri *“provvedano affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali”* e che forniscano *“la necessaria assistenza*

medica, o di altro tipo, ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica”.

Prima dell'entrata in vigore della Legge n° 2015-925 con la quale la Francia ha recepito la nuova Direttiva Accoglienza, era prevista una distinzione fra i richiedenti protezione internazionale che erano stati autorizzati a soggiornare e quelli che invece si erano visti rifiutare la domanda di APS dalla prefettura. I primi beneficiavano della *Couverture Maladie Universelle* (CMU)¹⁶¹ riservata ai cittadini francesi e agli stranieri regolarmente residenti sul territorio francese, mentre i secondi potevano fare domanda per poter godere dell'*Aide Médicale d'Etat* (qui di seguito anche “AME”) ma solo a condizione di riuscire a dimostrare di aver soggiornato in Francia, anche irregolarmente, da almeno 3 mesi e di aver percepito nei dodici mesi antecedenti la presentazione della domanda, un reddito inferiore a determinate soglie¹⁶².

In caso di urgenza e in situazione di soggiorno irregolare, in attesa di ottenere la copertura sanitaria garantita dall'AME, in Francia è possibile recarsi presso degli appositi sportelli presso gli ospedali pubblici dove i pazienti vengono curati gratuitamente.

Il sistema di accesso alle cure e, in particolare d'iscrizione ai regimi rispettivamente applicabili, risultava poco comprensibile. L'assistenza da parte di associazioni come il *Comede*¹⁶³ e *Médecins du Monde* si è rivelata quindi essenziale nel garantire un accesso effettivo alle cure soprattutto per coloro che non avevano diritto a soggiornare in CADA dove questo accompagnamento era previsto.

Le criticità maggiormente riscontrate riguardavano i termini per l'effettivo accesso alle cure, che variava da città a città, la complessità del sistema amministrativo, la mancanza di consapevolezza dei propri diritti da parte dei richiedenti e la barriera linguistica¹⁶⁴.

Infine, attualmente il diritto francese non prevede nessuna garanzia specifica per l'accesso alle cure in relazione a problemi

di salute mentale. Nonostante queste cure rientrino in teoria nella copertura sanitaria di cui alla CMU e AME, l'accesso sembra rimanere difficile in particolare alla luce del rifiuto di molti medici di ricevere pazienti che non parlano il francese. Tale situazione non può che sollevare allarme se si tiene conto che nel 2012, l'84% dei pazienti seguiti dal *Comede* ha dichiarato essere stato vittima di violenza¹⁶⁵.

La Legge n° 2015-925 interviene in modo molto limitato in materia di assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale limitandosi a disporre al nuovo art. L. 744-6 CESEDA che l'OFII, oltre a informare i richiedenti della possibilità di sottoporsi a un esame medico gratuito, provvede in seguito alla presentazione della domanda d'asilo e in un termine ragionevole, a un esame della vulnerabilità del richiedente protezione internazionale al fine di valutare eventuali bisogni particolari in materia d'accoglienza. Sempre ai sensi dell'art. L. 744-6 CESEDA l'esame della vulnerabilità è finalizzato a identificare i minori, i minori non accompagnati, le persone disabili, le persone anziane e le donne incinte, le vittime di tratta o affette da malattie gravi o che soffrono di disturbi mentali gravi o che sono state vittime di tortura, violenza psicologica, fisica o sessuale.

Questo potrebbe indurre a pensare che il sistema in vigore prima dell'adozione della recente riforma continui ad applicarsi senza particolari cambiamenti. Anzi, l'abolizione della distinzione più volte richiamata fra richiedenti autorizzati al soggiorno o meno suggerirebbe una generalizzazione della copertura sanitaria prevista dal regime della CMU a tutti i richiedenti protezione.

Tuttavia, come lo sottolinea il *Défenseur des droits* in un parere relativo al progetto di legge poi divenuto la Legge n° 2015-925, l'intervento del legislatore che ha provveduto alla generalizzazione del diritto al soggiorno per tutti i richiedenti asilo e alla modifica dell'ATA versata da *Pôle Emploi* con un sussidio che dovrà invece essere pagato dall'OFII potrebbe avere delle conseguenze pregiudizievoli sull'assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale¹⁶⁶.

In assenza di indicazioni precise sulla natura esatta dell'attestato di richiesta d'asilo, non è infatti possibile essere certi che questo possa considerarsi tutti gli effetti alla stregua di un permesso di soggiorno ai sensi del *Code de la sécurité sociale* che disciplina la CMU e che quindi al richiedente protezione internazionale sia riconosciuto il diritto alle prestazioni e cure mediche alle condizioni previste da questo regime.

Al fine di eliminare tale incertezza, il *Défenseur des droits* aveva chiesto al legislatore di prendere una posizione chiara su una questione considerata essenziale e di esprimersi esplicitamente in favore di un riconoscimento del diritto dei richiedenti asilo di beneficiare della CMU alla luce del trattamento più favorevole garantito da questo regime rispetto a quello dell'AME¹⁶⁷. Tuttavia, le raccomandazioni del *Défenseur des droits* sembrano per il momento essere passate purtroppo inascoltate.

3.3.11 Il diritto al lavoro

Il nuovo art. L. 744-11 CESEDA prevede che se entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale l'OFPPA non ha adottato una decisione e il ritardo non è attribuibile al richiedente asilo¹⁶⁸, quest'ultimo può richiedere un permesso di lavoro provvisorio in applicazione delle norme in materia di permesso di lavoro per i lavoratori stranieri. Inoltre, al richiedente a cui viene rilasciato il permesso di lavoro viene altresì riconosciuto il diritto di godere della formazione professionale continua.

Con la riduzione del termine sopracitato da un anno a nove mesi, la Francia ha recepito quanto disposto dall'art. 15 della Direttiva Accoglienza. Tuttavia, mantenendo la necessità di richiedere un permesso di lavoro temporaneo, il Legislatore francese ignora le raccomandazioni della società civile che aveva sottolineato l'importanza di un accesso al mercato del lavoro effettivo grazie soprattutto al riconoscimento automatico del diritto al lavoro¹⁶⁹.

Infatti, in passato non si è mancato di sottolineare che i richiedenti protezione internazionale incontravano diverse diffi-

coltà nell'accesso al mercato del lavoro, in particolare alla luce della necessità per il richiedente di ottenere il permesso di lavoro temporaneo.

A questo fine l'interessato doveva infatti presentare una promessa d'impiego o il contratto di lavoro, l'attestazione di domicilio e la lettera di registrazione della domanda di protezione internazionale dell'OFPRA o del ricorso davanti alla CNDA. La durata di detto permesso non poteva essere superiore a quella dell'autorizzazione al soggiorno (3 mesi rinnovabili). Inoltre, il permesso di lavoro poteva venir negato, in particolare alla luce della situazione di disoccupazione che interessava la regione in cui il richiedente presentava la domanda¹⁷⁰. Quest'ultima condizione riduceva in modo considerevole le possibilità per i richiedenti asilo di esercitare determinate professioni relegandoli, nonostante le eventuali competenze, ai settori meno qualificati.

La riduzione del termine di cui sopra da un anno a nove mesi, anche se combinata con il venir meno della distinzione operata in passato fra richiedenti che hanno ottenuto l'APS e quelli a cui invece l'APS è stata negata, non permette allo stato di superare le predette criticità poiché la Francia decide di mantenere un sistema in cui l'attestato di richiesta d'asilo vale esclusivamente come permesso di soggiorno e non automaticamente anche come permesso di lavoro e anche gli altri ostacoli menzionati sopra purtroppo persistono.

3.4 Il percorso dei richiedenti protezione internazionale in Svezia

3.4.1 Il sistema di asilo in Svezia

In Svezia, il diritto d'asilo è disciplinato principalmente dalla legge 2005: 716, nota con il nome di "*Aliens Act*", adottata dal Parlamento il 29 settembre 2005, entrata in vigore nel marzo del 2006 e emendata nel 2009 (cfr. *Act amending the Aliens Act 2009:1542*) e dal *Reception of Asylum Seekers and Others Act 1994:137*¹⁷¹. Inoltre, sono attualmente in vigore i seguenti decre-

ti attuativi e linee guida: *Aliens Ordinance Act 2006:97* e l'*Ordinance on the Law on Reception of Asylum Seekers 1994:361*¹⁷².

A differenza di quanto visto per la Francia che ha recepito le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE con l'adozione della Legge n° 2015 – 925 del 29 luglio 2015, in Svezia a oggi non si è ancora provveduto alla trasposizione nell'ordinamento svedese del nuovo pacchetto asilo anche se è attualmente in discussione la riforma in vista del recepimento della direttiva 2013/32/UE¹⁷³.

Il sistema è caratterizzato dall'accentramento delle funzioni in capo al *Migrationsverket*, ovvero l'"Agenzia dell'immigrazione", un'autorità amministrativa indipendente, formalmente subordinata al Governo e che lavora in stretta collaborazione con il Ministero di Giustizia.

L'Agenzia è responsabile in generale delle politiche relative ai visti, all'immigrazione e alla cittadinanza e, per quanto riguarda l'asilo, si occupa dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale durante l'esame delle domande di protezione internazionale nonché della procedura di riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

In particolare, il *Migrationsverket* è responsabile della registrazione, dell'istruzione e della decisione in prima istanza delle domande di protezione internazionale. L'Agenzia è inoltre incaricata della coordinazione e ripartizione dei compiti fra le divisioni Asilo, Immigrazione e Cittadinanza e la sua responsabilità di coordinamento include la corretta ed efficace gestione delle domande nel rispetto delle garanzie per una procedura equa ed efficace.

La forte centralizzazione del sistema, che come menzionato riguarda anche l'accoglienza, colloca le associazioni e le organizzazioni a un ruolo che può sembrare, rispetto ad altri Paesi come l'Italia o la Francia, marginale. Come vedremo più avanti infatti, queste non sono responsabili e non gestiscono le strutture che ospitano i richiedenti asilo ma si limitano soprattutto a organizzare attività ricreative o corsi di lingua che facilitano il percorso di integrazione del richiedente.

La Svezia quindi, a differenza di altri Paesi, ha prediletto un sistema che, dall'accoglienza alla procedura, è quasi interamente gestito da un'unico ente. La centralizzazione delle funzioni in capo a questa autorità permette un miglior coordinamento fra le diverse attività e fasi della procedura nonché una migliore gestione delle risorse anche se, come emergerà, il sistema d'asilo svedese non è del tutto al riparo da critiche.

3.4.2 L'accesso alla procedura

Per quanto riguarda il tema che interessa in questa sede, ovvero l'accesso alla procedura, in Svezia la registrazione di detta domanda non sembra presentare difficoltà particolari.

Da una lettura dei vari rapporti pubblicati sul Paese infatti, non emergono critiche sostanziali relative alla registrazione della domanda presso gli uffici competenti; la Svezia ha infatti un sistema abbastanza semplice, rapido e soprattutto trasparente di registrazione delle domande, tutte caratteristiche essenziali per garantire agli interessati di poter presentare una domanda di protezione internazionale senza inutili ostacoli.

L'autorità competente a registrare le domande d'asilo è il *Migrationsverket* e in particolare gli uffici del *Migrationsverket* situati a Gävle, Göteborg, Malmö, Märsta, Norrköping e Stoccolma.

Come indicato nell'ultimo rapporto disponibile redatto dalla Caritas Svezia in partenariato con l'ECRE non si registrano casi di persone a cui è stato rifiutato l'ingresso sul territorio o che sono rientrate nel paese d'origine o di provenienza senza che la loro domanda di protezione venisse esaminata¹⁷⁴.

La legge svedese non condiziona la registrazione della domanda a un termine preciso; sebbene la non tempestività della presentazione della domanda non costituisca un motivo ostativo per l'accesso alla procedura, esso rappresenta un motivo di valutazione della credibilità in sede di merito.

Come in Francia, le prime formalità che l'interessato deve adempiere sono finalizzate alla sua identificazione e alla determi-

nazione della competenza in base al regolamento Dublino. Ciononostante, il richiedente non è tenuto a prendere anteriormente un appuntamento presso l'ufficio del *Migrationsverket* competente per la registrazione, né a dover aspettare mesi per poter eleggere domicilio presso un'associazione esponendosi così al rischio di un ordine di allontanamento o, ancora, di dover vivere in condizioni estremamente precarie in attesa di avere accesso all'accoglienza.

Le maggiori difficoltà che il richiedente può riscontrare in questa prima fase sono soprattutto legate e limitate alla sua identificazione e alla determinazione del Paese d'origine.

Il richiedente è infatti tenuto a fornire una serie di informazioni all'ufficio competente per la registrazione della domanda; deve indicare chi è, da dove viene, che lingue parla come è arrivato in Svezia e perché ha lasciato il Paese d'origine e deve altresì fornire un documento di identità. Se l'interessato non ha un documento d'identità o si dubita della sua provenienza, gli potrà essere richiesto, di fornire ogni altro documento e informazione utile ai fini della determinazione del Paese d'origine e di sottoporsi a un test di lingua finalizzato a determinare almeno l'area di provenienza¹⁷⁵.

Si noti che nessuna norma specifica disciplina questo accertamento e sebbene l'assenza di documenti identificativi non influisca automaticamente e negativamente sull'esito della domanda, la necessità di accertare la provenienza dei richiedenti protezione può purtroppo avere delle ripercussioni negative sui tempi necessari per l'esame della domanda¹⁷⁶.

Al momento della registrazione della domanda, l'interessato riceve, se necessario con l'aiuto di un interprete, le informazioni relative alla procedura, agli aiuti a cui ha diritto, all'assistenza legale a cui ha accesso e alla legislazione applicabile. Il richiedente viene inoltre sottoposto a una visita medica gratuita.

Una volta registrata la domanda di protezione presso uno degli uffici del *Migrationsverket*, al richiedente viene rilasciata una ricevuta di deposito e registrazione della domanda in atte-

sa di ottenere la carta *Lagen om Mottagande av Asylsökande* (qui di seguito “LMA”) che attesta la sua qualità di richiedente protezione internazionale e che vale come permesso di soggiorno per l'intera durata della procedura¹⁷⁷. Grazie alla carta LMA, che di solito viene consegnata dopo qualche giorno, l'interessato potrà avere accesso ai vari servizi e diritti che gli sono riconosciuti temporaneamente alla luce della sua qualità di richiedente protezione internazionale.

Alla luce di quanto esposto sopra, sembrerebbe quindi che l'accesso alla procedura in Svezia, a differenza di quanto abbiamo visto avvenire per la Francia, non presenti delle difficoltà o degli ostacoli particolari e il confronto fra questi due sistemi illustra con particolare chiarezza l'impatto che la disciplina dell'accesso alla procedura di protezione può avere sulla procedura stessa e sul rispetto delle garanzie del richiedente protezione.

3.4.3 La preparazione all'audizione del richiedente protezione internazionale

Anche in Svezia l'audizione del richiedente protezione internazionale rappresenta un momento fondamentale e, come tale, imprescindibile della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. L'audizione infatti permette all'Agenzia per l'Immigrazione svedese di verificare e approfondire quanto dichiarato dall'interessato al momento della registrazione della domanda, di valutare la credibilità del racconto del richiedente e di confrontare quanto dichiarato con le informazioni disponibili sul Paese di origine¹⁷⁸.

Il richiedente protezione internazionale incontra un funzionario del *Migrationsverket* ai fini della registrazione della domanda; in questa fase, il responsabile della registrazione ha il compito di raccogliere una serie di informazioni relative all'identità dell'interessato, alle sue condizioni personali e familiari, alla sua eventuale vulnerabilità, all'itinerario seguito per giungere in Svezia e eventualmente ogni altro documento rilevante a sostegno della domanda¹⁷⁹.

Questo primo incontro rappresenta altresì l'occasione per il richiedente di ottenere una serie di informazioni relative allo svolgimento della procedura che gli vengono fornite sia oralmente¹⁸⁰, sia grazie a un opuscolo informativo disponibile in diverse lingue e abbastanza completo¹⁸¹.

Le informazioni possono anche essere reperite su internet e, per coloro che non sono in grado di leggere, il *Migrationsverket* ha altresì preparato dei brevi video informativi disponibili nelle lingue più parlate dai richiedenti¹⁸².

Al momento della registrazione della domanda, il funzionario del *Migrationsverket*, oltre a fornire le informazioni principali relative alla procedura, spiega al richiedente quali sono i diritti di cui gode nel corso della medesima, dalle condizioni materiali d'accoglienza all'eventuale gratuito patrocinio, previsto anche per questa prima fase davanti al *Migrationsverket* salvo nelle ipotesi, ad esempio, di domanda manifestamente infondata o di applicazione del regolamento Dublino.

È il *Migrationsverket* che designa il difensore incaricato di assistere i richiedenti protezione internazionale a meno che l'interessato non sia in grado di indicare qualcuno di sua scelta; l'Agenzia dispone di una lista di nomi di legali che hanno indicato la loro disponibilità a essere nominati nei casi relativi a domande di protezione internazionale e, più genericamente, in materia d'immigrazione e di norma provvede ad assegnare le pratiche in funzione delle rispettive disponibilità. Questo inevitabilmente comporta un'assenza di omogeneità nella qualità dell'assistenza; il richiedente può comunque chiedere la sostituzione del suo avvocato se ritiene che quest'ultimo non adempia ai suoi obblighi con la diligenza richiesta anche se raramente queste domande vengono accolte¹⁸³.

Il *Migrationsverket* provvede alla nomina del difensore il prima possibile al fine di garantire un incontro fra quest'ultimo e il richiedente prima dell'audizione; nonostante l'importanza di questo previo incontro, questo è discrezionale e dipende in gran parte dall'iniziativa e diligenza dell'avvocato. Non

sono rari infatti i casi in cui l'avvocato designato dal *Migrationsverket* incontra per la prima volta il richiedente al momento dell'audizione.

Inoltre, non sempre la nomina del difensore avviene in tempo utile per permettere un incontro con il richiedente. Quest'ultima circostanza era più ricorrente in passato soprattutto immediatamente dopo l'introduzione del nuovo sistema di gestione interna, il cosiddetto "*LEAN model*"¹⁸⁴ quando i tempi fra la registrazione della domanda e l'audizione erano più brevi. Oggi infatti, alla luce del numero importante di domande e l'incapacità del *Migrationsverket* di farvi fronte in tempi brevi, accade più di rado¹⁸⁵. Tuttavia, il rischio di un mancato incontro fra il richiedente e il suo avvocato, al di là delle ipotesi di negligenza di quest'ultimo, sembra purtroppo ancora potersi verificare per i minori non accompagnati le cui domande sono esaminate in termini più brevi.

3.4.4 Il ruolo del funzionario di protezione del Migrationsverket
Secondo i dati riportati dall'ECRE sono più di cinquemila i dipendenti del *Migrationsverket*. Di queste 5.546 persone, 936 intervengono nei casi di asilo¹⁸⁶.

Alla luce dei rapporti e delle informazioni raccolte, le principali critiche che vengono mosse al sistema svedese sembrano principalmente di due ordini: la mancanza di formazione adeguata dei funzionari da un lato e, dall'altro, l'introduzione e l'applicazione del già menzionato "*LEAN model*"¹⁸⁷.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovvero la formazione dei funzionari, si osserva la necessità di rafforzare l'offerta di formazione dei funzionari in materia di diritto d'asilo, di geopolitica e sulle informazioni relative ai Paesi d'origine nonché sulle tecniche di audizione. In particolare, l'esigenza di una preparazione giuridica in materia d'asilo non può intendersi soddisfatta esclusivamente con delle formazioni iniziali ma richiede un aggiornamento continuo.

Secondo il rapporto pubblicato dall'UNHCR nel 2011, i

programmi di formazione organizzati dal *Migrationsverket* sono positivi ma non sufficienti, specialmente per i funzionari che hanno delle responsabilità maggiori all'interno dell'Agenzia.

L'importanza della formazione dei propri funzionari è riconosciuta dall'Agenzia stessa che negli ultimi anni ha promosso una serie di iniziative destinate a migliorare la qualità dell'esame delle domande di protezione internazionale e, in particolare, ad affrontare questioni delicate come i timori di persecuzione legati all'orientamento sessuale, l'audizione di richiedenti vittime di tortura o, ancora, il giudizio in materia di persecuzione per motivi religiosi.

L'altro aspetto che ha inevitabilmente avuto un impatto sulla qualità dell'audizione è la mancanza di tempo che i funzionari lamentano e che impedisce loro di esaminare in modo approfondito la domanda. L'introduzione nel 2010 dello strumento di gestione interno conosciuto con il nome di "*LEAN model*", nonostante abbia permesso di accorciare i tempi della procedura, sembra aver comportato un peggioramento della qualità del lavoro dei dipendenti del *Migrationsverket*. Non solo i funzionari hanno meno tempo per esaminare la domanda e approfondire se necessario gli aspetti rilevanti o contraddittori emersi nel corso dell'audizione del richiedente ma, a differenza di quanto avveniva in passato, il funzionario che deve decidere sul merito della domanda, prima di incontrare il richiedente al momento dell'audizione, non ha altri elementi nel fascicolo che le poche informazioni raccolte dal *Migrationsverket* al momento della registrazione della domanda¹⁸⁸.

Queste circostanze hanno un'incidenza negativa non solo sulla preparazione dell'audizione da parte dell'agente del *Migrationsverket* ma altresì sull'insieme dell'istruzione della domanda.

3.4.5 Le modalità di svolgimento dell'audizione

In Svezia, l'audizione del richiedente protezione internazionale si svolge presso gli uffici del *Migrationsverket* anche se vi è la possi-

bilità di ricorrere alle audizioni a distanza via video specialmente quando il richiedente vive lontano.

L'audizione non è collegiale e si svolge in presenza, oltre che del funzionario incaricato di decidere sul merito della domanda, dell'avvocato che rappresenta il richiedente e di un interprete¹⁸⁹.

Di norma c'è un solo funzionario del *Migrationsverket* anche se, soprattutto in passato, vi sono stati dei casi in cui erano presenti due funzionari. In quest'ultima ipotesi un funzionario si occupava esclusivamente della redazione del processo verbale mentre il secondo sentiva il richiedente¹⁹⁰.

Nel corso dell'audizione il funzionario verbalizza cercando di trascrivere il più fedelmente possibile quanto dichiarato dall'interessato. Il difensore del richiedente, presente durante l'audizione, può intervenire solo alla fine per fare osservazioni o porre domande al suo assistito affinché questi abbia l'opportunità di spiegarsi o approfondire eventuali questioni.

Il colloquio può essere registrato dal funzionario ma tale registrazione non è obbligatoria e, nel caso in cui avvenga è finalizzata esclusivamente a consentire al funzionario di verificare quanto verbalizzato.

Il richiedente e il suo avvocato non possono attualmente chiedere e ottenere copia della registrazione¹⁹¹ ma possono procedere loro stessi alla registrazione dell'audizione. Tale registrazione appare particolarmente utile ai fini di una verifica del processo verbale redatto dal funzionario del *Migrationsverket* al fine di evidenziare eventuali errori, contraddizioni o inesattezze in una memoria da depositare dopo l'audizione entro il termine stabilito dall'Agenzia.

L'interprete che partecipa all'audizione non deve essere necessariamente scelto nell'elenco dei traduttori e interpreti giudiziari e anche se le Corti si impegnano a ricorrere a questi ultimi, non è sempre facile trovarne di disponibili, soprattutto quando si tratta di lingue poco diffuse.

A oggi inoltre, pur esistendo un codice di condotta¹⁹² valido anche per gli interpreti, non esiste nessun meccanismo di garan-

zia della qualità del loro lavoro e non vi è un albo ufficiale in cui sono iscritti gli interpreti e traduttori che dispongono delle competenze professionali adeguate necessarie per lavorare in materia d'asilo¹⁹³.

Come riportato nell'ultimo rapporto pubblicato dall'ECRE, i richiedenti asilo si lamentano spesso che quando si soffermano sugli aspetti principali relativi alla loro domanda di protezione, gli interpreti raramente effettuano una traduzione completa e accurata di quanto affermato¹⁹⁴. Questo può avere delle conseguenze pregiudizievoli per l'interessato che rischia di vedersi opposto dal funzionario di essere stato troppo vago e quindi poco credibile e egli potrà anche aver fornito una descrizione dettagliata della sua situazione.

Sebbene le garanzie previste in sede di audizione e di indagine sulle circostanze personali del richiedente possano ritenersi generalmente adeguate¹⁹⁵, esistono tuttavia alcune criticità che devono essere qui richiamate.

L'introduzione del "*LEAN model*" ha portato a prassi più uniformi nella conduzione delle audizioni e, in particolare, all'adozione di un modello unico di questionario da compilare nel corso della stessa che è stato accolto con favore anche dall'UNHCR.

Tale formulario appare però essere poco adeguato ad approfondire tutte le questioni su cui può essere rilevante investigare ai fini della decisione nel merito e sembra altresì impedire di adattarsi alle circostanze del caso concreto.

Inoltre per quanto si riconosce un dovere di cooperazione istruttoria, è stato più volte denunciato come vi sia un'attitudine generale da parte del *Migrationsverket* a far pesare quasi interamente sul richiedente asilo la responsabilità di presentare tutti gli elementi necessari a fondamento della sua domanda¹⁹⁶.

Come chiarito nel manuale dell'UNHCR, il funzionario che conduce l'audizione deve identificare e chiarire le eventuali lacune e contraddizioni che possono emergere nel corso della stessa e dare all'interessato la possibilità di spiegarsi. In molti casi que-

st'opportunità di chiarimento è sufficiente a dirimere ogni eventuale dubbio¹⁹⁷. Si tratta quindi di una responsabilità condivisa fra il richiedente asilo che non deve omettere nessun elemento nel suo racconto e il funzionario che non solo deve eventualmente porgli le domande utili a colmare eventuali lacune su questioni che possono essere rilevanti ai fini della decisione nel merito ma altresì attirare l'attenzione del richiedente su eventuali contraddizioni per permettergli di spiegarsi. Tali esigenze sono ancora più marcate nell'ipotesi di persone che dichiarano di aver subito tortura o altri gravi traumi.

Altre le critiche mosse all'Agenzia riguardano l'esame e la valutazione dell'identità del richiedente e dell'autenticità dei documenti identificativi, nonché le carenze investigative nei casi di timori fondati di persecuzione legati al orientamento sessuale o di tortura¹⁹⁸.

In relazione a quest'ultimo aspetto si noti ad esempio che sono numerosi i casi in cui il *Migrationsverket* non ha esaminato approfonditamente le allegazioni di tortura dei richiedenti sebbene in queste ipotesi di particolare vulnerabilità pesi sull'autorità un obbligo d'indagine più rigoroso anche alla luce dei rischi particolarmente gravi in cui l'interessato incorrerebbe in caso di rientro nel Paese d'origine¹⁹⁹. In alcuni casi ciò avviene perché si ritiene poco credibile il racconto del richiedente e quindi si ritiene non necessario indagare sulle allegazioni di tortura. In altri, l'interessato si vede opporre dal funzionario che l'onere di provare di aver subito atti di tortura incombe in primo luogo su di lui, che una semplice allegazione non è sufficiente e che deve quindi provare di aver subito atti di tortura producendo, ad esempio, un certificato medico o altri documenti idonei a fondare le suddette allegazioni²⁰⁰.

Per tentare di rispondere alle varie critiche che gli sono state mosse e offrire una guida ai funzionari, nel 2013 il *Migrationsverket* ha pubblicato due opinioni in materia di accertamento dell'identità del richiedente²⁰¹ e esame della sua credibilità²⁰²; per quanto attiene lo svolgimento dell'audizione, il

Migrationsverket ricorda l'importanza di garantire al richiedente la possibilità di spiegarsi sulle eventuali discrepanze o imprecisioni che emergono dal suo racconto.

L'Agenzia precisa inoltre che se l'interessato non è in grado di provare la sua identità per mezzo di un documento identificativo quale il passaporto, circostanza abbastanza comune, occorre ricorrere ad altri metodi di accertamento come, ad esempio, dei test di lingua o un confronto con fra le dichiarazioni fatte e la situazione nota nel Paese d'origine. Infine, il *Migrationsverket* ribadisce che la valutazione degli elementi di prova deve essere fondata su elementi oggettivi e che il funzionario è tenuto a motivare in modo adeguato la sua decisione²⁰³.

3.4.6 La decisione adottata a seguito dell'audizione

Una volta conclusasi l'audizione, il funzionario del *Migrationsverket* trasmette il processo verbale della stessa al richiedente e al suo avvocato e assegna un termine entro il quale è possibile depositare eventuali osservazioni. Solo successivamente allo scadere di tale termine, verrà adottata la decisione nel merito della domanda.

Tale formalità è importante poiché permette al richiedente di evidenziare eventuali errori di traduzione o di annotazione e di colmare eventuali lacune nel suo racconto. Inoltre, egli ha altresì la possibilità di comunicare ulteriore documentazione che provi il fondato di timore di persecuzioni e i rischi in caso di ritorno nel Paese d'origine.

Un ulteriore elemento che non deve essere dimenticato e che è essenziale ai fini della decisione sulla domanda di protezione sono le COI²⁰⁴; il *Migrationsverket* dispone di un servizio d'informazione, il *Lifos*, che raccoglie non solo le informazioni relative ai Paesi d'origine ma altresì la principale giurisprudenza delle *Migration Courts* e della *Migration Court of Appeal*, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo oltre che i pareri, le indicazioni e le raccomandazioni degli organi onusiani e in particolare del Comitato contro la Tortura (CAT).

Il *Lifos* è un organismo imparziale composto da esperti che lavorano per raccogliere informazioni aggiornate e attendibili sui Paesi d'origine. Nonostante il lavoro del *Lifos* sia principalmente indirizzato al *Migrationsverket* nell'ambito della procedura d'asilo, molte delle informazioni sono anche disponibili al pubblico che può accedere alla sua banca dati su internet²⁰⁵.

Come indicato più in alto, il *Lifos* non raccoglie esclusivamente le COI ma altresì la giurisprudenza rilevante in tema di asilo. Si noti che l'esistenza di questa banca dati è utile a garantire un'applicazione uniforme del diritto d'asilo in seno al *Migrationsverket* e che l'aggiornamento costante con anche la pubblicazione di pareri giuridici e commenti sugli sviluppi giurisprudenziali a livello nazionale e internazionale contribuisce a garantire la qualità della procedura e delle decisioni.

Il lavoro di questo organismo deve essere valutato positivamente. Tuttavia, benché gli strumenti per garantire la qualità della procedura e, in particolare la qualità dell'audizione e della determinazione della protezione non manchino, pare che le decisioni del *Migrationsverket* e delle corti svedesi competenti non possano considerarsi sempre soddisfacenti.

Si osservi infatti che nonostante la disponibilità di informazioni aggiornate, l'UNHCR notava nel suo rapporto del 2011 che quasi nella metà dei casi il *Migrationsverket* non fa riferimento alle COI²⁰⁶. Inoltre, nonostante il rispetto del principio di trasparenza e cooperazione richieda all'Ufficio di comunicare all'avvocato le informazioni che ha utilizzato per la sua decisione, vi sono casi in cui il *Migrationsverket* cita rapporti sui paesi d'origine ma senza fornire tutti gli elementi necessari per permettere la loro identificazione da parte dell'interessato o da chi lo assiste. Infine, l'Agenzia delle Nazioni Unite ha anche rilevato alcuni casi in cui viene fatto riferimento a delle COI che non sono rilevanti nel caso di specie o che sono troppo generiche per essere ritenute veramente utili all'esame circostanziato sulla domanda di protezione²⁰⁷.

Malgrado il rapporto dell'UNHCR sia stato pubblicato più di tre anni fa, le conclusioni a cui perviene sembrano ancora

d'attualità. Mancanza di oggettività, assenza di esame individuale delle circostanze che spingono il richiedente asilo a cercare protezione e impossibilità di verificare se a quest'ultimo è stata data la possibilità di rispondere alle eventuali obiezioni in merito alla sua credibilità o alla verosimiglianza della sua storia sembrano infatti in diversi casi questioni ancora aperte.

3.4.7 Il diritto al sussidio e il diritto all'alloggio in Svezia

Il sistema di accoglienza svedese si basa principalmente sulla locazione di appartamenti privati da concedere in uso ai richiedenti asilo.

Il *Migrationsverket* provvede a concludere con i comuni degli accordi con cui vengono stabilite le quote di accoglienza e nell'attribuzione degli alloggi cerca di rispondere alle esigenze delle persone vulnerabili e delle persone LGBT²⁰⁸.

Al momento della registrazione della domanda il funzionario del *Migrationsverket* propone un alloggio all'interessato anche se la soluzione abitativa offerta dal *Migrationsverket* non impedisce ai richiedenti di optare per provvedere autonomamente alla ricerca di un alloggio e spesso i nuovi arrivati vengono ospitati da famiglie o conoscenti già stabiliti nel Paese.

Il ricorso a centri di accoglienza o soluzioni provvisorie come camere in strutture alberghiere e campeggi resta invece eccezionale, ovvero limitato ai casi in cui la domanda di protezione è particolarmente elevata e non si riesce a farvi fronte con le risorse ordinarie. Sempre in casi eccezionali, può essere chiesto al richiedente il trasferimento da un comune all'altro in corso di procedura.

In questo modo, il sistema adottato dalla Svezia mira a promuovere l'inclusione sociale e l'autonomia dei richiedenti protezione che di norma non sono separati dalla comunità in cui aspirano a inserirsi.

Oltre all'alloggio, ai richiedenti protezione internazionale che non dispongono di risorse sufficienti per mantenersi in Svezia è riconosciuto il diritto di ricevere degli aiuti economici²⁰⁹; a questo sussidio può aggiungersi un aiuto complementa-

re quando è necessario a esempio sostenere delle spese ritenute essenziali e urgenti²¹⁰.

Il diritto al sussidio giornaliero è riconosciuto al richiedente protezione internazionale dal *Migrationsverket* che, una volta valutata la situazione economica del richiedente, deciderà se accordare o meno detta indennità. In caso di decisione negativa, il richiedente ha tre settimane per presentare un ricorso che verrà in un primo momento preso in considerazione dal *Migrationsverket* medesimo e, in caso di conferma della prima decisione negativa, trasmesso alla Tribunale Amministrativo competente per il riesame. Nel caso di decisione negativa anche da parte del Tribunale Amministrativo, il richiedente potrà decidere di proporre appello davanti alla Corte Amministrativa di Appello competente a decidere in ultima istanza.

Gli aiuti economici possono essere ridotti dal *Migrationsverket* nei casi in cui il richiedente asilo non cooperi per la determinazione della sua identità, nella procedura d'asilo o di rimpatrio a seguito di una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale o nel caso in cui il richiedente trovi un lavoro; tuttavia, se l'opportunità lavorativa è in una città dove l'Agenzia non dispone di alloggi, il richiedente può chiedere un aiuto all'affitto a condizione che il contratto di lavoro superi i tre mesi di durata²¹¹.

Se il *Migrationsverket* riconosce all'interessato il diritto all'indennità, gli consegnerà una carta di credito sulla quale verrà accreditata mensilmente la somma corrispondente alla sua situazione. Nessun intermediario e nessuna pratica o formalità ulteriore deve quindi essere espletata dal richiedente per poter godere effettivamente dell'aiuto.

Il sussidio ordinario riconosciuto ai richiedenti protezione internazionale dovrebbe essere sufficiente a coprire una serie di spese fra cui il vitto, gli indumenti e i medicinali. Tuttavia, alla luce del costo della vita in Svezia, l'ammontare di quest'indennità si rivela quasi sempre insufficiente a coprire i bisogni, anche basilari, dei richiedenti protezione internazionale e le associazioni da molto tempo chiedono un adeguamento effet-

tivo di detti aiuti che non permettono di garantire un livello di vita dignitoso.

3.4.8 Il diritto all'assistenza sanitaria

In Svezia, l'assistenza sanitaria è disciplinata dallo *Swedish Health Care Act*²¹²; la legge, adottata nel 2008, prevede una serie di misure in materia di cure mediche per i richiedenti protezione internazionale fra cui il diritto a una visita medica gratuita e alle cure urgenti o che non possono essere posticipate.

Lo *Swedish Health Care Act* dispone che i comuni contattino i nuovi arrivati²¹³ e offrano loro la possibilità di effettuare una visita medica. La visita medica è gratuita e deve essere fatta al momento in cui l'interessato ha stabilito la sua residenza nel comune²¹⁴. Detta visita medica è importante perché oltre a consentire l'individuazione di eventuali patologie o disturbi gravi che devono essere curate immediatamente rappresenta altresì un'occasione importante per informare i richiedenti asilo sul sistema sanitario svedese e consentire a quest'ultimi di familiarizzare con il medesimo.

I richiedenti asilo hanno diritto alle cure mediche e dentarie in caso di urgenza e emergenza²¹⁵. Il comune è competente per decidere quali cure sono prese a carico o meno. Inoltre, le donne hanno il diritto di chiedere un esame ginecologico, l'assistenza prenatale e in caso di aborto e di essere consigliate in materia contraccettiva.

I bambini e più in generale i minori hanno diritto all'assistenza e alle cure mediche al pari dei cittadini svedesi. Tuttavia, non si può ignorare che questa parità di trattamento viene bruscamente meno al compimento del 18esimo anno di età indipendentemente dalle condizioni di salute dell'interessato. Possono verificarsi quindi casi in cui un trattamento o sostegno fondamentale per la salute fisica o mentale di un minore venga interrotta al compimento della maggiore età poiché non soddisfa la condizione di urgenza o di non prorogabilità richiesta dalla legge per il diritto alla copertura sanitaria.

Le esigenze delle persone disabili o particolarmente vulnerabili rilevano al momento dell'assegnazione dell'alloggio. Quando opportuno infatti, il *Migrationsverket* cercherà di attribuire un alloggio in prossimità di centri specializzati o con determinate caratteristiche tali ad esempio da facilitare l'accesso a richiedenti con difficoltà motorie. Le persone con handicap saranno prese a carico dai comuni secondo le norme di diritto comune e, in questo caso, dopo aver valutato le esigenze dell'interessato, verrà richiesto al *Migrationsverket* il rimborso dei costi inerenti. La Croce Rossa Svedese e l'ECRE riportano altresì la conclusione di un accordo specifico con la Folk High School²¹⁶ per ospitare richiedenti asilo sordomuti.

L'accoglienza e l'accompagnamento dei minori non accompagnati, infine, è di competenza dei comuni e le varie esigenze sono disciplinate dal diritto comune.

Infine si noti che in Svezia sono in vigore delle tariffe precise per i medicinali e le visite mediche. Queste tariffe prestabilite dovrebbero consentire ai richiedenti asilo di farsi curare e fare ricorso al servizio sanitario pubblico anche se i sussidi economici che vengono loro riconosciuti spesso si dimostrano insufficienti e vi è quindi la possibilità, come visto più in alto, di richiedere un aiuto economico complementare²¹⁷.

Diverse sono le criticità che il sistema svedese presenta e che sono state sottolineate già nel 2008 in un rapporto della Croce Rossa Svedese che ha identificato le difficoltà che dovrebbero essere superate per garantire un rispetto effettivo al diritto alla salute dei richiedenti protezione internazionale²¹⁸, ovvero il quadro normativo, le difficoltà economiche, la carenza degli esami medici, le disparità di trattamento da una comune della Svezia all'altro e gli ostacoli all'accesso alle cure.

Molte criticità sollevate nel rapporto sembrano essere ancora attuali.

Permangono infatti i dubbi relativi all'interpretazione del diritto alle cure mediche in caso di emergenza o quando queste non possono essere rimandate rimane. Come sottolineato nel rapporto, l'indefinitezza dell'espressione "*care that cannot be*

deferred crea incertezze non solo fra i richiedenti asilo ma anche fra i medici e i funzionari del *Migrationsverket*, con il rischio quindi di interpretazioni eccessivamente restrittive²¹⁹. Inoltre, tale condizione di urgenza rende le cure mediche molto spesso inefficaci poiché non permette di prendere in considerazione l'insieme delle patologie fisiche e psichiche sofferte o, ancora, la riabilitazione post-operatoria, la fisioterapia o l'accompagnamento psicologico che sarebbe necessario per una guarigione effettiva e completa.

Un secondo motivo di preoccupazione messo in luce dal suddetto rapporto riguarda i costi che devono essere supportati dallo Stato per dispensare le cure ai richiedenti asilo e che possono incidere sull'accesso o la qualità delle cure per i richiedenti asilo. Se infatti il *Migrationsverket* sostiene che il costo di un trattamento non costituisce un elemento rilevante ai fini della decisione di accordare o meno le cure, dalle ricerche svolte emerge che non sono rari i casi in cui in realtà il costo dell'intervento o della cura può portare a un'interpretazione restrittiva della condizione d'emergenza richiamata sopra²²⁰.

Infine un terzo aspetto su cui pare opportuno soffermarsi brevemente riguarda le disparità che esistono fra una regione e l'altra della Svezia. Se infatti nelle città più grandi le attese per la visita medica sono in genere più lunghe, nelle regioni che accolgono un numero esiguo di richiedenti protezione internazionale sono soprattutto l'inesperienza e la mancanza di formazione a seguire persone che hanno subito traumi dovuti a sevizie, torture o che sono fuggiti dalla guerra a incidere principalmente sulla qualità dei servizi e l'effettivo rispetto del diritto alle cure.

3.4.9 *Il diritto al lavoro*

Come evidenziato dal rapporto pubblicato dalla *Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées* del Consiglio d'Europa, la Svezia si conferma come modello a cui ispirarsi al fine di garantire il rispetto concreto e effettivo del diritto al lavo-

ro in quanto autorizza i richiedenti a lavorare a partire dal giorno successivo alla presentazione della domanda e fino all'adozione di una decisione definitiva sulla domanda, quindi anche nel corso dell'eventuale giudizio di appello e in modo quasi automatico²²¹.

Inoltre, anche in caso di rigetto definitivo della domanda di protezione, al richiedente può essere consentito di continuare a lavorare se vi è collaborazione con le autorità per organizzare il rimpatrio nel Paese d'origine; se il richiedente si rifiuta di cooperare, il diritto di lavorare viene meno²²².

Al momento della registrazione della domanda di protezione, al richiedente asilo viene rilasciata la tessera LMA che gli permette di essere identificato come richiedente asilo e di godere di una serie di diritti fra cui, a certe condizioni, il diritto al lavoro; se la loro domanda non risulta manifestamente infondata e se sono in grado di provare la loro identità, la carta LMA conterrà semplicemente una menzione che indica l'esenzione e offre l'opportunità di essere assunti senza particolari e ulteriori complicazioni.

Al datore di lavoro che decide di assumere un richiedente asilo è infatti solo richiesto di procedere a titolo informativo a una notifica al *Migrationsverket* e analoga comunicazione dovrà essere effettuata al momento della scadenza o rottura del contratto di lavoro. In questo modo il *Migrationsverket* può calcolare gli eventuali sussidi dovuti al richiedente o l'eventuale affitto che quest'ultimo dovrà versare per l'occupazione dell'alloggio attribuitogli²²³.

La questione diviene più complessa qualora il richiedente non sia in grado di fornire la prova della sua identità. In questi casi, gli interessati sono autorizzati a lavorare ma solo per brevi periodi (non più di tre mesi nello stesso posto) e non sempre vengono remunerati. Tale possibilità di esercitare un'attività professionale, infatti, viene offerta loro per sostenerli nel processo d'inclusione in quello che potrebbe diventare il loro paese di residenza.

Infine, vi è un ultimo aspetto che merita di essere menzionato in questa sede ovvero la possibilità riconosciuta al richiedente protezione internazionale di ottenere, in corso di procedura, il

permesso di soggiorno per motivi lavorativi qualora egli riesca a lavorare per almeno sei mesi consecutivi prima che un'eventuale pronuncia definitiva negativa sulla sua domanda di protezione sia adottata. Se infatti in quell'occasione il datore di lavoro propone al richiedente un contratto di lavoro di almeno un anno²²⁴, quest'ultimo può presentare domanda di permesso di soggiorno per motivi lavorativi entro due settimane dalla notifica della decisione definitiva di rigetto della domanda di protezione.

A questo fine, l'interessato deve disporre di un passaporto valido e aver beneficiato dell'esenzione del permesso di lavoro in pendenza di procedura. Solo se tutte le condizioni sono riunite il *Migrationsverket* può rilasciare al richiedente il permesso di soggiorno per motivi di lavoro temporaneo²²⁵. In questo caso, egli otterrà un permesso di soggiorno di almeno un anno e non superiore a due. I permessi temporanei consentono il ricongiungimento familiare e il diritto al lavoro del coniuge e se l'interessato, dopo quattro anni, sta ancora lavorando, potrà ottenere un permesso di soggiorno permanente.

La possibilità di ottenere un permesso di lavoro temporaneo è stata introdotta con una riforma del 2008 e, insieme al riconoscimento del diritto al lavoro fin dall'inizio della procedura, traduce concretamente un principio fondamentale secondo il quale, un richiedente che lavora in attesa di conoscere qual è la decisione in merito alla sua domanda ha maggiori possibilità d'integrarsi e di divenire autonomo rapidamente nella comunità di accoglienza.

Alla luce di quanto precede non sorprende quindi che la Svezia, rispetto alle soluzioni adottate in altri Paesi europei, venga spesso menzionata fra i Paesi a cui volgere lo sguardo per le buone prassi a cui ispirarsi²²⁶.

Ciononostante, è opportuno sottolineare altresì che il diritto al lavoro riconosciuto ai richiedenti asilo non è generale. Determinati settori, come quello medico-sanitario, soggetti a delle regole specifiche, sono preclusi ai richiedenti asilo. Le possibilità del mercato del lavoro che si aprono loro riguardano quindi quasi esclusivamente professioni per le quali non è neces-

sario disporre di conoscenze e competenze particolari. Inoltre, al di là dell'eccezione appena menzionata, sebbene non sussistano barriere amministrative o burocratiche particolari che impediscono all'interessato di avere accesso al mercato del lavoro, la barriera linguistica²²⁷ e la situazione generale del mercato del lavoro il cui tasso di disoccupazione si aggira intorno al 8%²²⁸ rappresentano sicuramente degli ostacoli di non secondaria importanza.

3.5 Accesso alla procedura, esame della domanda e accesso al lavoro in Italia alla luce delle disposizioni del D. Lgs. 142/2015

3.5.1 Il D. Lgs. 142/2015 e gli altri provvedimenti in materia di protezione internazionale rilevanti per l'accesso alla procedura, l'esame della domanda e l'accesso ai diritti sociali e al lavoro

L'Italia ha dato attuazione alla Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e alla Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale con il D. Lgs. 142/2015 pubblicato sulla G.U. n.214 del 15-9-2015 ed entrato in vigore il 30-09-2015²²⁹.

Prima della trasposizione della Direttiva procedure rifiuta e della Direttiva accoglienza rifiuta, l'Italia aveva dato attuazione alla Direttiva qualifiche rifiuta²³⁰ e aveva inoltre adottato altri provvedimenti normativi in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, a distanza di quasi sei anni dall'adozione del D. Lgs. 25/08 all'inizio del 2015, è stato adottato il D.P.R. 12 gennaio 2015 n. 21 relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25²³¹.

L'impatto delle nuove disposizioni sulla situazione reale dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale potrà essere valutata solo tra qualche tempo tuttavia è possibile effettuare una prima valutazione delle stesse limitatamente ad alcuni

aspetti presi in considerazione in questo capitolo ovvero l'accesso alla procedura, la qualità dell'audizione e l'accesso all'assistenza sanitaria e al lavoro²³².

3.5.2 L'accesso alla procedura

Per ciò che riguarda l'accesso alla procedura, le garanzie procedurali e il diritto all'informazione possono essere messe in evidenza le seguenti disposizioni del D. Lgs. 25/08 come modificato dal D. Lgs. 142/2015 e del DPR 21/2015:

– art. 1 D. Lgs. 25/08 modificato dal D. Lgs. 142/2015 nel senso di prevedere l'applicazione delle norme del decreto per le domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale specificando che si intendono comprese le frontiere, e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali. Questa disposizione, unitamente a quella relativa al diritto all'informazione (art. 10bis) deve essere letta anche nel senso di rafforzare l'effettiva possibilità di manifestare la volontà di protezione internazionale, oltre che presso l'ufficio della polizia di frontiera (art. 6 D. Lgs 25/98) anche nelle zone di transito e nelle acque territoriali con tutte le garanzie procedurali previste dal D. Lgs. 25/08. A tale previsione si aggiunge l'art. 3 comma 1 del DPR 21/2015 in base alla quale la volontà di chiedere la protezione internazionale per il timore di subire persecuzioni o danno grave nel Paese di origine può essere espressa dal cittadino straniero anche in forma orale e nella propria lingua con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale.

Art. 10 D. lgs. 25/08 come modificato dal D. Lgs. 142/2015 relativo alle garanzie per i richiedenti asilo che prevede, al comma 1 bis, una formazione specifica – adeguata ai propri compiti e responsabilità – per il personale di polizia operante presso gli uffici preposti alla ricezione delle domande di protezione internazionale. Il nuovo comma 2-bis prevede inoltre la stipulazione di apposite convenzioni tra il Ministero dell'Interno e l'UNHCR o altri enti di tutela per garantire ai richiedenti pro-

tezione internazionale un servizio gratuito di informazione sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale;

– Art. 10 bis D. Lgs. 25/08 introdotto dal D. Lgs. 142/2015 stabilisce il diritto di informazione anche per lo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito. È inoltre assicurato l'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela anche se continua a essere prevista la possibilità di limitare l'accesso per motivi di sicurezza, ordine pubblico o – con una formulazione che potrebbe indubbiamente lasciare ampio spazio alla discrezionalità – per ragioni connesse alla gestione amministrativa. Non vengono tuttavia previste sanzioni o conseguenze in caso di mancato rispetto del diritto di informazione.

– Art. 26 D. Lgs. 25/08 come modificato dal D. Lgs. 142/2015 relativo all'istruttoria della domanda di protezione internazionale stabilisce che il verbale delle dichiarazioni del richiedente (cd. Mod. C3) è redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti. La definizione di un termine per la redazione del verbale è da accogliersi positivamente anche se questo termine, così come altri termini, appare essere ordinatorio e non perentorio con conseguente difficoltà di chiederne il rispetto da parte delle autorità competenti.

– Art. 29 comma 1bis D. Lgs. 25/08 introdotto dal D. Lgs. 142/2015 che, sebbene non strettamente inerente alla fase di accesso alla procedura, offre maggiori garanzie di adeguata valutazione dell'ammissibilità o inammissibilità delle domande di protezione presentate dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione territoriale. È infatti previsto che in caso di reiterazione della domanda di protezione internazionale, la domanda è sottoposta a esame preliminare da parte del

Presidente delle Commissioni, diretto ad accertare, se emergono o sono stati adottati nuovi elementi ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Tale nuova disposizione potrebbe consentire il superamento delle prassi di molte questure che non consentono la presentazione di nuova domanda a seguito di precedente diniego in ragione della mancata esposizione da parte del richiedente di nuovi elementi.

Analogamente risultano essere rilevanti, sempre per ciò che concerne l'accesso alla procedura, le garanzie procedurali e il diritto all'informazione, anche le previsioni del D. Lgs. 142/2015 che attuano la Direttiva accoglienza, da leggersi in combinato disposto con alcune previsioni del DPR 21/2015. In particolare si richiamano le seguenti disposizioni:

– art. 3 comma 3 DPR 21/2015 che prevede: “L'ufficio della questura provvede alla formalizzazione della richiesta ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto (D. Lgs. 25/08), invita il richiedente a eleggere domicilio, anche ai fini delle successive comunicazioni, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, e fornisce al richiedente tutte le informazioni relative allo svolgimento del procedimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto. Se il richiedente è un minore non accompagnato sono fornite altresì al minore le informazioni sullo specifico procedimento e sulle garanzie di cui agli articoli 19 e 26, commi 5 e 6, del decreto”.

– Art. 1 D. Lgs. 142/2015 che chiarisce che sono comprese nel territorio nazionale le frontiere, le zone di transito e le acque territoriali²³³ e che le misure di accoglienza si applicano non al momento della presentazione della domanda di protezione bensì al momento della manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale. Tale previsione vuole garantire l'accesso all'accoglienza a tutti i richiedenti a prescindere dalla fase della procedura evitando di subordinare l'accoglienza alla formalizzazione della domanda di protezione (da intendersi come compilazione del Mod. C3) che, nonostante il disposto della norma,

potrebbe avvenire a distanza di molto tempo dalla manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale. Lo stesso articolo stabilisce altresì che le misure di accoglienza si applicano anche ai richiedenti asilo soggetti al Regolamento Dublino.

– Art. 3 D. Lgs. 142/2015 rafforza il diritto all'informazione del richiedente sulle condizioni di accoglienza. Le informazioni dovrebbero essere fornite con l'ausilio di un mediatore entro un termine ragionevole, comunque non superiore a quindici giorni dalla presentazione della domanda. Rispetto a tale disposizione occorre evidenziare che resta il riferimento al momento della presentazione della domanda e non al momento della manifestazione di volontà di chiedere protezione. Il termine di quindici giorni appare essere ordinario e nessuna sanzione o conseguenza viene prevista in caso di ritardo o di mancata informazione.

Riguardo alla documentazione rilasciata al richiedente protezione internazionale, alla sua validità nonché al domicilio risultano invece di fondamentale rilevanza le seguenti previsioni:

– Art. 4 D. Lgs. 142/2015 al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi rinnovabile fino alla decisione sulla domanda e, in caso di ricorso giurisdizionale, finché il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale. Viene chiarito che la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione costituisce permesso di soggiorno provvisorio e che l'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno non sono subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti dalla norma. In caso di trattenimento in un Centro di identificazione ed espulsione, al richiedente è rilasciato un attestato nominativo che certifica la sua qualità di richiedente asilo, ma non la sua identità.

– Art. 5 D. Lgs. 142/2015 stabilisce che l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio è assolto dal richieden-

te tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Per il richiedente accolto nei centri governativi, nelle strutture di accoglienza straordinarie e nello Sprar a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno ovvero la ricevuta di cui all'art. 4, il centro o la struttura rappresenta luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica.

Tali previsioni devono essere accolte con favore poiché dovrebbero consentire il superamento della prassi delle questure volte a subordinare la prosecuzione della procedura di asilo e il rilascio del permesso di soggiorno alla presentazione della dichiarazione di ospitalità o di altra documentazione.

Molte questure italiane infatti indicano come documento necessario ai fini della presentazione della domanda di protezione internazionale o di rilascio del permesso di soggiorno la presentazione di una "Comunicazione di ospitalità ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs 286/98" e in alcuni casi l'iscrizione anagrafica o il contratto di affitto registrato.

Se è vero che il richiedente asilo è tenuto a fornire un indirizzo è anche vero che questo è necessario solo al fine di effettuare comunicazioni e notificazioni e che in questo senso è possibile procedere all'elezione di domicilio così come chiarito dall'art. 3 DPR 21/2015.

La richiesta di comunicazione/dichiarazione di ospitalità risulta doppiamente illegittima se si pensa che il richiedente privo di mezzi di sostentamento e di alloggio ha diritto all'accoglienza e che quindi l'assenza di alloggio non solo non è considerata dall'ordinamento come una condizione ostativa alla presentazione della domanda bensì come presupposto per l'accesso alle misure di sostegno.

Un'altra conseguenza della richiesta di presentazione della comunicazione di ospitalità è l'allungamento dei tempi procedurali già compromessi a cause delle difficoltà che i richiedenti incontrano anche in fase di manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale.

Appare tuttavia opportuno evidenziare che l'art. 4 fa riferimento alla ricevuta rilasciata in sede di verbalizzazione della domanda, lasciando spazio a discrezionalità e possibili arbitri nella fase precedente e che potrebbe altresì accadere che il richiedente protezione internazionale non sia in grado, in fase di presentazione della domanda di indicare un luogo di domicilio.

In tal caso le disposizioni del D. Lgs. 142/2015 dovranno essere interpretate alla luce di quanto disposto dall'art. 6 'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE che vieta agli Stati di esigere documenti inutili o sproporzionati o di imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti garantiti dalla direttiva stessa.

3.5.3 L'audizione del richiedente protezione internazionale

Come già evidenziato, molte disposizioni introdotte dal D. Lgs. 142/2015 e dagli altri provvedimenti menzionati in precedenza mirano a offrire maggiori garanzie procedurali anche per ciò che riguarda il diritto di informazione e il diritto a ricevere informazioni attraverso l'ausilio di un mediatore o comunque in una lingua comprensibile.

Tali previsioni devono essere lette assieme a quelle che hanno stabilito un aumento del numero delle Commissioni territoriali, in particolare:

– Art. 4 D. Lgs. 25/08 come modificato dal D. L. 119/2014 convertito con L. 146/2014: viene stabilito un notevole aumento delle Commissioni territoriali (fissate nel numero massimo di venti) e la possibilità di istituire sezioni (fino a un numero massimo complessivo di trenta). Viene inoltre previsto che, in caso di accoglienza del richiedente presso una struttura del sistema SPRAR o in centro governativo, la competenza della Commissione è determinata in base alla circoscrizione territoriale in cui è collocata la struttura o il centro e che nel caso in cui nel corso della procedura si rende necessario il trasferimento del richiedente in una struttura diversa da quella in cui è accolto o

trattenuto, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione. Se prima del trasferimento il richiedente ha sostenuto il colloquio, la competenza rimane in capo alla commissione territoriale innanzi alla quale si è svolto il colloquio. La previsione dell'aumento delle Commissioni e delle sezioni, che potrebbe consentire tempi più rapidi nell'esame delle domande di protezione internazionale, risponde anche alla previsione di cui all'art. 4 della Direttiva procedure in base alla quale gli Stati membri provvedono affinché l'autorità responsabile all'esame delle domande disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti.

– Art. 12 D. Lgs. 25/08 come modificato dal D. L. 119/2014 convertito con L. 146/2014: viene tradotta in norma la prassi già esistente ovvero lo svolgimento del colloquio avanti a un solo componente della Commissione fatta salva la possibilità per l'interessato di chiedere di essere ascoltato dall'intera Commissione. Tale previsione, al pari della precedente, tiene conto del carico di lavoro delle Commissioni tuttavia lo svolgimento del colloquio avanti a un solo componente sembra offrire al richiedente meno garanzie.

Inoltre, sia il D. L. 119/2014 sia il D. Lgs. 142/2015 introducono importanti disposizioni in merito alla formazione dei componenti delle Commissioni, inclusi gli interpreti, alla possibilità di acquisire informazioni e documentazione utile all'adozione della decisione e alle modalità di verbalizzazione.

La Commissione nazionale per il diritto di asilo cura la predisposizione di corsi di formazione per i componenti delle Commissioni territoriali, in particolare, i componenti effettivi e supplenti delle Commissioni territoriali partecipano a un corso di formazione iniziale e a periodici corsi di aggiornamento organizzati dalla Commissione nazionale. La formazione è effettuata anche in collaborazione con l'UNHCR, l'EASO o mediante

convenzioni con l'Università degli Studi. Viene inoltre prevista l'adozione di un codice di condotta per i componenti delle Commissioni territoriali, per gli interpreti e per il personale di supporto delle medesime²³⁴.

La Commissione nazionale può individuare periodicamente un elenco di Paesi in cui sussistono condizioni tali per cui, per i richiedenti provenienti da tali Paesi, le Commissioni territoriali possono omettere l'audizione, ove ritengono, sulla base di ogni altro elemento in possesso delle medesime Commissioni, di poter riconoscere la protezione sussidiaria. In tal caso, lo stesso richiedente, preventivamente informato, può chiedere di essere ascoltato per esporre alla Commissione ulteriori elementi di valutazione in base ai quali potrebbe essere riconosciuto rifugiato.

Riguardo alla procedura di esame, in base alle nuove disposizioni la Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente (art. 27 D. lgs. 25/08 e successive modifiche). La Commissione territoriale può altresì consultare esperti su aspetti particolari come quelli di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori e disporre, previo consenso del richiedente, visite mediche dirette ad accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti dallo stesso. Le visite mediche saranno effettuate secondo le linee guida adottate dal Ministero della salute per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione di coloro che hanno subito torture o altre forme gravi di violenza ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis del d.lgs. n. 251/2007. (art. 8 comma 3bis D. Lgs. 25/08 e successive modifiche).

Nel corso del colloquio, al richiedente è assicurata la possibilità di esporre in maniera esauriente gli elementi addotti a fondamento della domanda (art. 13 D. Lgs. 25/08 e successive modifiche); il richiedente riceve copia del verbale e ha facoltà di formulare osservazioni che sono riportate in calce al verbale,

anche per rilevare eventuali errori di traduzione o di trascrizione inoltre il colloquio può essere registrato con mezzi meccanici e la registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale (art. 14 D. Lgs. 25/08 e successive modifiche)²³⁵.

L'art. 17 D. Lgs. 142/2015 individua le categorie di persone vulnerabili che possono aver bisogno di misure di assistenza particolari includendo anche i minori non accompagnati, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le vittime della tratta di esseri umani, le vittime di mutilazioni genitali, coloro che hanno subito gravi forme di violenza legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere.

Per tali categorie di persone sono previsti adeguati servizi di accoglienza e speciali misure di garanzia procedurale come l'assistenza di personale di sostegno durante il colloquio con la medesima Commissione.

Le novità in materia di verbalizzazione e le puntuali previsioni relative alla formazione dei componenti delle Commissioni, inclusi gli interpreti, potrebbero incidere positivamente sul processo decisionale e offrire maggiori garanzie ai richiedenti protezione internazionale che spesso lamentano sia una scarsa attenzione nella redazione del verbale, sia anche problemi relativi all'assistenza linguistica da parte degli interpreti.

La previsione della possibilità di riportare in calce al verbale osservazioni relative a eventuali errori di traduzione e quella di procedere alla traduzione di documenti in ogni fase e grado della procedura dimostra una maggiore attenzione alla questione cruciale della lingua e della comprensibilità del procedimento da parte dell'interessato.

Deve tuttavia osservarsi come queste disposizioni, al pari di quelle già esistenti inerenti la formazione degli interpreti (art. 15 D. Lgs. 25/08) e le comunicazioni concernenti il procedimento (art. 10 c. 4 D. Lgs. 25/08) risentono in senso negativo dell'inesistenza di sanzioni o conseguenze negative in caso di mancata osservanza²³⁶.

3.5.4 L'accesso al lavoro, il diritto all'assistenza sanitaria e all'istruzione e l'iscrizione anagrafica quale presupposto per l'accesso ai diritti sociali

In base a quanto previsto dall'art. 22 D. Lgs. 142/2015 il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla verbalizzazione della domanda, sempre che il procedimento di esame della domanda non si sia ancora concluso e sempre che il ritardo non sia attribuibile al richiedente.

La disposizione deve essere interpretata nel senso di ritenere che anche la ricevuta attestante la presentazione della domanda può essere considerata un documento valido per lo svolgimento dell'attività lavorativa e che l'accesso al mercato del lavoro non può essere revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito a un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è convertibile in permesso per lavoro.

I termini per l'accesso al lavoro dei richiedenti protezione internazionale sono quindi notevolmente inferiori sia a quelli previsti prima della riforma, ovvero sei mesi dalla presentazione della domanda, sia a quelli previsti dalla Direttiva 2013/33/UE, che stabilisce in nove mesi l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro.

Le modifiche introdotte dal legislatore italiano sembrano avvicinare il nostro modello a quello svedese, che prevede l'accesso immediato al mercato del lavoro. Sarà tuttavia importante valutare quanto questa previsione contribuirà effettivamente a raggiungere lo scopo, posto anche dalla Direttiva accoglienza rifiuta, di rendere autosufficienti i richiedenti asilo considerate le difficoltà che gli stessi incontrano nella fase iniziale della procedura e le differenze esistenti con il modello svedese.

Inoltre deve evidenziarsi che il D. Lgs. 142/2015 abroga completamente l'art. 11 del D. Lgs. 140/05 senza reintrodurre norme

che disciplinano la possibilità per il richiedente asilo che svolge attività lavorativa di continuare a beneficiare delle condizioni di accoglienza. In tal senso si osserva che, al contrario, l'art. 17 par. 4 della direttiva 2013/33/UE stabilisce che gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, l'art. 21 D. Lgs. 142/2015 conferma le previgenti disposizioni stabilendo che i richiedenti hanno accesso all'assistenza sanitaria e secondo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, fermo restando l'applicazione dell'articolo 35 del medesimo decreto legislativo nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale, senza nulla tuttavia prevedere in materia di esenzione.

A oggi, le condizioni per l'esenzione dalla spesa sanitaria dei richiedenti asilo variano da regione a regione; tuttavia in quasi tutte le regioni è prevista l'esenzione fino al sesto mese dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Si ritiene che affinché il diritto all'assistenza sanitaria dei richiedenti e titolari di protezione internazionale possa essere effettivamente garantito in conformità con quanto previsto dall'art. 17 della Direttiva 2013/33/UE (accoglienza rifiuta) dovrà essere assicurata l'esenzione per un tempo ragionevole e che un contributo alla spesa sanitaria possa essere richiesto solo qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo, così come previsto dalla direttiva.

Il secondo comma dell'art. 22 riguarda invece la scolarizzazione e l'istruzione dei minori e stabilisce che i minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale sono soggetti all'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e

accedono ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al comma 2 del medesimo articolo.

Il legislatore italiano ha pertanto scelto di non prevedere limitazioni o condizioni particolari per l'accesso al sistema educativo dei minori richiedenti asilo, con ciò volendo garantire pienamente il diritto all'istruzione e la parità di trattamento a prescindere dello status giuridico o dalle condizioni di accoglienza.

Rispetto all'accesso al lavoro e alle prestazioni socio-assistenziali un indubbio effetto positivo potrebbe derivare dalle nuove disposizioni contenute nel D. Lgs. 142/2015 in materia di documentazione e domicilio in quanto direttamente incidenti sul diritto alla residenza.

L'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente è un diritto fondamentale, direttamente ricollegabile al diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale previsto dall'art. 16 Cost. ed è il presupposto essenziale per l'esercizio di altri diritti e per l'accesso all'assistenza sociale, oltre che per il rilascio della carta di identità.

Il nostro ordinamento prevede la parità di trattamento tra cittadino straniero e cittadino italiano in materia di iscrizione anagrafica, con il solo ulteriore requisito della regolarità del soggiorno, nonostante questo il diritto alla residenza risulta essere in molti casi fortemente compromesso dalle prassi esistenti²³⁷.

Alla luce delle nuove disposizioni e dei precedenti interventi finalizzati a contrastare tali prassi, l'iscrizione dei richiedenti protezione internazionale dovrebbe quindi risultare oggi maggiormente garantita; in particolare:

– l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo in attesa di rilascio del permesso di soggiorno dovrebbe essere agevolata dall'art. 4 c. 3 D. Lgs. 142/2015 che stabilisce che la ricevuta rilasciata al momento della verbalizzazione vale quale permesso di soggiorno provvisorio; tale disposizione rafforza anche la seguente nota del Ministero dell'Interno formulata quale risposta un quesito relativo alla possibilità di iscrivere all'anagrafe i richiedenti protezio-

ne internazionale privi di passaporto: “L’iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto o documento equipollente, in quanto l’identificazione della persona richiedente la protezione avviene sulla base dei dati riportati sul titolo di soggiorno che riveste, ai sensi dell’art. 1 lett. C del D.P.R. 445/2000, natura di documento di riconoscimento in quanto munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, consentendo, pertanto, l’identificazione personale del titolare (Quesito al Ministero dell’Interno del 04.07.2006)”. Nel caso in cui il richiedente asilo (o il titolare di protezione internazionale/umanitaria) disponga solo della ricevuta rilasciata in seguito alla richiesta di rinnovo del titolo, l’iscrizione anagrafica è ammessa, a condizione, però, che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima o entro 60 giorni dalla scadenza del permesso (Circ. Min. Interno n. 42 del 2006);

–l’iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale accolto in un centro di accoglienza viene garantita, oltre che dall’art. 6 comma 7 D. Lgs. 286/98, anche dall’art. 5 c. 3 che prevede che per il richiedente accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 9 (strutture di prima accoglienza), 11 (centri di accoglienza straordinari) e 14 (centri SPRAR), a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all’articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all’articolo 4, comma 3, il centro o la struttura rappresenta luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell’articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

Restano tuttavia aperte alcune questioni legate alla residenza e all’effettivo accesso ai diritti dei richiedenti e titolari di protezione internazionale che si trovano a essere senza fissa dimora o che, in ragione dell’esclusione dai circuiti dell’accoglienza, trovano come unica soluzione abitativa stabili o edifici dismessi e successivamente occupati.

Note del capitolo terzo

¹⁰⁶ I paragrafi su Francia e Svezia sono a cura di Nicole Garbin. La parte conclusiva relativa all'Italia è a cura di Anna Brambilla.

¹⁰⁷ Per approfondimenti: *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia, quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Studio realizzato da Asgi (capofila), insieme a A.I.C.C.R.E (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali); *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*, a cura di Marco Benvenuti, Jovene editore 2011.

¹⁰⁸ Si vedano i rapporti d'attività dell'OFPPRA pubblicati sul sito ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite.

¹⁰⁹ Il 2004 fu l'anno in cui la Francia, con la legge 11 dicembre 2003 e il decreto del 14 agosto 2004, aveva posto in essere la riforma dell'asilo con cui, ad esempio, fu eliminato il vecchio concetto di "asilo territoriale", sostituito con la nozione di protezione sussidiaria, e tutte le funzioni relative alle domande di protezione internazionale in prima istanza vennero riunite in capo all'OFPPRA che diventava così sportello unico per la presentazione delle domande di protezione internazionale.

¹¹⁰ Cfr. art. L. 741-4 CESEDA. La nozione di Paese d'origine sicuro è stata introdotta nell'ordinamento francese con la legge del 10 dicembre 2013 relativa all'asilo. È il Consiglio di Amministrazione dell'OFPPRA che statuisce in merito e vi è la possibilità di contestare tale decisione davanti al Consiglio di Stato. L'iscrizione di un Paese su questa lista ha diverse conseguenze. In primo luogo, a differenza di quanto avviene per i richiedenti protezione internazionale che provengono da Paesi non iscritti su questa lista, per coloro che sono originari di un paese di origine sicuro vige una presunzione secondo la quale si ritiene che non corrano rischi particolari. Si tratta di una presunzione relativa che ammette la prova contraria. Inoltre, l'iscrizione su questa lista comporta delle conseguenze procedurali importanti poiché l'esame della domanda non seguirà la procedura ordinaria bensì la procedura prioritaria caratterizzata da una maggiore speditezza ma minori garanzie e diritti per l'interessato. Il concetto di "paese d'origine sicuro", l'istituzione di queste liste nazionali e l'assenza di un coordinamento a livello europeo in merito ai Paesi che vi devono essere iscritti solleva molte critiche. Senza entrare nel merito delle critiche che definiscono questo meccanismo come aberrante, si osservi che l'assenza di una lista comune a livello europeo porta effettivamente a dei risultati contraddittori. Un esempio emblematico riguarda le recenti posizioni prese dalla Francia e dal Belgio in merito all'Albania e il Kosovo. In Francia, infatti, con una decisione del 16 dicembre 2013, il Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA aveva deciso di inserire in questa lista l'Albania, la Georgia e il Kosovo. Diverse associazioni

hanno chiesto al Consiglio di Stato francese di annullare questa decisione e nell'ottobre 2014, il Consiglio di Stato francese ha statuito la legittimità dell'iscrizione sulla lista dell'Albania e della Georgia ma non del Kosovo che è stato quindi ritirato. In Belgio, invece, nello stesso periodo, si è proceduto esattamente in maniera opposta, ovvero cancellando l'Albania dalla lista dei paesi di origine sicura ma lasciandovi il Kosovo.

¹¹¹ Le informazioni e statistiche sono disponibili sul sito del *Migrationsverket*: www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics.html.

¹¹² Si veda *LOI n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile* consultabile in francese alla pagina internet <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030949483&categorieLien=id>.

¹¹³ L'espressione "*au bout de soufflé*" che in italiano può essere tradotta "senza fiato", utilizzata per la prima volta per descrivere la situazione nella quale si trovava il sistema di asilo dalla *Coordination française pour le droit d'asile* in un comunicato stampa del febbraio 2013, è stata largamente ripresa anche in documenti ufficiali come il parere N° 394 reso dalla commissione finanze del Senato francese "*Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la réforme de l'asile*", 8 aprile 2015;

¹¹⁴ Il 3 settembre 2013, l'OFPPA ha concluso con il Ministero degli Interni un Contratto di obiettivi e attività per il periodo 2013 – 2015 che mirava a migliorare i servizi offerti dall'Ente e a garantire una migliore protezione dei richiedenti asilo, con particolare riguardo alle persone vulnerabili. In questo accordo erano fissati alcuni obiettivi principali: garantire una risposta di qualità alla domanda di asilo; riformare i metodi di lavoro e modernizzare l'istruzione delle domande di asilo; migliorare la qualità dei servizi resi ai richiedenti asilo e alle persone che godono della protezione internazionale; ottimizzare la gestione dell'ente e valorizzare l'esperienza dell'OFPPA.

¹¹⁵ Dal 2006 la Francia ha posto in essere un sistema di "regionalizzazione" dell'autorizzazione al soggiorno che attribuiva la competenza a rilasciare o meno le autorizzazioni al soggiorno a una o due prefetture per regione. Questa misura è stata duramente criticata dalle associazioni poiché impone ai richiedenti asilo di recarsi presso delle prefetture che distano anche diverse centinaia di chilometri dal luogo in cui sono accolti. Inoltre, la riforma è stata effettuata senza che alcun provvedimento di adeguamento del personale nelle prefetture interessate venga adottato, provocando un'ulteriore crisi nel sistema di asilo francese.

¹¹⁶ L'art. R 742-1 CESEDA disponeva che l'autorizzazione al soggiorno provvisorio doveva essere rilasciata entro 15 giorni. In realtà come rivelato nel rapporto *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile* del 10 aprile 2014 (pagg. 32-33) presentato all'Assemblée Nationale (la Camera dei deputati francese) dal Comitato di valutazione e controllo delle politiche pubbliche, il termine era di molto superiore. Nel 2012 è stato calcolato che a livello nazionale,

per l'ottenimento della suddetta autorizzazione al soggiorno provvisorio era in media necessario aspettare 24 giorni. A Parigi, si segnalava che un richiedente asilo poteva essere costretto ad aspettare anche sette mesi prima di ottenere il permesso di soggiorno provvisorio e a Digione, in un momento di forte crisi, i richiedenti asilo dovevano aspettare anche tre mesi prima di ottenere detta autorizzazione.

¹¹⁷ Una volta ottenuta l'APS, al richiedente veniva rimesso un formulario che doveva compilare in francese e trasmettere all'OFPRA nel termine perentorio di 21 giorni per la procedura ordinaria.

¹¹⁸ Ai sensi dell'art. R. 741-2.4 CESEDA, lo straniero che richiedeva il permesso di soggiorno a titolo dell'asilo doveva comunicare un indirizzo dove era possibile fargli pervenire le comunicazioni durante la durata di validità del permesso di soggiorno provvisorio.

¹¹⁹ Si veda l'articolo L.264-1 del Codice dell'azione sociale e della famiglia (CASF);

¹²⁰ Si veda *Défenseur des droits, Avis du Défenseur des droits n° 14 – 10* del 6 novembre 2014, pag. 6 e ss.

¹²¹ Rapporto *Droit d'asile en France: Conditions d'accueil – Etats des lieux 2012*, realizzato dalla Coordination française pour le droit d'asile, 2012.

¹²² Istituzione creata nel 1947, la CNCDH è un'autorità amministrativa indipendente che veglia al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e favorisce il dialogo fra il governo, il Parlamento e la società civile.

¹²³ Si veda l'introduzione al capitolo *Le dépôt de la demande et l'accès au séjour* del rapporto *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, a cura di A. Castagnos Ses sulle condizioni di esercizio del diritto d'asilo in Francia, adottato dall'assemblea plenaria della CNCDH il 29 giugno 2006, pagg. 68 e ss.

¹²⁴ A questo proposito si veda lo studio della CNCDH del 2006, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, pagg. 67 e ss.

¹²⁵ Si veda il vecchio art. L 741-4 CESEDA.

¹²⁶ La nozione di Paese d'origine sicuro è stata introdotta nell'ordinamento francese nel dicembre del 2013 ed è stata mantenuta dalla Legge n° 2015 – 925 all'art. 9. È il Consiglio di Amministrazione dell'OFPRA che statuisce in merito e vi è la possibilità di contestare tale decisione davanti al Consiglio di Stato. L'iscrizione di un Paese su questa lista aveva (e continuerà ad avere) diverse conseguenze. Ad esempio, a differenza di quanto avveniva per i richiedenti protezione internazionale che provenivano da Paesi non iscritti su questa lista, nei confronti di coloro che erano originari di un Paese considerato sicuro vigeva una presunzione secondo la quale si riteneva che essi non corressero rischi particolari. Si trattava di una presunzione relativa che ammetteva la prova contraria. Inoltre, l'iscrizione di un Paese su questa lista aveva delle conseguenze procedurali importanti poiché l'esame della domanda non seguiva la procedura ordinaria ma veniva trattata secondo le regole della procedura prioritaria.

¹²⁷ Si noti che il progetto di riforma dell'asilo interviene su questo aspetto. Il progetto di legge infatti dispone che ogni straniero presente sul territorio francese e che desidera presentare domanda di protezione internazionale deve presentarsi all'auto-

rità amministrativa competente la quale procede alla registrazione della domanda e alla determinazione dello Stato membro competente a esaminarla in applicazione del regolamento UE n° 604/2013. Al momento della registrazione della domanda, l'autorità rilascia allo straniero una "attestazione della domanda d'asilo". Questa attestazione, tuttavia, non è rilasciata allo straniero in stato di detenzione o che ha presentato domanda alla frontiera, ipotesi in cui vigono delle regole particolari. Il rilascio dell'autorizzazione provvisoria al soggiorno (APS) non sembra quindi più determinante per stabilire la procedura applicabile all'esame della domanda e il diritto del richiedente asilo a soggiornare in un CADA e godere dei servizi ivi resi. Gli inconvenienti connessi a un eventuale provvedimento d'espulsione adottato nei confronti dello straniero richiedente asilo dovrebbero anche venire meno.

¹²⁸ Si veda ad esempio *I.M. c. France*, ricorso n° 9152/09, 2 febbraio 2012 in cui la Corte europea per i Diritti dell'Uomo ha condannato la Francia per aver violato l'articolo 13 combinato con l'articolo 3 CEDU proprio alla luce delle minori garanzie offerte ai richiedenti protezione internazionale le cui domande vengono esaminate attraverso la procedura prioritaria. Nel caso di specie la Corte censurava i termini particolarmente brevi che erano stati concessi al ricorrente per la presentazione della domanda (5 giorni anziché 21) e l'assenza di assistenza adeguata che questi aveva ricevuto per poter presentare la domanda di protezione da parte delle autorità allora che era in stato di detenzione.

¹²⁹ Il Governo francese aveva ritenuto importante avviare un'ampia concertazione con i diversi attori che intervengono in materia d'asilo fra cui l'UNHCR, l'OFPPRA, la CNDA nonché le associazioni impegnate sul tema quali Le Gisti e La Cimade. Per l'analisi sulle criticità rilevate si rimanda a www.legifrance.gouv.fr/content/download/6320/95593/version/1/file/ei_reforme_asile_cm_23.07.2014.pdf; V. Létard, e J.L. Touraine, *Rapport sur la réforme de l'asile Remis au Ministre de l'Intérieur*, 28 novembre 2013. Si veda anche *Analyse du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, pubblicato dalla *Coordination Française pour le droit d'asile* sul sito <http://cfda.rezo.net/loi%20asile/> CFDA_PJL_oct2014.pdf nonché l'*Avis d' Défenseur des droits n° 14-10* del 6 novembre 2014 disponibile sul sito www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/attachment/rapport-ddd-projet-de-loi-reforme-de-l-asile-2014-11-06.pdf.

¹³⁰ La Legge n° 2015-925 prevede all'articolo 20 che quando l'autorità amministrativa ritiene che l'esame di una domanda di asilo sia di competenza di un altro Stato membro, l'interessato ha il diritto di rimanere sul territorio francese fino alla conclusione della procedura di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda e l'attestato rilasciatogli menziona la procedura applicabile. Inoltre, l'articolo 21 dispone che l'attestazione perde efficacia qualora l'OFPPRA adotti una decisione di irricevibilità o decida di chiudere la pratica relativa alla domanda del richiedente o, ancora, quest'ultimo comunica il ritiro della stessa;

¹³¹ Circolare del Ministro dell'Interno francese indirizzata alle prefetture e al direttore dell'OFII, *Mise en œuvre de la réforme de l'asile*, 13 luglio 2015.

¹³² Tale regola conosce qualche eccezione: l'attestazione non verrà rilasciata nei casi in cui il richiedente presenti una domanda di riesame in seguito al rigetto definitivo di una prima domanda di riesame; quando nei suoi confronti sia stata pronunciata una decisione definitiva di estradizione verso uno Stato diverso dal suo Paese di origine, di comunicazione di un mandato d'arresto europeo o una richiesta di estradizione da parte di una corte penale internazionale; e nell'ambito della procedura Dublino III l'attestato che reca menzione della procedura applicabile sarà valido fino al trasferimento del richiedente nel Paese competente per l'esame della domanda.

¹³³ Si osservi infatti che le modalità d'istruzione delle domande trattate secondo la procedura accelerata devono ancora essere definite con decreto.

¹³⁴ Si veda il nuovo art. L. 741-2 CESEDA e l'art. R. 723-1 CESEDA.

¹³⁵ Il sito internet dell'OFPPRA (www.ofpra.gouv.fr) indica che nel 2008 il tasso di convocazione dei richiedenti asilo per il colloquio era del 88,5%. Il colloquio durava in media un'ora. L'OFPPRA collabora con un centinaio di interpreti che assistono i funzionari durante i colloqui e circa 1/3 dei funzionari parla una lingua straniera utile nel corso dei colloqui.

¹³⁶ L'art. L. 723-3 CESEDA obbligava l'OFPPRA a procedere al colloquio con il richiedente salvo in quattro casi: l'OFPPRA intende adottare una decisione positiva sulla base degli elementi a sua disposizione; gli elementi invocati dal richiedente nella sua domanda risultano manifestamente infondati; per motivi sanitari non è possibile procedere al colloquio o, ancora, il richiedente ha la nazionalità di un Paese per il quale sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 1C5 della Convenzione di Ginevra.

¹³⁷ Si veda il nuovo art. L. 723 – 6, comma 1 CESEDA.

¹³⁸ Oltre alle divisioni geografiche, l'OFPPRA è dotata di altre quattro divisioni. La divisione affari legali elabora la dottrina dell'Ufficio, fornisce un supporto giuridico all'attività d'istruzione, vigila sull'armonizzazione delle decisioni e rappresenta l'OFPPRA davanti le diverse giurisdizioni. La divisione d'informazione, documentazione e ricerca svolge il lavoro di ricerca di informazioni sui paesi di origine (COI) dei richiedenti asilo, tanto di ordine generale, quanto relative a domande specifiche. Vi sono poi la divisione della protezione che si occupa della protezione dei beneficiari di protezione internazionale e la divisione dell'asilo alle frontiere che interviene nell'ambito della "procedura alle frontiere" – soprattutto all'aeroporto di Roissy – esaminando le domande d'ingresso sul territorio da parte di persone non munite di documenti di viaggio e/o visti necessari per l'ingresso in Francia;

¹³⁹ Ogni funzionario di protezione è specializzato in uno o due paesi d'origine. Tuttavia, secondo quanto riportato dal rapporto di *G. Sadik, S. de Bourgoing, M. Jourdan, Voyage au centre de l'asile – Enquête sur la procédure de détermination de l'asile*, gennaio 2010, La Cimade (pagg. 18-19), l'attribuzione delle pratiche in funzione della specializzazione dei funzionari non è sempre possibile, soprattutto quando il numero di domande di una determinata nazionalità è particolarmente eleva-

to. In questo caso, essendo l'OFPPA tenuta a rendere le sue decisioni in termini ragionevoli, tutti i funzionari di protezione potranno essere designati per l'istruzione di queste domande.

¹⁴⁰ G. Sadik, S. de Bourgoing, M. Jourdan, *Voyage au centre de l'asile – Enquête sur la procédure de détermination de l'asile*, gennaio 2010, La Cimade (pagg. 22-23) Il funzionario di protezione prende in considerazione vari fattori fra cui, ad esempio, il luogo dove vive il richiedente, se è ospitato in un CADA o meno, le sue risorse economiche, se ha l'autorizzazione al soggiorno o è soggetto alla procedura prioritaria.

¹⁴¹ G. Sadik, S. de Bourgoing, M. Jourdan, *Voyage au centre de l'asile – Enquête sur la procédure de détermination de l'asile*, gennaio 2010, La Cimade.

¹⁴² Nell'ambito del piano d'azione per la riforma dell'OFPPA adottato a seguito di un'importante consultazione interna iniziata nel febbraio 2013, al fine di uniformare la dottrina e le diverse procedure interne, è stato creato un Comitato di armonizzazione incaricato di contribuire all'armonizzazione delle modalità di lavoro e di vigilare sulla loro applicazione.

¹⁴³ La formazione dura due giorni ed è animata dai membri dell'associazione francese Forum-Réfugiés COSI e dell'associazione belga Ulysse. Quattro sono i temi affrontati nel corso di detta formazione: approcci e determinazione del trauma; accompagnamento del richiedente nel suo racconto; analisi delle reazioni durante e dopo il colloquio e autotutela psicologica.

¹⁴⁴ L'art. R. 723-1-1 del CESEDA, introdotto nel 2008, dispone che il resoconto del colloquio deve indicare, oltre alle ragioni che giustificano l'asilo, le informazioni inerenti all'identità dello straniero e della sua famiglia, i luoghi e i paesi attraversati o nei quali ha soggiornato, la sua nazionalità, eventualmente i paesi in cui ha risieduto e le eventuali precedenti domande di protezione internazionale.

¹⁴⁵ Si veda il testo del nuovo art. L. 723 – 6 CESEDA.

¹⁴⁶ Si veda il testo del nuovo art. L. 723 – 7 CESEDA. La disposizione prevede altresì la possibilità che l'audizione venga registrata. In questo caso, tuttavia, il richiedente potrà avere accesso a detta registrazione solo alle condizioni fissate dall'Ufficio e ai fini dell'esercizio del diritto di ricorso contro l'eventuale decisione negativa dell'OFPPA.

¹⁴⁷ Forum Refugiés COSI e ECRE, *Asylum Information Database, National Country Report – France*, gennaio 2015 e disponibile in inglese al link <http://www.asylumineurope.org/reports/country/france>; OFPPA e UNHCR, *Contrôle Qualité, Premier exercice d'évaluation*, 17 settembre 2014.

¹⁴⁸ G. Sadik, S. de Bourgoing, M. Jourdan, *Voyage au centre de l'asile – Enquête sur la procédure de détermination de l'asile*, La Cimade, gennaio 2010.

¹⁴⁹ G. Gyulai, *Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo – La qualità come requisito di legge nell'UE*, Comitato Helsinki Ungherese, 2011. Lo studio analizza il ruolo che rivestono le COI nella legislazione e giurisprudenza dell'UE e negli Stati membri concentrando l'esame su specifici standard di qualità sostanziali collegati alla ricerca e all'utilizzo di queste informazioni.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pag 22.

¹⁵¹ La CNDA dispone essa stessa del suo proprio servizio COI composto da ricercatori professionisti e specializzati il cui compito principale è quello di fornire le informazioni sui paesi d'origine;

¹⁵² Si veda il sito del Ministero dell'interno francese alla pagina <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/L-accueil-des-demandeurs-d-asile/Les-droits-sociaux-des-demandeurs-d-asile> (ultima consultazione settembre 2015).

¹⁵³ Alla fine del 2012, esistevano 269 centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CADA) con una capacità di accoglienza di 21.410 persone. Un centro è specialmente destinato ai minori non accompagnati. Nel 2012, i richiedenti asilo aventi diritto all'accoglienza in pendenza di procedura erano 54.322 fra cui solo il 33,7% beneficiava di un posto in CADA. Il periodo medio d'ottenimento di un posto in questo tipo di struttura era di 11 mesi.

¹⁵⁴ Si osservi tuttavia che anche il dispositivo d'urgenza si è rivelato insufficiente e questo comporta che i richiedenti asilo trovino riparo in strutture di diritto comune che ospitano persone senza fissa dimora. Questa situazione, oltre a provocare una disuguaglianza di trattamento fra richiedenti asilo, genera ulteriori tensioni e problemi di coabitazione fra persone con esigenze diverse.

¹⁵⁵ Si veda www.pole-emploi.fr/informations/la-solidarite-@/article.jspz?id=60685 (consultato l'ultima volta in Luglio 2015).

¹⁵⁶ *Pôle Emploi* è un ente pubblico competente in materia d'impiego principalmente responsabile della gestione dei sussidi di disoccupazione e dell'accompagnamento dei disoccupati nella ricerca d'impiego;

¹⁵⁷ La gestione dell'ATA da parte di Pôle Emploi sollevava diverse difficoltà cfr. *Rapport d'Information fait au nom de la commission des finances sur l'allocation temporaire d'attente (ATA)*, dal senatore M. Roger Karoutchi e disponibile in francese alla pagina internet <http://www.senat.fr/rap/r13-105/r13-1051.pdf> (consultato l'ultima volta in luglio 2015) e <http://www.lacimade.org/regions/ile-de-france-champagne/nouvelles/706-Communiqu-Droit-au-Compte>.

¹⁵⁸ L'importo e le soglie di detto sussidio devono essere fissate con decreto e dovranno prendere in considerazione le risorse dell'interessato, il tipo d'alloggio e le prestazioni ivi offerte, le persone a carico e il numero di bambini e delle persone che accompagnano il richiedente. Il decreto fisserà anche le modalità di versamento di detto sussidio.

¹⁵⁹ La decisione che riguarda la sospensione, il ritiro o il rifiuto di accordare le condizioni materiali di accoglienza è presa per iscritto e motivata, prende in considerazione la vulnerabilità del richiedente, e viene presa dopo aver messo in condizione il richiedente di presentare le sue osservazioni scritte.

¹⁶⁰ Si veda *Défenseur des droits, Avis du Défenseur des droits n° 15-05*, 1 aprile 2015, pag. 6.

¹⁶¹ Si veda l'art. L. 380-1 del Codice di sicurezza sociale. Il richiedente deve fornire le prove relative alla regolarità del suo soggiorno, lo stato di famiglia e le risorse. Infatti, la CMU è gratuita qualora le risorse dell'interessato siano inferiori a un determinato importo che attualmente è pari a 9.601 euro annui. In caso quest'ul-

timo non disponga di alcuni documento in grado di provare il suo reddito, è ammessa l'auto-certificazione.

¹⁶² Nel 2011 l'accesso all'AME era stato subordinato al pagamento di una tassa annuale pari a 30 euro a persona. Tuttavia tale previsione è stata abrogata nel 2012.

¹⁶³ Nel 2006 questa associazione, insieme al Ministero della Sanità francese e l'INPES (*Institut National de prévention et de d'éducation pour la santé*) hanno pubblicato in 22 lingue diverse un manuale destinato ai migranti al fine di aiutarli a orientarsi e a capire il funzionamento del sistema sanitario francese. L'ultimo aggiornamento disponibile di questo manuale è di agosto 2013.

¹⁶⁴ Nel rapporto redatto da *Forum Réfugiés Cosi – ECRE, Asylum Information Database – Country Report France*, 26 gennaio 2015, si riporta a pagina 73 che ben il 28% dei richiedenti ha dichiarato aver rinunciato alle cure nei 12 mesi precedenti la loro testimonianza.

¹⁶⁵ Si veda il rapporto di *Forum Réfugiés Cosi – ECRE, Asylum Information Database – Country Report France*, 26 gennaio 2015 pag. 73; si vedano anche i dati pubblicati da *Médecins du Monde* nel rapporto *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France*, rapporto 2013, pag. 107.

¹⁶⁶ Si veda *Défenseur des droits, Avis du Défenseur des droits n° 15-05*, 1 aprile 2015.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ La legge di riforma ha così trasposto nell'ordinamento interno quanto previsto dall'art. 15 della Direttiva 2013/33/UE che dispone che “*gli Stati membri garantiscono l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente*”.

¹⁶⁹ Si veda *Coordination Française pour le Droit d'Asile, Analyse du Projet de Loi Relatif à la Réforme du Droit d'Asile*, aprile 2015, pag. 6.

¹⁷⁰ *Forum Réfugiés Cosi – ECRE, Asylum Information Database – Country Report France*, 26 gennaio 2015, pag. 70.

¹⁷¹ Rispettivamente in svedese *Utlänningslagen 2005:716* ; *Lag om ändring i utlänningslagen 2009:1542* ; e *Lagen om mottagande av asylsökande 1994:137*.

¹⁷² In svedese *Utlänningsförordningen 2006:97* e *Förordning om lagen om mottagande av asylsökande 1994:361*.

¹⁷³ Sul sito del Governo svedese (www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2015/07/ds-201537/ consultabile solo in svedese) è pubblicato un rapporto in cui vengono riportate le modifiche necessarie per il recepimento della direttiva 2013/32/UE insieme a una spiegazione degli eventuali emendamenti e dei punti sui quali non è necessario intervenire. Ai fini del presente studio, tali modifiche verranno menzionate quando rilevanti. Si noti tuttavia che allo stato, in materia di accesso alla procedura, nessun emendamento rilevante alla disciplina in vigore sembra attualmente previsto.

¹⁷⁴ Si veda il rapporto della Caritas Svezia e l'ECRE, *Asylum Information Database*,

National Country Report – Sweden, Aprile 2015 e disponibile al seguente link: <http://www.refworld.org/pdfid/5408091d4.pdf>.

¹⁷⁵ Si veda a questo proposito lo studio *EMN Focused Study 2012, Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices National Contribution from Sweden* secondo il quale, nel 2012, circa il 90% dei richiedenti protezione internazionale al momento della domanda di protezione internazionale era sprovvisto dei documenti identificativi o munito di documenti falsi. Il ricorso ai test di lingua per la determinazione del Paese d'origine quando l'interessato non è in grado di fornire un documento identificativo è criticato per diverse ragioni. L'incertezza del risultato e le conseguenze su una domanda di protezione internazionale sono fra le più dure. Si legga a questo proposito, ad esempio, l'articolo di Aisha Maniar, *Language testing of asylum claimants: a flawed approach*, 7 agosto 2014 e disponibile sul sito www.irr.org.uk/news/language-testing-of-asylum-claimants-a-flawed-approach/.

¹⁷⁶ Sempre secondo lo studio *EMN Focused Study 2012, Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices National Contribution from Sweden* l'assenza di documenti identificativi non è tuttavia sempre considerata problematica come nel caso dei richiedenti che provengono da paesi quali la Somalia dove la difficoltà di disporre di detta documentazione è un fatto notorio.

¹⁷⁷ La tessera LMA, nonostante il formato e i contenuti simili, non deve essere confusa con una carta d'identità svedese e, in caso di decisione negativa o di ottenimento del permesso di soggiorno, l'interessato sarà tenuto a restituirla.

¹⁷⁸ La Svezia non ha ancora provveduto al recepimento del nuovo pacchetto asilo e che è attualmente in discussione il recepimento della Direttiva Procedure; tuttavia, alla lettura del memorandum che accompagna la proposta di emendamenti non pare che attualmente su questo tema intervengano modifiche particolari. Si veda il rapporto del *Migrationsverket, Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, scaricabile in svedese alla pagina internet www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2015/07/ds-201537/.

¹⁷⁹ Inoltre il *Migrationsverket* chiede al richiedente di esibire il passaporto o, in mancanza, un altro documento idoneo a provarne l'identità come ad esempio la carta d'identità, la patente di guida o il certificato di nascita.

¹⁸⁰ Se necessario con l'ausilio di un interprete disponibile al telefono.

¹⁸¹ In realtà l'UNHCR, nel rapporto *Migrationsverket, Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd* del 2011 (disponibile solo in svedese), lamentava l'assenza di alcune informazioni essenziali per il richiedente, come ad esempio le indicazioni relative all'onere della prova e al tipo di domande che di solito vengono poste al momento dell'audizione o, più generalmente, cosa ci si attende dagli interessati.

¹⁸² Si veda www.youtube.com/channel/UC3N-O5mKh1BMdTkZMV09aYA.

¹⁸³ Si veda il rapporto disponibile in inglese *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database – Country Report Sweden*, aprile 2015.

¹⁸⁴ Il *LEAN model* è un metodo di lavoro importato dal settore privato e che è incentrato sul procedimento e le modalità di apprendimento. Il richiedente protezione internazionale è messo al centro di un sistema disegnato su un approccio orientato al cliente e che si basa su quattro pilastri: efficienza della procedura, gestione delle prestazioni, organizzazione e competenze, mentalità e comportamento. Dopo un progetto pilota noto con il nome “*Shorter wait*” questo nuovo modello di gestione è stato generalizzato in seno al *Migrationsverket*.

¹⁸⁵ Si noti inoltre che indipendentemente dal carico di lavoro del *Migrationsverket* e la lunghezza dell’attesa, con la recente attuazione del progetto “*Kortare väntan*” (letteralmente “attesa più breve”), si cerca di provvedere alla nomina del difensore d’ufficio nei termini più brevi possibili, cercando così di ridurre il numero dei casi in cui quest’ultimo non riesca a incontrare il richiedente prima dell’audizione.

¹⁸⁶ Si veda il rapporto in inglese di *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database – Country Report Sweden*, aprile 2015.

¹⁸⁷ Di particolare interesse è il rapporto pubblicato nel 2011 dall’UNHCR *Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*, che per molti aspetti appare ancora di grande attualità nonché le informazioni accuratamente raccolte sul sito <http://www.sanna-ord.se/>.

¹⁸⁸ Si veda UNHCR, *Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*, 2011.

¹⁸⁹ L’interessato può richiedere un interprete e un avvocato dello stesso sesso. Il *Migrationsverket* non è tenuto a provvedere in tal senso ma cerca di accontentare detta richiesta. Non è invece possibile nominare degli interpreti dello stesso credo religioso del richiedente e questo, in qualche caso, può comportare una mancanza di fiducia in capo all’interessato che esita a soffermarsi su aspetti importanti per la decisione sul merito della sua domanda.

¹⁹⁰ Questa prassi è apprezzata dal UNHCR che sottolinea che procedendo in tal modo il funzionario che interroga il richiedente può concentrarsi esclusivamente sull’audizione senza doversi preoccupare di prendere nota delle dichiarazioni rese. Tuttavia, dai rapporti e informazioni raccolti ai fini della presente ricerca emerge che tale prassi sia raramente seguita e, in ogni caso, solo in alcuni uffici del *Migrationsverket*.

¹⁹¹ Si segnala tuttavia che una riforma su questo aspetto è in corso di discussione al fine di permettere all’avvocato del richiedente di avere accesso alle registrazioni ufficiali (*Migrationsverket, Information from senior legal adviser at the Migration Board provided to Caritas*).

¹⁹² Codice adottato dal *Kammarkollegiet* a Stoccolma e l’ultima versione risulta aggiornata al 2010.

¹⁹³ Si veda *Caritas Sverige, ECRE, Asylum Information Database – National Country Report – Sweden*, Aprile 2015, pp. 18-19.

¹⁹⁴ Si veda *Caritas Sverige, ECRE, Asylum Information Database – National Country Report – Sweden*, Aprile 2015, p. 19.

¹⁹⁵ Così almeno indica l'UNHCR nel suo rapporto *Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydde*, 2011.

¹⁹⁶ UNHCR, *Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydde*, 2011, pp. 63 e ss.

¹⁹⁷ Si veda UNHCR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status, under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees Reissued Geneva*, December 2011, pp. 38 e ss.

¹⁹⁸ UNHCR “*Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydde*”, 2011; Croce Rossa Svedese, *Tortyrskador i asylprocessen under lupp – Hur värderas tortyrskador i den svenska asylprocessen och vad krävs för att få skydd?*, Stoccolma 2015 entrambi disponibili in svedese.

¹⁹⁹ A questo proposito si veda la decisione Corte EDU *R.C. v. Sweden* del 9 marzo 2010, la decisione del *Migrationsverket* MIG 2012:2, e le linee guida del *Migrationsverket* (RCI 20/2012).

²⁰⁰ Si veda il rapporto redatto dalla Croce Rossa Svedese, *Tortyrskador i asylprocessen under lupp – Hur värderas tortyrskador i den svenska asylprocessen och vad krävs för att få skydd?*, Stoccolma 2015, disponibile in svedese.

²⁰¹ *Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden*, RCI 08/2013, 2013 -05 -31.

²⁰² *Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående metod för prövning av tillförlitlighet och trovärdighet*, RCI 09/2013, 2013 – 10 – 06.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Come sottolineato da G. Gyulai in *Le informazioni sui paesi d'origine nella procedura di asilo – La qualità come requisito di legge nell'UE*, Budapest, Ungheria 2011. Anche la *Migration Court* riconosce l'importanza delle COI nel procedimento d'asilo. Infatti, un richiedente può incontrare diverse difficoltà nel sostenere la sua richiesta di asilo con delle prove e il *Migrationsverket*, e in alcuni casi anche la *Migration Court*, può in certe situazioni condividere la responsabilità di stabilire i fatti del caso, attraverso *inter alia* la presentazione di informazioni sul paese.

²⁰⁵ Si veda il sito www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Country-of-origin-information-Lifos.html. La pubblicazione di queste informazioni è richiesto dalla legislazione svedese (Regolamento 2007:996 riguardo agli obblighi fondamentali e all'organizzazione del *Migrationsverket* sezione 2 (7)) che stabilisce che è compito del *Migrationsverket* di garantire che le informazioni sul paese di origine dell'Agenzia siano rese pubbliche nella misura più ampia possibile.

²⁰⁶ UNHCR “*Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydde*”, 2011. Questa circostanza in genere si verifica nei casi in cui il funzionario è confrontato a un grande numero di casi di persone provenienti dallo stesso Paese in cui la situazione è notoriamente critica. All'epoca della pubblicazione del rapporto tale circostanza riguardava specialmente i cittadini

Somali. L'UNHCR sottolinea comunque l'importanza di un esame circostanziato della domanda perché anche in questi casi i richiedenti possono avere dei timori di persecuzione fondati su motivi individuali che devono essere esaminati.

²⁰⁷ UNHCR "Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd", 2011; questo avviene specialmente nei casi in cui il richiedente protezione internazionale è membro di una minoranza etnica o religiosa anche se l'UNHCR menziona anche casi di domande di protezione da parte di donne provenienti da determinati Paesi.

²⁰⁸ Si veda *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database – Country Report Sweden*, aprile 2015. Il rapporto indica tuttavia che non vi sono misure speciali in materia di alloggio per le persone affette da traumi. Sempre secondo il rapporto, attualmente tuttavia un gruppo di lavoro in seno al *Migrationsverket* sta analizzando tutti gli aspetti relativi all'accoglienza delle persone vulnerabili alla luce della prossima trasposizione nel diritto svedese della Direttiva 2013/33/UE.

²⁰⁹ Si veda *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database – Country Report Sweden*, aprile 2015, pag. 34.

²¹⁰ Si veda *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database – Country Report Sweden*, aprile 2015, in cui si riporta l'esempio delle spese per acquistare medicinali, ma tale aiuto eccezionale può essere anche richiesto quando, ad esempio, in inverno quando è necessario acquistare capi d'abbigliamento pesanti per proteggersi dal freddo.

²¹¹ Si noti che l'ammontare di questo aiuto all'affitto per i nuclei familiari è unico, non varia quindi in funzione del numero dei suoi componenti.

²¹² Legge 2008:344.

²¹³ La norma parla di straniero, termine con il quale si intende colui che ha richiesto il permesso di soggiorno a titolo dell'asilo (in senso ampio).

²¹⁴ Quando la norma è stata inserita nel 2008, i tempi per l'ottenimento del permesso erano più lunghi e le contee avevano il tempo di contattare tutti gli interessati. Attualmente, tuttavia, le organizzazioni presenti sul territorio denunciano che le contee non sono più in grado di contattare tutti gli interessati in tempi ragionevoli e capita che i richiedenti protezione internazionale non vengano sottoposti ad alcun controllo medico. La situazione è ancora più grave se si considera lo stato psicologico di queste persone e che tali carenze colpiscono anche i bambini. Informazione disponibile in svedese sul sito www.sanna-ord.se/asylnytt/arkiv/motagande/vard_info.html (consultato in luglio 2015).

²¹⁵ La versione inglese della norma che dispone il diritto alle cure mediche d'urgenza parla di cure che non possono essere rimandate. L'espressione purtroppo è troppo vaga e crea incertezze al momento della sua applicazione oltre che confusione per i richiedenti asilo che spesso non riescono a capire il significato.

²¹⁶ Si veda http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/projects/stories/sweden_eref_01_en.htm (ultima visita Luglio 2015).

²¹⁷ Il rapporto di *Caritas Sverige – European Council on Refugees and Exiles, Asylum*

Information Database – Country Report Sweden, Aprile 2015 indica che i richiedenti asilo devono pagare 50 kr (circa €5.30) per vedere un medico. Le cure infermieristiche o di fisioterapia invece costano 25 kr (€2.65) a seduta. La tariffa per le cure di emergenza in ospedale varia da comune a comune. Per i farmaci invece, i richiedenti protezione internazionale non possono essere tenuti a versare più 50 kr (€5.30). Questo vale anche per i minori. Infine esiste la regola detta delle “400 corone” (circa €42) per cui se un richiedente spende in medicine e cure più di 400 kr in sei mesi può fare domanda di un sussidio complementare. In questo caso, il *Migrationsverket* potrà decidere di rimborsare le spese mediche oltre questa soglia;

²¹⁸ Si veda il rapporto di Maria Stålgren, *An explorative study of the protection of health for asylum seekers in Sweden in relation to health as a Human Right*, Croce Rossa Svedese, Stoccolma dicembre 2008.

²¹⁹ Il rapporto in svedese *VÄGLEDNING INFÖR HÄLSOUNDERSÖKNINGAR FÖR MIGRANTER – Möten om hälsa (Guidance for health assessments for migrants – Meetings on health)*, a pagina 12, richiama un rapporto redatto dal Consiglio Nazionale per la Salute e il Welfare svedese (il *Socialstyrelsen*), intitolato “*Vård för papperlösa*” (*Caring for undocumented*) in cui ci si interroga sulla definizione in oggetto e si sottolineano i rischi di un’interpretazione non conforme al principio di dignità umana non solo per i migranti privi di documenti ma anche per i richiedenti protezione internazionale.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Si veda la versione provvisoria del rapporto *Les réfugiés et le droit au travail*, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapporteur M. Christopher Chope, Royaume-Uni, Consiglio d’Europa.

²²² Si veda il *Handbok I Migrationsrätt section AT-UND*, *Migrationsverket*, pag.5, disponibile in svedese alla pagina internet www.migrationsverket.se.

²²³ Come si accennerà in seguito, infatti, l’alloggio viene attribuito gratuitamente al richiedente se questi non dispone di risorse sufficienti. In caso contrario, sarà tenuto a versare al *Migrationsverket* un canone di locazione;

²²⁴ Il contratto di lavoro può anche essere *part-time* ma in quest’ultimo caso si richiede un reddito mensile minimo di 13.000 kr;

²²⁵ Nel caso in cui il *Migrationsverket* rigetti la domanda di conversione dello status di richiedente asilo in quello di soggiornante per motivi lavorativi, il richiedente sarà obbligato a lasciare il Paese e fare domanda di permesso di soggiorno dall’estero. Infine, si noti che il rigetto potrà essere impugnato entro 2 settimane;

²²⁶ A questo proposito si consulti la scheda comparativa redatta dall’*European Migration Network*, *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, 14 febbraio 2013;

²²⁷ Gli adulti non hanno accesso al sistema educativo come richiedenti asilo. Come riportato nel più volte menzionato rapporto della Caritas svedese e dell’ECRE, *Asylum Information Database – Country Report Sweden* (Aprile 2015) la Caritas ha constatato negli ultimi due anni un peggioramento dell’offerta. Fino a due anni fa, infatti, l’Agenzia per la Migrazione organizzava dei corsi di

lingua svedese per i richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, dal 2012 questo servizio è stato interrotto poiché il *Migrationsverket* sostiene che con la riduzione dei tempi della procedura, non vi è un grande interesse a garantire l'insegnamento della lingua svedese.

²²⁸ Si vedano le statistiche pubblicate dal OECD alla pagina stats.oecd.org/index.aspx?queryid=21760 (consultato l'ultima volta in agosto 2015).

²²⁹ Per un'analisi puntuale delle disposizioni si rimanda al secondo capitolo.

²³⁰ D. Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18 Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. (14G00028) (GU Serie Generale n.55 del 7-3-2014).

²³¹ Gli altri provvedimenti sono la L. 17 ottobre 2014 n. 146 di conversione del D. L. 119/2014 recante disposizioni urgenti in materia di riconoscimento della protezione internazionale e il D. M. 10 novembre 2014 sui quali si tornerà successivamente.

²³² Per l'analisi delle disposizioni del D. Lgs. 142/2015 si rinvia anche al secondo capitolo; per la disamina del sistema di accoglienza si rinvia invece al quarto capitolo.

²³³ Si rinvia a quanto precisato riguardo all'art. 1 D. Lgs. 25/08 rispetto agli interventi delle navi italiane in alto mare.

²³⁴ Il considerando 17 della Direttiva procedure rifiuta prevede che i professionisti che esaminano le domande di protezione svolgano le loro attività nel debito rispetto dei principi deontologici applicabili.

²³⁵ Al fine di dare completa ed effettiva attuazione all'art. 17, parr. 5 e 7 della direttiva 2013/32/UE, nella lett. n), n. 2) del decreto legislativo il comma 2-bis dell'art. 14 del decreto legislativo n. 25/2008, introdotto dal decreto legislativo in esame, deve essere interpretato nel senso che il richiedente e il suo avvocato devono ricevere la trascrizione della registrazione prima che la Commissione adotti la sua decisione e che entro un termine dal ricevimento della trascrizione, espressamente indicato in calce al testo trascritto, il richiedente può fare pervenire alla Commissione osservazioni su eventuali errori di traduzione o malintesi contenuti nella trascrizione. Non è inoltre stata data espressa trasposizione alla previsione di cui all'art. 12 par. 4 della Direttiva in base al quale se il richiedente rifiuta di confermare che il contenuto del verbale o della trascrizione rifletta correttamente il colloquio personale, le motivazioni di tale rifiuto sono registrate nel suo fascicolo.

²³⁶ Per approfondimenti sul tema della lingua si rimanda ai risultati del progetto Prin – La lingua come fattore di integrazione sociale e politica consultabili – La lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici statali, regionali e locali <http://www.asgi.it/prin>.

²³⁷ Il tema è stato oggetto di un'importante pubblicazione *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale* realizzata dal Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione insieme al servizio centrale – Sprar, Asgi, UNHCR e Anusca.

Capitolo quarto | **Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano**

Caterina Bove

4.1 Il diritto alla accoglienza in Italia: un diritto fondamentale con molteplici declinazioni

Il diritto all'accoglienza è un diritto fondamentale dei richiedenti asilo, un perno attorno al quale ruota l'effettivo godimento di tutti i diritti che la legge riconosce loro; un diritto su cui si misura e da cui dipende la concretezza della tutela che si vuole offrire a chi domanda protezione internazionale e che, ben esplicitata sulla carta, può ridursi a ben poca cosa se non tradotta in accesso e orientamento ai servizi, attenzione al singolo e alle vulnerabilità, utilizzo mirato delle risorse.

Declinato in Italia in modo da essere strettamente dipendente dall'approccio, più o meno lungimirante, integro e trasparente, delle istituzioni presenti nei singoli territori, il diritto all'accoglienza si è a lungo sostanziato in livelli di tutela concretamente molto distanti.

Quando alla varietà dell'approccio territoriale (limite difficilmente superabile) si è aggiunta la "varietà" (o meglio la vacuità) normativa, il risultato è stato quello che conosciamo: il moltiplicarsi di sistemi che, rispondendo a un medesimo obbligo giuridico – quello di accogliere – hanno fornito e forniscono soluzioni divergenti, incanalando i titolari di quel diritto, i richiedenti asilo, in percorsi paralleli, spesso originati da una distorta concezione del metodo: assistenzialista e scarsamente

finalizzato, quando non, nella peggiore delle ipotesi, superficiale e speculativo.

Il decreto n. 142 del 18 agosto 2015, attuativo della direttiva 2013/33/UE, si cala su questo caos sistemico tentando, a prima vista apprezzabilmente, di ricondurlo a un ordine più razionale ma omettendo – forse volutamente – di attribuire il giusto peso alle ragioni che avevano palesato il fallimento del precedente modello normativo, finisce per riproporne le carenze, le incertezze e soprattutto i rischi, in termini di garanzia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

4.2 Il nuovo sistema di accoglienza dei richiedenti asilo

Il decreto n. 142/2015, in vigore dal 30 settembre 2015, articola il sistema di accoglienza in fasi, distinguendo tra: una fase di primo soccorso e prima assistenza, operazioni che continuano a svolgersi nei centri istituiti nei principali luoghi di sbarchi o di arrivi; una prima accoglienza, da attuare nei centri collettivi già esistenti o da istituire con apposito decreto ministeriale, o, in caso di indisponibilità, in strutture “temporanee”; infine una seconda accoglienza, affidata alle strutture del sistema S.P.R.A.R.

Il decreto è già operativo ma la sua completa attuazione è legata all’emanazione di successive norme secondarie, tra le quali il relativo regolamento di attuazione da adottarsi entro il 30 marzo 2016.

4.2.1 La fase di primo soccorso

Le funzioni di primo soccorso e prima assistenza continuano a svolgersi presso i centri regolati dalla cd. Legge Puglia (L. n. 563/1995) alla quale, seppur impropriamente, si rimanda in riferimento ai C.P.S.A. (Centri di primo soccorso e accoglienza) presenti nei principali luoghi di sbarchi²³⁸.

Il decreto precisa che, nei medesimi centri, debbano essere avviate le operazioni di identificazione ma nulla aggiunge su tempi, modalità, qualità dei servizi eccetera.

È noto come nei C.P.S.A., in assenza di un riferimento normativo e in nome di non precisate esigenze di identificazione e smistamento, i richiedenti asilo siano stati illegittimamente privati della propria libertà personale e trattenuti per settimane, in condizioni lesive della loro dignità personale e troppo spesso disumane e degradanti: se alla manifestazione della volontà di richiedere asilo avrebbe dovuto seguire l'immediato trasferimento presso adeguati centri di accoglienza, il vuoto normativo, l'indisponibilità di posti e il caos burocratico – organizzativo, hanno legittimato, in questi luoghi, una vera e propria detenzione dei richiedenti asilo operata senza l'adozione di alcun provvedimento formale, né di una convalida giudiziaria, dunque in palese violazione del diritto di habeas corpus e delle tutele di cui agli artt. 13 e ss. della nostra Costituzione²³⁹.

Proprio di recente, pronunciandosi sul trattenimento di alcuni tunisini nel CPSA di Lampedusa nel 2011, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha duramente condannato l'Italia per il trattamento loro riservato, constatando la violazione, nei loro confronti, di diversi diritti tutelati dalla Cedu²⁴⁰: in particolare, la Corte ha rilevato che le condizioni in cui i cittadini tunisini erano stati accolti, in una situazione di sovraffollamento, scarse condizioni igieniche, divieto di contatti con l'esterno e continua sorveglianza da parte delle forze dell'ordine, assenza di informazioni sul proprio status giuridico nonché sulla durata e sulle ragioni del trattenimento, avesse determinato la violazione dell'art. 3 della Cedu, cioè del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti²⁴¹.

Per questo, il rimando del decreto 142/2015 a una legge che, in realtà, non ha mai correttamente legittimato il funzionamento di tali centri²⁴², e la mancata precisazione di termini perentori di sosta e di condizioni di accoglienza adeguate, desta un forte allarme per il concreto rischio che, nonostante la condanna della Corte Edu, questi centri continuino a rappresentare habitat ideali per abusi di potere, pratiche illegittime e pesanti violazioni di diritti umani.

4.2.2 La prima accoglienza: finalità e modalità di accesso, tipologia di strutture e tempi di permanenza

Scopo della prima accoglienza è offrire ospitalità ai richiedenti asilo ove ricorrano “esigenze di prima accoglienza” e di “definizione della posizione giuridica” (art. 9 c.1). In tale ipotesi, più nello specifico, la sosta nei centri sarebbe funzionale alle “operazioni di identificazione”, alla “verbalizzazione e all’avvio della procedura di esame della domanda”, nonché agli accertamenti medici per il rilievo di eventuali vulnerabilità, da tenere in conto per una successiva e più mirata collocazione (art. 9 c.4).

L’accesso ai centri è disposto dal prefetto, il quale, sentito il Ministero dell’Interno, vi invia i richiedenti asilo.

Sembrirebbe, da una lettura sistemica del decreto, che i centri non rappresentino una tappa obbligatoria perché nell’eventualità in cui la domanda sia stata già formalizzata e siano disponibili posti nello SPRAR, la prefettura potrebbe disporre direttamente l’ingresso nella “seconda accoglienza”²⁴³.

Le strutture demandate a ospitare i richiedenti asilo in questa fase sono centri di accoglienza collettivi, strutture fino a oggi connotate da grandi dimensioni, isolamento dai centri urbani e scarsi o comunque difficoltosi contatti con la realtà esterna.

Ai centri già esistenti, ovvero, agli attuali C.A.R.A. (Centri di accoglienza dei richiedenti asilo) e ipoteticamente ai CDA, se ne affiancheranno altri, da istituire con decreti ministeriali ad hoc (art. 9 c.3). Con decreto del Ministero dell’Interno, potranno esservi destinati anche i centri regolati dalla cd. “Legge Puglia”.

In caso di saturazione, è ammesso il ricorso a centri di accoglienza temporanei (art. 11), attivati dalle Prefetture su incarico del Ministero, nei quali saranno garantiti i medesimi standard di servizi.

Le condizioni di accoglienza garantite all'interno di tali centri sono di livello essenziale (art. 10 c.1). Sono assicurati: il rispetto della sfera privata e la tutela della salute psico-fisica dei richiedenti, con attenzione alle vulnerabilità (delineate all'art. 17); l'unità familiare dei coniugi e parenti entro il 1° grado; la prevenzione da forme di violenza e la sicurezza degli accolti. È consentita – ma monitorata- la comunicazione con avvocati, ministri di culto ed enti di tutela, ed è garantita la libertà di uscita ma solo nelle ore diurne.

La norma non indica alcun limite temporale alla permanenza dei richiedenti asilo in tali centri.

Il nodo centrale del funzionamento dell'intero meccanismo viene perciò aggirato attraverso il largo uso di formule approssimative: il richiedente è accolto in tali centri “per il tempo necessario” allo svolgimento delle operazioni e agli adempimenti di cui all'art. 9 c.1 e c.4, espletate le quali può ancora restarvi “per il tempo strettamente necessario” al trasferimento nelle strutture dello SPRAR (art. 9 c.5).

4.2.3 La seconda accoglienza – lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)

Il decreto 142/2015 stabilisce, all'art. 14, che i richiedenti che hanno formalizzato la domanda di protezione internazionale e sono privi di mezzi adeguati di sussistenza, parametrati all'importo annuo dell'assegno sociale, sono inviati dalla prefettura nelle strutture SPRAR²⁴⁴.

Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, istituito dall'art. 32 della legge n. 189/2002, è costituito dalla rete di enti locali che, avvalendosi delle realtà del terzo settore, realizzano progetti di accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Il sistema è coordinato dal cd. Servizio Centrale, struttura tecnica gestita da ANCI in convenzione con il Ministero dell'Interno, alla quale sono attribuiti anche compiti di monitoraggio, supporto, consulenza e informazione agli enti locali.

I finanziamenti²⁴⁵ sono erogati dal Ministero dell'Interno ai comuni selezionati tra quelli partecipanti al bando nazionale, pubblicato con cadenza almeno triennale; la presentazione del progetto da parte dei comuni è meramente volontaria e prevede una compartecipazione di spesa a loro carico.

Al fine di favorire l'adesione al bando da parte del maggior numero di enti locali, il d.lgs 142/2015 ha introdotto la possibilità di derogare al limite, stabilito per legge, in base al quale il finanziamento statale non può superare la quota dell' 80% sul costo totale del singolo progetto²⁴⁶.

I progetti SPRAR mettono in atto un'accoglienza "integrata", centrata su percorsi individuali e finalizzata a fornire agli accolti tutti gli strumenti utili a riacquistare l'autonomia individuale. Per consentire una migliore interazione con il territorio, gli enti locali attuatori devono avvalersi di appartamenti o strutture residenziali di piccole o medie dimensioni, ubicate nei centri abitati oppure in luoghi ben collegati agli stessi da mezzi di trasporto.

I servizi minimi da garantire in ciascun progetto e per ciascun accolto assicurano un livello di accoglienza molto elevato e comprendono: la mediazione linguistico-culturale; l'accoglienza materiale (vitto e alloggio); l'orientamento e accesso ai servizi del territorio; la formazione e riqualificazione professionale; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento abitativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento sociale; l'orientamento e l'accompagnamento legale e la tutela psico-socio-sanitaria.

I tempi dell'accoglienza sono modellati, tendenzialmente, sulla medesima logica del supporto mirato. L'accoglienza è attualmente garantita fino alla conclusione dell'iter procedurale necessario a ottenere il riconoscimento del titolo di protezione e, dopo la notifica del provvedimento che ne riconosce una, per ulteriori sei mesi, prorogabili, su richiesta motivata per il raggiungimento di determinati obiettivi di inclusione socio-lavorativa o per ragioni di salute.

Il nuovo decreto (art. 14 c.4) assicura l'accoglienza ai richiedenti asilo fino alla conclusione dell'iter di esame della domanda di asilo da parte della Commissione Territoriale e, in caso di rigetto, anche durante la fase del ricorso giurisdizionale. Nulla accenna però, in merito all'accoglienza di coloro ai quali è stata già riconosciuta una protezione, i quali, stando alla formulazione della norma, potrebbero restarne gravemente esclusi qualora ricevano la notifica del relativo provvedimento di riconoscimento di protezione durante la permanenza in un centro di prima accoglienza o in un centro temporaneo.

Negli ultimi 4 anni la capacità recettiva della rete Sprar è cresciuta in maniera esponenziale: dai 3.979 posti finanziati nel 2011 si è passati a 9.356 posti tra il 2012 e il 2013, e poi a 20.965 posti nel triennio 2014-2016, cui si aggiungono gli ulteriori 10mila messi al bando per il biennio 2016-2017.

In maniera altrettanto significativa, però, sono cresciute le domande di asilo presentate in Italia, passate dalle 27 mila del 2013, alle 65 mila del 2014²⁴⁷ e pari a almeno 39 mila nei soli primi 7 mesi del 2015²⁴⁸. Se a queste si aggiunge il numero dei richiedenti asilo /rifugiati già accolti e il cui percorso di accoglienza non è concluso, è evidente per quale ragione persino un potenziamento così consistente (cioè una crescita di ben 7 volte) non abbia soddisfatto le aspettative.

Si è trattato dunque di una misura – questa del semplice allargamento Sprar – certamente importante, ma non adeguata né lungimirante: insufficiente rispetto al numero effettivo dei richiedenti asilo e rifugiati presenti – in via non transitoria- in Italia, e non affiancata da altre misure altrettanto necessarie, quali in primis il superamento della volontaria adesione da parte degli enti locali.

A ben vedere, la stabile attribuzione agli enti locali delle competenze in materia di gestione dell'accoglienza sarebbe stata (e sarebbe) non solo opportuna, ma coerente con il nostro assetto costituzionale. L'art. 118 Cost. dispone che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne

l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Non può certamente negarsi l'esistenza di “esigenze unitarie” che impongono di delegare allo Stato una parte importante delle funzioni amministrative relative al diritto d'asilo, tra le quali il primo soccorso, l'identificazione, o l'esame in sede amministrativa delle domande di asilo. Non altrettanto può dirsi però per compiti come l'individuazione degli edifici in cui allestire i centri di accoglienza, l'allestimento dei centri, o l'erogazione dei servizi per i richiedenti asilo.

Per questa ragione è ai Comuni, cui spettano, tra le altre funzioni amministrative, quelle in materia di servizi sociali e di servizi essenziali per la persona (al pari ad esempio dell'assistenza agli anziani) che andrebbero convenientemente riconosciute anche le funzioni relative alla gestione amministrativa dell'accoglienza, intesa propriamente come un servizio sociale.

Tale attribuzione non comporterebbe un trasferimento, insostenibile, di costi agli enti locali: l'art. 119 Cost. prevede infatti che lo Stato intervenga destinando ai Comuni risorse ad hoc per promuovere e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

4.2.4 Strutture Temporanee – alias C.A.S. ovvero l'eredità dell'Emergenza Nord Africa

In caso di temporanea indisponibilità di posti nei centri di prima e di seconda accoglienza, il decreto ammette il ricorso a centri temporanei, individuati e attivati dalle Prefetture, di concerto con il Ministero dell'Interno, e sentito l'ente locale nel cui territorio le strutture verranno allestite (art. 11).

L'attivazione è riservata a casi emergenziali di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti ma, di fatto, a tutte le situazioni in cui, come quella attuale, i posti nei centri ordinari non siano sufficienti a rispondere alle richieste di accoglienza.

I centri sono espressamente pensati non solo per le esigenze

di prima accoglienza – come dispone l’art. 8 – ma anche per sopprimere alla disponibilità di posti nella seconda accoglienza²⁴⁹, cioè per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle une o nelle altre strutture. Il livello dei servizi garantito è il medesimo dei centri di prima accoglienza, cioè meramente essenziale²⁵⁰.

Tale meccanismo di salvataggio ricalca nella sostanza quello messo in atto dal Governo nel 2011 (durante la cd. “Emergenza Nord Africa”) e poi nel 2013, con l’attivazione dei centri di accoglienza straordinaria – i cd. C.A.S.- a fronte di imprevisti (ma non imprevedibili) arrivi di richiedenti asilo.

Un breve excursus sulla loro evoluzione chiarisce il perché.

Il precedente “decreto accoglienza”, d.lgs 140/05, prevedeva che, in caso di saturazione delle strutture ufficialmente demandate all’accoglienza e per il tempo necessario a reperire i posti necessari, le Prefetture potessero erogare ai richiedenti un contributo economico²⁵¹.

Nel corso del 2013 però, lo scarto tra numero di richieste di accoglienza e numero complessivo dei posti disponibili era divenuto costante ma soprattutto sempre più significativo: alla fine del 2013, circa 3.200 richiedenti asilo non avevano avuto accesso al sistema di accoglienza ordinario. Preso atto di una situazione non passeggera né trascurabile e che già aveva imposto soluzioni emergenziali in alcuni territori, il Ministero dell’Interno, con circolare di data 8 gennaio 2014, incaricava tutte le Prefetture dell’apertura di Centri di Accoglienza Straordinari (cd. CAS) per coprire le richieste di accoglienza in eccesso e distribuire l’onere su tutto il territorio nazionale.

La circolare giustificava la scelta come una soluzione tampone, “in attesa” che venissero attivati i nuovi posti risultanti dall’ampliamento dello Sprar. Le convenzioni stipulate tra le Prefetture e i soggetti del terzo settore indicavano l’accoglienza nei CAS come propedeutica all’entrata nel progetto Sprar.

Il 10 luglio del 2014, in sede di Conferenza Unificata, Governo, Regioni ed Enti locali raggiungevano un’intesa su un piano nazionale volto a riorganizzare il sistema di accoglienza e

fronteggiare, in maniera “rapida e dignitosa”, il flusso straordinario di richiedenti asilo. L’intesa accenna per la prima volta alla creazione di un unico sistema di accoglienza articolato in tre fasi e punta, per la prima accoglienza, sull’attivazione di centri collettivi regionali (ivi denominati “Hub”), individuando come obiettivo prioritario quello di ampliare il sistema SPRAR, definito “perno” del sistema di accoglienza, e consentire “il regolare ordinato afflusso verso tale sistema”²⁵².

Alla data del 30 dicembre del 2014, tuttavia, un prospetto del Ministero dell’Interno mostrava come le strutture temporanee stessero ospitando più persone di quelle accolte in tutto il sistema ordinario: su un totale di 64mila accolti, ben 35.000 erano presenti nei C.A.S., 9.000 nei C.a.r.a. e 20.000 negli S.p.r.a.r.²⁵³.

Il sistema dei CAS – pensato come temporaneo e propedeutico allo Sprar – si era espanso al punto da renderne impossibile l’assorbimento nel sistema ordinario, se non operando un totale ripensamento del sistema di accoglienza.

Sebbene il Ministero non avesse mancato di precisare che il livello e l’entità dei servizi da fornire nei CAS dovevano equiparare quelli garantiti all’interno dello Sprar, la mancanza di un controllo e di un onere di rendicontazione preciso come quello previsto in quest’ultimo sistema, creava lo spazio ideale per abusi e occultamento delle risorse, lasciando i richiedenti asilo in balia della “buona fede” dei gestori di questi centri di accoglienza.

D’altra parte, sebbene le circolari avessero dato indicazione alle prefetture di prediligere, nella scelta dei soggetti con cui stipulare le convenzioni, gli enti gestori dello Sprar, non sempre questi enti si erano resi in tal senso disponibili: la breve durata delle convenzioni, i tempi e le modalità di pagamento che impongono un anticipo – e dunque un’assunzione del rischio – da parte dei soggetti stipulanti, la difficoltà di reperire strutture disponibili per brevi periodi e già di per sé idonee all’accoglienza (che non necessitassero cioè di costosi interventi di ristrutturazione) , ha fatto sì che in molti casi, proprio come durante

l'emergenza nord africa, le prefetture abbiano finito per stipulare convenzioni dirette con strutture alberghiere o semplicemente si siano accontentate di collocare i richiedenti in grandi strutture (ex caserme, ex scuole..) senza troppo preoccuparsi di garantire i servizi per gli accolti.

Adesso che il fenomeno non ha più nulla di straordinario perché si replica immutato da ormai 4 anni, il legislatore si premura di modificare la denominazione di tali centri: non più centri straordinari di accoglienza ma centri temporanei.

Ma fin quando il sistema "ordinario" e soprattutto quello di seconda accoglienza, non sarà adeguato alle richieste di accoglienza, l'utilizzo che si prospetta sarà fatto di questi centri sarà il medesimo fatto sinora, con i medesimi rischi e con un trattamento dei richiedenti ospitati perfino peggiore di quello garantito sinora, essendovi richiesti per legge livelli di servizi non più parificati allo Sprar²⁵⁴ ma solo essenziali (come quelli offerti nei centri di prima accoglienza).

4.2.5 La "nuova" accoglienza per livelli: punti chiave e criticità

Il decreto ha opportunamente ricondotto a unità il coacervo di strutture di accoglienza sinora scandito da sigle (CDA/ CARA/ HUB/ CAS), dietro le quali si celavano (e per il momento ancora si celano) luoghi e tipologie di accoglienza che hanno tracciato nel complesso panorama dell'accoglienza una vera e propria gerarchia di diritti e prospettive dei loro – più o meno fortunati – ospiti.

Viene superato il vecchio impianto normativo che, nell'irragionevole (e impraticabile) proposito di indirizzare nei CARA piuttosto che direttamente negli SPRAR tutti i richiedenti asilo sprovvisti di documenti di identità, i richiedenti che avevano eluso i controlli di frontiera e quelli fermati in condizioni di soggiorno irregolare²⁵⁵ cioè in breve – per ovvie ragioni connesse alle modalità di accesso alla procedura di asilo – la stragrande maggioranza degli sfuggiti a guerre o persecuzioni, si era risolto, pragmaticamente, nell'affidare al caso, e a seconda della disponibilità di posti, l'invio all'una o all'altra tipologia di strutture.

Superata la dicotomia CARA/SPRAR, il decreto sembra però profilare un'altra: quella tra "prima" e "seconda" accoglienza.

Nel precedente impianto normativo, in cui le funzioni di prima accoglienza e identificazione erano affidate (più o meno esplicitamente) ai CPSA ai CDA e ai CARA (se non ai CIE), nei rari casi in cui era prevista una tempistica precisa, questa è stata, puntualmente, disattesa: i 20 o 35 giorni massimi di permanenza nei CARA si sono tramutati sistematicamente in mesi, superando spesso anche l'anno²⁵⁶.

In quel sistema, solo i più fortunati accedevano direttamente a un percorso costruttivo nello SPRAR, altri vi accedevano dopo un incerto periodo di transizione dai CARA, ma altri ancora, stante l'insufficienza di posti nello SPRAR, non vi accedevano mai, restando così intrappolati in via definitiva in un sistema di accoglienza spesso degradante e comunque deteriore rispetto a quello garantito nello SPRAR.

Nel modello proposto dal nuovo "decreto accoglienza" la prospettiva non è purtroppo, molto diversa.

Le funzioni che si attribuiscono alla fase di prima accoglienza, e che ben potrebbero essere svolte nell'ambito della seconda accoglienza, rischiano di svilire in partenza i propositi di permanenza nei centri limitata allo stretto necessario: il tempo necessario a espletare le operazioni indicate all'art. 9 c.1 e c. 4 può essere anche un tempo molto lungo e, in particolare, il generico rimando all'avvio della procedura di esame della domanda potrebbe determinare l'attesa nei centri anche dopo la formalizzazione della domanda, o dopo la notifica della data di convocazione in Commissione o, peggio, dopo la convocazione.

Ma soprattutto, vista l'endemica carenza di posti nello SPRAR, la temporanea indisponibilità di posti, che determina un'ulteriore attesa nei centri collettivi anche una volta espletate le operazioni richiamate, può ben tradursi, tout court, in un definitivo ostacolo all'accesso allo Sprar. Se nel tempo strettamente necessario al trasferimento nella seconda accoglienza, i richiedenti ottengono il riconoscimento di un titolo di protezio-

ne, non è infatti da escludere che l'accesso allo Sprar, consentito ai "richiedenti asilo che hanno già formalizzato la domanda" gli sia poi precluso definitivamente.

Di nuovo dunque, per un tempo indefinito e pericolosamente lungo, i richiedenti asilo potranno essere accolti in condizioni parallele meramente essenziali e all'interno di centri collettivi, dove è strutturalmente impedito l'avvio di qualunque percorso individuale. Si replica perciò, invariato, il rischio che si concentrino risorse, tempo ed energie sull'attesa dell'accoglienza e non sull'accoglienza vera e propria.

In definitiva, il decreto n. 142/2015 disegna un modello di accoglienza che, pur innovativo nella sua formale impostazione, non sembra colmare, nella sostanza, le macroscopiche carenze del modello precedente.

Una prima accoglienza, di pochi giorni, può consentire di indirizzare da subito i richiedenti asilo verso sistemazioni maggiormente rispondenti alle esigenze individuali, ed è dunque certamente utile nella misura in cui, però, nei centri a essa demandati si limitino gli interventi alle esigenze più evidenti – tanto sul piano personale o familiare quanto su quello medico – lasciando poi alle strutture e agli operatori della seconda accoglienza il compito di prendere in carico e approfondire con indagini più mirate le eventuali criticità emerse (trascorsi di tortura, disagio psichico, esami su patologie non manifeste eccetera).

Solo se intesa in questo senso e con la prospettiva di un meccanismo celere la prima accoglienza può giustificare un livello di servizi meramente essenziale quale quello che il decreto vi garantisce.

La celerità del passaggio, però, dipende soprattutto dalla disponibilità di posti nella fase successiva, quella della seconda accoglienza.

Positivamente, il decreto prevede che, annualmente o anche in termini più brevi, sia predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale un piano nazionale di accoglienza che, sulla base

delle previsioni sugli arrivi, individui il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (art. 16 c.2) tuttavia, il non aver intaccato il principio della volontaria adesione da parte degli enti locali al sistema di accoglienza, rende difficile ipotizzare che la seconda accoglienza possa disporre di un numero di posti sufficiente a ospitare tutti i richiedenti che transiteranno dai centri di primo soccorso e di prima accoglienza o dai centri temporanei.

Considerato peraltro che non è ipotizzabile, purtroppo, una imminente risoluzione dei conflitti che hanno determinato, negli ultimi anni, un afflusso sempre più massiccio di richiedenti asilo, sarà praticamente indispensabile ricorrere ai centri temporanei che, come abbiamo visto, le prefetture potranno attivare pur senza il consenso degli enti locali interessati. Ma se è così, come si giustifica il non aver annullato la partecipazione volontaria degli enti locali?

Anche aver mantenuto l'incertezza sul diritto all'accoglienza dei titolari di protezione rappresenta una grave mancanza: la tutela di chi abbandona il proprio paese per sottrarsi a un conflitto in essere o perché perseguitato, non dovrebbe ritenersi assoluta con il riconoscimento di una protezione, anzi, gli sforzi diretti in tal senso dovrebbero da quel momento essere intensificati.

La riforma adottata sul sistema di accoglienza tampona così l'esigenza di accogliere i richiedenti asilo senza grossi cambiamenti, né grosse prese di posizione, e senza adoperarsi affinché non solo una parte dei richiedenti (per ora piccola) ma tutti o la maggior parte di loro usufruiscano di un programma di accoglienza mirato e di alto livello.

Ancora una volta, dunque, si asseconda la sovrapposizione di due sistemi paralleli, lo Sprar e l'attesa dello Sprar, una attesa iniqua e degradante che paralizza i percorsi individuali, butta via tempo e risorse preziose in vista di qualcosa che, se arriverà, potrà essere tardivo.

4.3 Una diversa prospettiva di accoglienza

In un contesto istituzionale connotato dal frenetico tentativo di coprire le carenze sistemiche apprestando soluzioni abitative frettolose e costose, in termini economici ma soprattutto di tutela, i progetti di accoglienza più virtuosi hanno cercato di mantenere al centro del “discorso” politico la dignità dell’accolto, sfuggendo le facili scorciatoie e le gestioni di massa divenute tristemente al centro dell’attenzione mediatica.

Comune a tali progetti è l’idea che un buon sistema di accoglienza dovrebbe tendere, per ciascuno degli accolti, al più rapido raggiungimento di un’autonomia dall’accoglienza stessa, impossibile da conseguire se non attivando, da subito, tutti gli strumenti a propria disposizione.

Ne è un esempio il progetto di accoglienza messo in atto dal Comune, dalla Prefettura e dalle realtà del terzo settore a Trieste.

4.3.1 Trieste: un modello di accoglienza diffusa

Trieste, città di confine, ha iniziato a confrontarsi con le sfide dell’accoglienza sin dagli anni ‘90: nel 1993 fu tra le prime realtà a sperimentare una rete di accoglienza non governativa per i profughi provenienti dalla Bosnia Erzegovina e dalle altre aree interessate dal conflitto nei vicini Balcani e, nel 1998, per le persone in fuga dal Kosovo.

L’eco positiva del lavoro svolto dall’ associazionismo locale gettava le basi perché l’esperienza confluisse, nel 2001, nel cd. PNA – Piano nazionale asilo- progetto pilota avviato dall’UNHCR e dall’ANCI in 63 città italiane e poi codificato già l’anno successivo nello SPRAR, al quale il Comune di Trieste aderiva sin da principio.

Trieste rappresentava, allora, un rifugio per chi scappava dai Balcani e lo è tuttora per chi giunge, via terra, tramite le rotte balcaniche, dalle devastate terre dell’Afghanistan, del Pakistan e dell’Iraq, o per coloro che, principalmente siriani ed eritrei, vi sostano brevemente perché diretti verso i Paesi dell’Europa Settentrionale. La cultura dell’accoglienza formatasi negli anni è

riuscita a rendere ordinario in questo territorio ciò che altrove è ancora percepito come passeggero, emergenziale, e scomodo.

Già nel 2011, durante la cd. Emergenza Nord Africa, la pronta reazione contro l'albergaggio dei richiedenti asilo e la pretesa di una risposta politica all'esigenza umanitaria consentiva di scongiurare, almeno in parte, le insidie insite in quel sistema di accoglienza parallelo: uno degli enti gestori dello Sprar (ICS-Ufficio Rifugiati) in convenzione con la Prefettura di Trieste, otteneva di accogliere direttamente in appartamenti locati ad hoc alcuni dei richiedenti asilo e assicurare, per gli altri, accolti negli alberghi, quantomeno l'accompagnamento ai servizi presenti sul territorio e la tutela legale.

Nel periodo immediatamente successivo, il definitivo deteriorarsi del contesto socio-politico in Medioriente, ha determinato, ancor prima della "emergenza sbarchi", un flusso diretto di arrivi sempre più consistente e rispetto al quale la risposta recettiva dello SPRAR locale si rivelava da subito inadeguata e insufficiente.

Agli inizi del 2013, gli arrivi "spontanei" avevano formato una costante e massiccia presenza sul territorio di richiedenti asilo "senza dimora", costretti a una lunga e deleteria attesa prima di essere recepiti nelle strutture Sprar. Ancora una volta, a fronte di ciò, la rete triestina si attivava per offrire a quelle persone una protezione tempestiva e immediata.

Concordando con la Prefettura una soluzione che potesse dar seguito a quanto garantito dalla legge in merito alla pronta tutela dei richiedenti asilo privi di risorse²⁵⁷ senza che questo comportasse una spesa insostenibile, le associazioni (ICS-Ufficio Rifugiati e Caritas) stipulavano una convenzione con la Prefettura ma congiuntamente anche con il Comune, inteso quale ente direttamente responsabile e interessato dalle questioni socio-assistenziali, e si impegnavano a reperire i posti necessari in strutture private e locate a proprio rischio. Un sistema, questo che, alla fine del 2013, favoriva l'accesso all'accoglienza di circa 200 persone e che oggi, dopo soli due anni, riesce a includerne circa 650.

Dunque ancor prima che, sul piano nazionale, per sopperire alla mancanza di posti Sprar, si diffondessero i cd. C.A.S. (fino a sovrastare, per numero di accolti, gli stessi centri Sprar) a Trieste si era già affermato un sistema, propedeutico allo Sprar, la cui straordinarietà sarebbe stata ben presto superata.

Perseverando nell'obiettivo di un'accoglienza uniforme e diffusa e puntando a superare le contraddizioni generate da un irragionevole spartiacque amministrativo che incanala, in percorsi considerevolmente distanti, persone con identici status giuridici, la rete di accoglienza triestina ha messo in moto un meccanismo che, fondato sui medesimi principi dello Sprar, ne rappresenta una versione per certi versi più flessibile. Le convenzioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo comunque presenti sul territorio sono state scritte presupponendo come necessario il coinvolgimento del Comune e degli enti gestori dello Sprar, ICS e Caritas, garantendo così agli accolti i medesimi servizi previsti nello Sprar. Servizi che, solo successivamente, con la circolare di data 8 gennaio 2014, il Ministero chiariva dover essere necessariamente forniti anche nei sistemi straordinari.

Nel corso del 2014, questo stesso sistema ha incluso anche i richiedenti asilo messi in salvo dall'operazione Mare Nostrum, in un primo momento non trasferiti a Trieste a fronte della presenza sul territorio di un numero già consistente e costante di richiedenti asilo giunti direttamente via terra. Si è così potuto evitare che si creasse – come accaduto in alcuni contesti – un terzo e ulteriore sistema di accoglienza parallelo.

4.3.2 Trieste: come funziona attualmente il sistema

Ogni nuova domanda di asilo e di accoglienza viene immediatamente segnalata dalla Questura alla Prefettura. Quest'ultima si incarica a sua volta di interessarne il Comune il quale, tramite gli enti coinvolti nella gestione dei "C.a.s." (che coincidono con gli enti gestori Sprar) si attiva per indirizzare i richiedenti asilo verso le strutture predisposte – nell'eventualità che

vi siano posti disponibili – o di reperire una sistemazione nel minor tempo possibile.

Non è previsto un numero massimo o minimo di accolti, il sistema si modella secondo la necessità. Da subito, anche nei casi in cui un'immediata accoglienza non sia possibile per mancanza di posti, vengono attivati alcuni servizi essenziali, ovvero l'accesso alla mensa e ai bagni pubblici e gli accompagnamenti medici.

Quando si “liberano” posti nello Sprar locale, vi accedono con priorità coloro che nel frattempo hanno ottenuto una protezione e poi i “primi in lista”, ovvero coloro che da più tempo hanno presentato domanda di asilo. L'accesso allo Sprar è comunque preceduto da un colloquio individuale teso a evitare accessi meramente passeggeri di chi, una volta ottenuta la protezione, intende trasferirsi altrove per cercare lavoro, ricongiungersi con la famiglia o comunque per progetti personali.

I servizi predisposti nel sistema straordinario sono i medesimi garantiti nello Sprar: accompagnamenti sanitari, corsi di lingua, orientamento legale, orientamento al lavoro, assistenza psicologica.

I richiedenti asilo sono indirizzati con priorità verso contesti abitativi utili a una effettiva interazione con il territorio, ovvero, nell'ottica di una accoglienza cd. diffusa, in appartamenti di piccole o medie dimensioni, distribuiti in tutti i quartieri della città per evitare concentrazioni. Anche nei centri extra- Sprar l'obiettivo perseguito è quello di puntare sull'ordinarietà. In ogni appartamento alloggiano in media 4 o 5 richiedenti asilo e sono loro stessi a provvedere, autonomamente, alle pulizie e alla preparazione dei pasti. Un operatore sociale si occupa della gestione degli appartamenti (circa due per operatore) e rappresenta, per gli accolti, un punto di riferimento costante.

In casi di afflussi ingenti, come quello che soprattutto negli ultimi mesi ha interessato la città, i richiedenti sono prima indirizzati verso centri collettivi, con non più di 50 posti, ubicati nell'area urbana e facilmente raggiungibili con il trasporto pubblico o, in

caso di saturazione, verso strutture alberghiere o residence, utilizzati in modo il più possibile provvisorio con l'obiettivo di trasferire appena possibile i beneficiari in contesti più appropriati.

Con circa sessanta unità abitative e medesimi standard di servizi e professionalità il sistema di accoglienza straordinario è diventato una sorta di ampliamento del sistema ordinario, seppur a esso propedeutico.

Un sistema che agli inizi del 2013 contava circa 35 accolti e che oggi, implementato e corretto, consente di accogliere stabilmente nella sola Trieste circa 650 richiedenti asilo, cui si aggiungono i circa 120 accolti nello Sprar.

4.3.3 Trieste: sfida alla transitorietà

Fornire le stesse risposte, gli stessi riferimenti, personale formato e numericamente adeguato a persone accolte in sistemi che però non hanno né le stesse risorse né risorse ugualmente certe e pianificate, comporta un'assunzione di responsabilità che non tutti sono disposti o sono in grado di sostenere.

La difficoltà di programmazione dovuta all'estrema precarietà dell'accoglienza nei C.A.S. può essere controbilanciata solo da una diretta assunzione del rischio da parte del privato sociale che d'altra parte ha la possibilità di esporsi solo se le istituzioni coinvolte – nello specifico il Comune e la Prefettura – garantiscono pagamenti puntuali.

Il sistema non è di certo facilmente replicabile, ma una chiara e forte presa di responsabilità istituzionale lo renderebbe tale, in poco tempo, e soprattutto ovunque.

La percezione, tuttavia, è che non si tratti di un'emergenza da tamponare temporaneamente ma di una evoluzione del sistema di accoglienza. Se è vero che l'emergenza è per definizione transitoria, transitorie dovrebbero essere anche le soluzioni predisposte d'urgenza per farvi fronte.

Le soluzioni e le risorse investite, inutili e sprecate se fini a se stesse, possono invece fungere da spunto e occasione per impostare un lavoro progressivamente più organico e ragionato.

Il modello triestino dimostra che proprio un uso razionale delle risorse può innescare un meccanismo virtuoso che consenta di finalizzare da subito ogni centesimo investito verso un'accoglienza dignitosa, giusta, e proiettata al futuro, non solo dell'accolto ma dello stesso sistema di accoglienza.

Note del capitolo quarto

²³⁸ I CPSA sono descritti sul sito del Ministero dell'Interno come centri di primo soccorso e accoglienza, istituiti nei principali luoghi di sbarchi (Lampedusa (Agrigento), Elmas (Cagliari), Otranto (Lecce), Pozzallo (Ragusa) per apprestare ai migranti le cure indifferibili e consentire loro di presentare richiesta di asilo. Cfr. www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione.

²³⁹ Cfr. ex plurimis, il report redatto sul CPSA di Lampedusa, "Report dal Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa, isola di illegalità ai confini di uno Stato di diritto", di Francesca Cancellaro, Luca Masera, Stefano Ziruli, consultabile al link www.meltingpot.org/IMG/pdf/Report_dal_Centro_di_Lampedusa_-_definitivo_1_.pdf.

²⁴⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, Khlaifia e altri c. Italia, n. 16483/12, sentenza dell'1 settembre 2015: la Corte accerta la violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza, a essere informati sui motivi dell'arresto e a presentare un ricorso effettivo (art. 5); diritto a non subire espulsioni collettive (art. 13 e art. 4, Protocollo n. 4); diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti (art. 3).

²⁴¹ Cfr. par 130 – 137 della sentenza citata.

²⁴² Tali centri sono sempre stati sprovvisti, sin dalla loro istituzione, di una precisa base normativa. Cfr. sul punto approfonditamente "*Il diritto alla protezione- La protezione internazionale in Italia quale futuro*", pag. 120 ss, ove si evidenzia come solo due di questi centri (quello di Lampedusa e quello di Cagliari) siano stati istituiti con decreto ministeriale e, come in generale, non esista una legge che ne legittimi e regoli il funzionamento. Lo studio precisa anche che il riferimento che spesso si opera alla L. 563/1995, cd. "Legge Puglia" è del tutto improprio, trattandosi di una norma che "*(..) 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 (..)*". Il diritto alla protezione- La protezione internazionale in Italia quale futuro", realizzato nel 2011 da Asgi con i partner CESPI, Caritas Italiana, AICCRE e Consorzio Communitas Onlus, consultabile al link http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/il_diritto.alla_protezione.pdf.

²⁴³ Cfr. combinato disposto degli artt. 9 comma 1, 14 comma 1, e art. 15 commi 1, 2, 3.

²⁴⁴ Cfr. artt. 14 e 15 del decreto n. 142/2015.

²⁴⁵ I fondi provengono, prevalentemente, dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). In alcuni periodi lo Sprar ha ottenuto dei finanziamenti straordinari, erogati dalla Protezione Civile, o provenienti dall'8 per mille.

²⁴⁶ Cfr. art. 14 comma 1 del d.lgs 142/2015 che rimanda all'art. 1 sexies del d.l. n. 416/1989. Fino a ora la quota di compartecipazione dell'ente locale era del 20% ma nell'ultimo bando pubblicato per il biennio 2016-2017 è previsto solo nella quota del 5%.

²⁴⁷ Cfr. *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2015, pag. 74 ss., curato da ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, e in collaborazione con UNHCR.

²⁴⁸ Dati tratti dal portale Eurostat.

²⁴⁹ Cfr. l'art. 11 c.1 e c. 3 che rimanda sia all'art. 9 che all'art. 14.

²⁵⁰ Cfr. art. 11 c.2 e art. 10 c.1.

²⁵¹ Il d.lgs 140/05, abrogato dal d.lgs 142/2015, disciplinava questa ipotesi all' art. 6, comma 7, ma più frequentemente, e nei rarissimi casi in cui la norma veniva applicata, si traduceva nel reperimento di alloggi temporanei..

²⁵² Cfr. il testo dell'Intesa, del 10 luglio 2014, pag. consultabile al link http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/INTESA%20CONF.STATO-REGIONI.pdf

²⁵³ www.interno.gov.it/sites/default/files/presenze_dei_migranti_nelle_strutture_di_accoglienza_in_italia.pdf.

²⁵⁴ Così aveva disposto espressamente la circolare del Ministero degli interni dell'8 gennaio 2014.

²⁵⁵ Cfr. l'art. 20 del d.lgs 25/08, abrogato dal d. lgs 142/2015.

²⁵⁶ L' abrogato art. 20 c.3 del d.lgs 25/08, prevedeva che l'accoglienza nei CARA non potesse protrarsi oltre i 20 – 35 giorni, ma le lungaggini procedurali determinavano una permanenza nei centri anche di mesi o anni. Al riconoscimento del titolo di protezione inoltre, in assenza di posti liberi nello Sprar, i rifugiati si vedevano *tout court* revocare l'accoglienza. Per un approfondimento sul punto si rimanda alla ricerca " *Il diritto alla protezione- La protezione internazionale in Italia quale futuro*", cit.

²⁵⁷ Cfr. art. 13 della precedente Direttiva "accoglienza" 2003/9/CE e artt. 6 e 7 del d.lgs 140/05, ora abrogato dal d.lgs 142/2015.

Capitolo quinto | **Migrazioni forzate: quale risposta alle nuove esigenze di protezione**

Anna Brambilla e Valeria Marengoni²⁵⁸

5.1 La protezione offerta dalla Convenzione di Ginevra

e le nuove esigenze di protezione di fronte agli esodi di massa

Il 28 febbraio 1990 venne convertito in legge il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416. Si trattava della prima legge italiana sull'immigrazione e l'asilo, la c.d. "legge Martelli", che, sebbene prevedesse l'abolizione, da parte del nostro Paese, della c.d. "riserva geografica", consentendo quindi anche ai richiedenti asilo extraeuropei di chiedere protezione al governo italiano, non contemplava, tuttavia, per tutti coloro che avessero avanzato tale richiesta, una tutela diversa da quella prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951²⁵⁹.

La Convenzione prevedeva una definizione del termine "rifugiato" di portata universale, com'era nell'intenzione dei suoi estensori. Tuttavia, poiché nata per fornire una condizione giuridica più stabile a quegli stranieri o apolidi che temevano di rientrare in patria dopo gli sconvolgimenti politici, etnici e territoriali causati dalla Seconda guerra mondiale e, successivamente, dal clima della c.d. "Guerra Fredda" e dal crollo del Muro di Berlino, ben si atteggiava a una ben precisa figura di esule, cioè a colui che abbandonava un Paese comunista e cercava protezione in un Paese del blocco occidentale.

L'idea del "rifugiato" era strettamente legata al timore fondato di subire una "persecuzione individuale" ed estranea agli svi-

luppi che ha subito successivamente per l'evolversi, qualitativo e quantitativo, del fenomeno²⁶⁰.

Il successivo Protocollo di New York, firmato nel 1967, ampliò il campo di applicazione della Convenzione, eliminando il limite temporale²⁶¹ e accogliendo l'adesione anche di Paesi, come gli Stati Uniti, in origine non rientranti tra i firmatari della Convenzione.

Si trattava di una risposta a un mutato contesto internazionale: la decolonizzazione dei Paesi africani aveva causato, infatti, esodi di massa e movimenti di intere popolazioni, che, producendo nuovi tipi di esuli, mal si conformavano, in realtà, alla nozione di "persecuzione individuale".

Tale nozione, oltre a prevedere "razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni politiche" quali motivi fondanti la richiesta di protezione (quindi gli stessi enunciati dalla Convenzione di Ginevra), arriverà pertanto ben presto a comprendere in contesti regionali diversi da quello europeo elementi di natura differente quali "aggressione esterna, occupazione, dominio straniero, gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza", come previsto all'interno della Convenzione del 1969 dell'Organizzazione dell'Unità Africana, o quali "violazione massiccia dei diritti dell'uomo", come disposto dalla Dichiarazione di Cartagena del 1984 sui rifugiati in America Latina²⁶².

L'evoluzione dell'idea di "persecuzione" continuerà peraltro nel corso degli anni, fino ad arrivare a una precisa definizione della stessa all'interno della direttiva qualifiche 2004/83/CE (violazione grave dei diritti umani fondamentali, a causa della loro gravità, oppure a causa della loro pluralità), oltre che a un'elencazione, peraltro non esaustiva, degli "atti di persecuzione", all'interno della medesima direttiva.

5.2 La protezione sussidiaria

Nel corso degli anni sono cambiati sia i percorsi migratori (agli approdi tradizionali sulle coste pugliesi, caratterizzanti la fine degli anni novanta, si sono sostituiti quelli sulle coste siciliane²⁶³) che i c.d. *push factors*.

Se in precedenza giungevano nel nostro Paese persone in fuga da persecuzioni di carattere politico, si sono accentuati sempre di più i flussi di arrivi determinati da una serie di gravi problematiche quali l'instabilità politica ed economica del Paese d'origine, dal grave sfruttamento perpetrato ai danni della popolazione nei luoghi di provenienza o di transito e, più in generale, da violazioni generalizzate dei diritti umani.

Se nel 2000 gli arrivi riguardavano principalmente richiedenti asilo turchi, curdi iracheni e afgani, nel 2006 iniziano ad approdare sulle nostre coste consistenti flussi di richiedenti provenienti dall'Eritrea (che si contraddistingue ancora oggi per un contesto socio-politico nel quale la tutela delle libertà fondamentali è seriamente compromessa), dalla Nigeria (tristemente nota per l'abilità delle organizzazioni criminali nella gestione del traffico illecito di persone e del mercato della prostituzione) e dal Togo. Tale flusso di persone in fuga dai paesi sub-sahariani e dal corno d'Africa si confermerà nel biennio 2008-2009, quando sbarcarono in Italia 36.951 persone, provenienti principalmente dal Ghana, dalla Nigeria, dall'Eritrea e dalla Somalia²⁶⁴.

Proprio nei primi anni del 2000, nacque l'esigenza della costruzione a livello comunitario di un sistema europeo comune di asilo. È in questo contesto che si giunse alla definizione della nozione di protezione temporanea e di protezione sussidiaria²⁶⁵.

Tale nozione si rese necessaria "per l'esigenza di soddisfare i bisogni di protezione diversi dalle ipotesi di timore di persecuzioni individuali che danno luogo allo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, con la previsione di una nuova forma di protezione internazionale 'complementare e supplementare' rispetto alla protezione dei rifugiati"²⁶⁶.

La protezione sussidiaria non sorse, dunque, per fornire una protezione di carattere inferiore rispetto a quella garantita dalla Convenzione, ma per tutelare situazioni diverse dalla persecuzione. In particolare, è ammissibile alla protezione sussidiaria il "cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o,

nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può, o a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”²⁶⁷.

La definizione di beneficiario della protezione sussidiaria è stata puntualmente trasposta dal legislatore italiano nel d.lgs. n. 251/2007. A differenza di quanto previsto per lo status di rifugiato, il timore di subire un grave danno nell’ipotesi di rientro nel paese di origine, o di dimora abituale, è del tutto svincolato dal motivo che lo origina, ma la “fonte” del danno grave che legittima il riconoscimento della protezione viene identificata in una delle seguenti situazioni: a) condanna a morte o all’esecuzione della pena di morte; b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine (o di dimora abituale); c) minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno e internazionale.

Dunque il riconoscimento della protezione sussidiaria si attua nei confronti di quello straniero che si trovi in una situazione in cui sussiste uno dei fattori di rischio di danno grave, ma in cui non sono ravvisabili elementi di persecuzione individuale²⁶⁸.

5.3 La nascita e l’evoluzione degli strumenti di tutela “umanitaria” in Italia

5.3.1 L’Emergenza Albania e l’utilizzo di strumenti di carattere eccezionale e umanitario

L’Italia si trovò ad affrontare per la prima volta la questione del riconoscimento di una forma di protezione diversa da quella contemplata dalla Convenzione di Ginevra, il 7 marzo 1991, quando gli albanesi comparvero all’interno dello scenario nazionale e internazionale con quello che fu denominato “l’esodo biblico” (nei tre porti di Brindisi, Bari e Otranto arrivarono quel giorno 25.708 persone a bordo di navi mercantili e imbarcazioni di ogni tipo²⁶⁹).

Fu chiaro fin da subito che si trattava di un popolo che fuggiva non tanto da persecuzioni individuali, quanto dagli stenti e

dalla fame causati dalla crisi che aveva colpito l'Albania a seguito del crollo del muro di Berlino.

Delle circa 18mila domande d'asilo presentate, solo 600 presentavano infatti i requisiti per essere accolte²⁷⁰. Le difficoltà incontrate nel gestire una situazione che da un lato permetteva allo spirito di solidarietà del Paese di esprimersi, ma dall'altro contrastava con le disposizioni normative allora in vigore, condusse il Governo a temporeggiare a lungo, portando avanti anche prassi di dubbia legittimità, quali il blocco delle imbarcazioni.

Tale blocco, mascherato dietro la denominazione di "collaborazione per la prevenzione di atti illeciti che ledono l'ordinamento giuridico nei due paesi e l'immediato aiuto umanitario quando è messa a rischio la vita di coloro che tentano di lasciare l'Albania" verrà peraltro consacrato diversi anni dopo, ovvero nel 1997, all'interno di un accordo bilaterale che costituirà il primo di una lunga catena di accordi di riammissione stipulati con l'Albania. Tuttavia, tali prassi dovettero necessariamente cedere di fronte a nuovi arrivi e alla necessità di rilasciare ai migranti giunti sulle coste pugliesi un permesso di soggiorno temporaneo e straordinario della durata di un anno, necessario ai fini dell'integrazione sul territorio²⁷¹.

Le stesse contraddizioni a livello legislativo si ripresentarono in occasione del conflitto nell'ex Jugoslavia, che ebbe luogo tra il 1991 e il 1995, portando circa 80mila persone a raggiungere l'Italia²⁷². Le autorità governative non espulsero gli stranieri entrati illegalmente sia via terra attraverso la Slovenia, che via mare attraverso l'Adriatico, in considerazione della grave crisi umanitaria che li aveva colpiti, anche se realizzarono che la definizione di "rifugiato" mal si adattava alla condizione dei nuovi arrivati. Questi ultimi non cercavano riparo e protezione in quanto perseguitati, ma poiché impossibilitati a rimanere nella terra d'origine, devastata dalla violenza e dalla guerra.

Per tale ragione il Governo, a partire dal novembre del 1991, decise di concedere a coloro che, in fuga dal conflitto, transitavano nel nostro Paese, un permesso umanitario, inizialmente della durata di sessanta giorni. Si trattò di una misura ad hoc e di carat-

tere emergenziale, che l'Italia ripropose in seguito anche nei confronti di altre ondate migratorie, quali quella somala e albanese, cercando di supplire alle lacune normative ancora esistenti all'interno del proprio ordinamento giuridico.

La materia venne regolamentata nel settembre del 1992 tramite la legge 390²⁷³, dove veniva espressamente indicato che le persone "sfollate" dalla ex Jugoslavia non soltanto avevano diritto a ricevere un "nullaosta umanitario", ma anche a rinnovarlo ove fosse necessario²⁷⁴. Si trattava, tuttavia, di pratiche di asilo "provvisorio", estremamente precarie dal punto di vista giuridico, che, configurando una nuova figura "temporanea" di rifugiato, auspicavano il ritorno al Paese di origine come la soluzione più conveniente²⁷⁵.

L'adozione di uno strumento di carattere "eccezionale" e umanitario si rivelò utile anche in occasione delle ostilità tra l'esercito serbo e l'Esercito di Liberazione del Kosovo (UCK) nel 1998, quando, in seguito all'avvio dei bombardamenti da parte della NATO nella regione, il Governo italiano, dopo aver decretato con ordinanza lo stato d'emergenza il 26 marzo 1999, si rese disponibile ad accogliere i profughi del Kosovo.

Vale la pena ricordare che da questo momento in avanti, nel nostro paese, la materia immigrazione verrà trattata come "una calamità" e, pertanto, disciplinata con ordinanze di protezione civile grazie a ripetute e prorogate dichiarazioni di stato di emergenza. Infatti, dal 2002, secondo una prassi che non ha conosciuto interruzioni, il Governo ha fatto ripetutamente ricorso alla dichiarazione di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5 della l. 225/1992, recante "Istituzione del servizio nazionale della protezione civile", possibile nei casi di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". In particolare, la necessità posta alla base dei predetti decreti di dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale è stata quella di procedere alle "attività di contrasto all'eccezionale afflusso di immigrati nel territorio italiano"²⁷⁶.

Al fine di regolare lo status giuridico degli stranieri provenienti dalle zone di guerre dell'area balcanica, il 12 maggio 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri emanò un decre-

to, ex art. 20 d. lgs. 286/1998, che disponeva in loro favore il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, valido soltanto sul territorio nazionale fino al 31 dicembre 1999. Era prevista la possibilità di rinnovo semestrale del permesso fino al persistere dello stato di emergenza, ferma restando l'eventualità di rimpatrio dei cittadini kosovari in condizioni di sicurezza, in caso di cessazione delle ostilità. Tuttavia, quasi a voler rispecchiare le prassi "altalenanti" adottate dal governo, vennero registrati casi di questure che non accolsero le richieste di asilo presentate dagli stranieri che non avevano potuto accedere alle misure di protezione temporanea, poiché entrati in Italia prima del 26 marzo 1999²⁷⁷. Al contrario, in diversi casi le questure adottarono provvedimenti di espulsione contestualmente alla notifica di diniego del riconoscimento dello status di rifugiato.

Per queste ragioni e spinta dal prolungarsi del conflitto, la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, organo ai tempi deputato all'esame delle domande di asilo presentate sul territorio nazionale, raccomandò l'estensione della tutela umanitaria, tramite il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione temporanea, valido fino al 30 giugno 2000, anche a favore di coloro che non avevano potuto accedere a tale misura.

La condizione delle persone in fuga dall'area balcanica, ancora una volta, non rientrava nei parametri restrittivi previsti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato. Era sempre più evidente la necessità di formulare un nuovo approccio alle problematiche dei rifugiati, basato su un concetto di protezione onnicomprensiva atto a identificare la tutela dei diritti dei rifugiati con la tutela dei diritti umani. In questa prospettiva, l'attenzione sarebbe transitata "dal singolo al generale" e non sarebbero stati soltanto i bisogni dei rifugiati a essere presi in considerazione, ma anche le ragioni della loro fuga e la responsabilità dei Paesi d'origine.

5.3.2 *L'Emergenza Nord Africa*

La necessità di concedere una tutela di carattere umanitario a tutti gli stranieri che, pur non essendo minacciati personalmente, fuggivano da un contesto di conflitto interno e violazione generalizzata dei diritti umani, si è presentata, tuttavia, in maniera emblematica soltanto in seguito alla c.d. “emergenza Nord Africa”, nel biennio 2011-2013.

Se in una prima fase, tra gennaio e i primi giorni di aprile 2011, giunsero a bordo di piccole imbarcazioni soprattutto cittadini tunisini che lasciavano il proprio Paese a seguito della “rivoluzione dei gelsomini” e della caduta del regime autocratico all'epoca vigente, la seconda fase (corrispondente alla primavera e all'estate del 2011) vide l'arrivo di persone di origine sub-sahariana e asiatica in fuga dalla guerra civile scoppiata in Libia.

Il Governo allora in carica con d.p.c.m. del 5 aprile 2011 e sulla base dell'art. 20 TU stabilì il rilascio ai cittadini nordafricani giunti sul territorio nazionale dall'1 gennaio 2011 al 5 aprile 2011 di un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi²⁷⁸; successivamente, invece, pur rispondendo ancora una volta in maniera emergenziale agli arrivi²⁷⁹ decise di adottare una linea totalmente differente nei confronti dei 24mila stranieri in fuga dal conflitto libico che vennero automaticamente inseriti nella procedura di richiesta di protezione internazionale.

Tali richieste di protezione vennero tuttavia rigettate nel 60 % dei casi²⁸⁰; le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale trascurarono infatti di esaminare con la dovuta attenzione le situazioni individuali degli stranieri, attribuendo maggior peso alla sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, in quanto lo Stato di provenienza degli stessi era diverso da quello della fuga.

La protezione per motivi umanitari, al contrario, non avrebbe dovuto essere accantonata: oltre ai molteplici fattori (conflitto internazionale, violenza sessuale, detenzione, tortura e maltrattamenti nelle carceri libiche) che hanno condotto a consistenti violazioni dei diritti umani fondamentali, nessuna tutela è stata con-

cessa agli interessi patrimoniali e non di tutti coloro che, pur non essendo di nazionalità libica, avevano fatto della Libia il proprio Paese di residenza, lì concentrando i propri investimenti, le proprie attività e la costruzione del proprio futuro²⁸¹.

In prossimità dello scadere del termine di accoglienza sul territorio di tali stranieri, il 30 ottobre 2012, la Presidenza del Consiglio dei Ministri cercò di rimediare *ex post* ai numerosi dinieghi di tutela, tramite un Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza²⁸², con il quale, pur non esplicitando il riconoscimento in capo agli stranieri in accoglienza della protezione per motivi umanitari, si invitavano gli stessi a produrre istanze di riesame finalizzate al riconoscimento di tale forma di protezione²⁸³.

5.3.3 Le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari nell'ordinamento vigente

Il nostro Paese si è trovato dunque a faccia a faccia con una realtà migratoria profondamente diversa da quella legata alla definizione tradizionale e universale di “rifugiato” e la necessità di ricorrere a strumenti di carattere umanitario si è manifestata in maniera sempre più costante nel corso degli anni.

A oggi l'art. 5, co. 6 TU prevede che allo straniero non possa essere rifiutato o revocato un permesso di soggiorno ove ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario, nonché sulla base di “obblighi costituzionali o internazionali dello stato”; nella prassi il rilascio di tale permesso, che non scaturisce da una fonte comunitaria ma si fonda su norme nazionali e prevede un esame attento delle singole situazioni, si è tuttavia sempre presentato più problematico, in quanto reputato una forma residuale di tutela, dai contorni meno definiti (orientamento che è stato in seguito anche ribaltato dalla giurisprudenza di merito²⁸⁴).

Per quanto riguarda gli “obblighi costituzionali”, le ragioni di carattere umanitario possono essere rinvenute facendo riferimento sia al diritto di asilo tutelato dalla nostra Costituzione, che attribuisce un diritto soggettivo perfetto allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, all'ingresso e al soggiorno nel territo-

rio dello Stato (art. 10, co. 3 Cost.), sia al divieto di estradizione per reati politici (art. 10, co. 4 Cost.), sia più in generale a violazioni dei diritti inalienabili dell'uomo (art. 2 Cost.²⁸⁵).

Tra gli obblighi internazionali che impongono il rilascio di un permesso di soggiorno e ne vietano la revoca vi è invece il principio di “non refoulement”, obbligo cogente derivante da diverse convenzioni internazionali (sul quale si dirà più dettagliatamente in seguito), che prevede che lo straniero non possa essere in alcun modo respinto alla frontiera o espulso nel Paese dove sarebbe a rischio di persecuzioni o torture.

Al di là delle motivazioni derivanti da vincoli costituzionali e internazionali dell'ordinamento italiano, si è tuttavia nel corso degli anni rivelato più problematico individuare i “seri motivi di carattere umanitario” che, volutamente, non sono stati tipizzati e predeterminati dal legislatore²⁸⁶.

Negli ultimi anni si è verificata una crescita esponenziale del numero e della tipologia di esigenze di tutela umanitaria sul territorio nazionale e all'interno dell'ordinamento italiano tale permesso è allo stato attuale rilasciabile in nove distinte ipotesi:

1. nel caso in cui la Commissione territoriale o il giudice in sede di accoglimento del ricorso non accolga la domanda di protezione internazionale presentata dallo straniero (status di rifugiato o protezione sussidiaria), ma ritenendo che possano ugualmente sussistere “gravi motivi di carattere umanitario”, “trasmetta gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno²⁸⁷. Identico dovere spetta alla Commissione nazionale per il diritto di asilo “nel caso di revoca o cessazione degli status di protezione internazionale”²⁸⁸;

2. allo straniero sprovvisto di titolo di soggiorno ma nei cui confronti non possa disporsi l'espulsione o il respingimento per il rischio che “possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”, ai sensi dell'art. 19, co. 1 TU. In questo caso il rilascio del permesso avviene previo parere della Commissione competente, ovvero a seguito di

richiesta presentata direttamente alla questura, mediante acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi a oggettivi e gravi situazioni personali che non consentano l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale²⁸⁹. Il principio di *non refoulement*, sancito dall'art. 3 CEDU e dall'art 33 della Convenzione di Ginevra²⁹⁰ ha subito nel corso degli anni una progressiva espansione, come risulta evidente dalla relazione tra divieto di *non refoulement* proprio del diritto dei rifugiati e il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani, o degradanti, previsto dall'art. 3 CEDU²⁹¹. A questo riguardo, con la pronuncia *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, il 21 ottobre 2014 la Corte ha condannato l'Italia per aver respinto indiscriminatamente un gruppo di richiedenti asilo verso un Paese considerato "non sicuro"²⁹²;

3. allo straniero per il quale la Corte d'appello rigetti l'estradiizione o l'esecuzione di un mandato di arresto europeo per reati politici o per il rischio di violazione dei diritti di difesa e di atti persecutori, discriminatori e torture nello Stato di eventuale rinvio, o che non possa essere respinto o espulso nel medesimo Stato a causa di un conflitto interno o internazionale in corso (anche nel caso non possa essere concessa la protezione internazionale²⁹³);

4. allo straniero vittima di violenza o di grave sfruttamento, che sia destinatario di misure di protezione sociale, nelle ipotesi previste dall'art. 18 TU. Si tratta di una misura volta a contrastare le organizzazioni criminali dedite alla gestione dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento del soggiorno illegale degli stranieri, la cui finalità primaria è tuttavia la protezione sociale della persona che è stata vittima di sfruttamento, tramite il riconoscimento alla stessa di uno status giuridico effettivo²⁹⁴.

5. La stessa tutela deve essere garantita allo straniero che abbia terminato l'espiazione della pena detentiva per i delitti commessi durante la minore età e abbia dato prova concreta della partecipazione a un programma di assistenza sociale;

6. ai sensi dell'art. 18 bis TU, quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza

domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia un permesso di soggiorno per motivi umanitari per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza²⁹⁶. Il medesimo permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore quando le situazioni di abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza²⁹⁷. Si è giustamente osservato in dottrina che, in tal modo, viene affidata al Questore la valutazione discrezionale del rischio della vita, in assenza di criteri dai quali possa delinearci in maniera oggettiva quale debba essere l'iter da seguire ai fini della valutazione stessa²⁹⁸;

7. allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, nei casi di particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, co. 12 quater TU)²⁹⁹. Il permesso ha durata semestrale ed è rinnovabile per un anno (o per il periodo maggiore occorrente alla definizione del procedimento). Se nell'ipotesi prevista dall'art. 18 TU, tale disposizione mira in via prioritaria alla protezione sociale della vittima di violenza e non ha necessariamente carattere "premiante" nei confronti della persona che collabora allo svolgimento delle indagini, in questo caso la norma comporta che il rilascio del titolo di soggiorno sia condizionato a una denuncia fondata del lavoratore nei confronti del proprio datore di lavoro, nonostante il timore comprensibile di ritorsioni³⁰⁰;

8. allo straniero che, pur non possedendo i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale e non fuggendo da persecuzioni o maltrattamenti nel proprio Paese di origine, non possa comunque tornare in tale Paese a motivo di obblighi costituzionali e internazionali dell'ordinamento nazionale;

9. a tutti coloro che siano destinatari di misure di protezione temporanea, per rilevanti esigenze di carattere umanitario, in

occasione di conflitti, calamità naturali o altri eventi di particolare gravità verificatesi in Paesi extra UE, ai sensi dell'art. 20 TU: come si è visto, è ciò che è accaduto in occasione dell'afflusso di persone provenienti dal Nord Africa durante i primi mesi del 2011, a seguito della c.d. "primavera araba".

5.4 Nuove persecuzioni e nuovi strumenti di protezione: il riconoscimento della protezione internazionale alle vittime di tratta e la protezione dei rifugiati climatici alla luce della politica europea in materia di migrazione e asilo

5.4.1 I cambiamenti climatici e la lotta alla tratta nell'Agenda europea sulle migrazioni

La normativa in materia protezione internazionale e umanitaria si è evoluta, come indicato nei paragrafi che precedono, per cercare di rispondere in modo adeguato a nuove esigenze di protezione e prestare sempre maggiore attenzione alle connessioni tra varie forme di violazione di diritti umani.

L'Agenda europea per la migrazione individua, forse per la prima volta in modo esplicito, i cambiamenti climatici come causa diretta delle migrazioni e pone la lotta alla tratta e la traffico degli esseri umani tra i principali obiettivi delle azioni politiche future.

Sebbene nell'Agenda la lettura repressiva del fenomeno della tratta degli esseri umani sia ancora del tutto prevalente, occorre evidenziare come i tentativi di fornire adeguata protezione alle vittime di tratta che temono di subire persecuzioni o altri tipi di danno grave in caso di ritorno in patria e che presentano domanda di protezione internazionale³⁰¹ abbiano avuto negli ultimi anni un notevole sviluppo.

5.4.2 Tratta e protezione internazionale : uno sguardo ai recenti interventi del legislatore nazionale

Gli strumenti normativi in materia di tratta e protezione internazionale contengono diverse disposizioni che fanno riferimento all'uno e all'altro fenomeno e all'esigenza di tutelare le persone

che siano contemporaneamente vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale³⁰².

In tal senso, nel d. lgs. 18/2014 che ha dato attuazione alla direttiva 2001/95/UE (cd. Direttiva qualifiche rifiuta) e che è entrato in vigore il 22 marzo 2014, si specifica che rispetto all'esame della domanda di protezione "si tiene conto, sulla base di una valutazione individuale, della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali le vittime della tratta di esseri umani". Viene del pari sottolineato che, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione propria delle caratteristiche di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere.

Una persona vittima di tratta o di grave sfruttamento può quindi avere diritto, in presenza di determinate condizioni, al riconoscimento allo status di rifugiato o di altre forme di protezione.

Le persone appartenenti a un particolare gruppo etnico presenti in un determinato Paese potrebbero ad esempio essere considerate come maggiormente esposte all'esperienza della tratta o di altre forme di violenza a essa connesse, anche in ragione dell'impossibilità – o dell'assenza di volontà – dello Stato di offrire protezione³⁰³ ed essere pertanto riconosciute come titolari di status di rifugiato.

Allo stesso modo potrebbe essere considerato rilevante il legame tra tratta e appartenenza a un determinato gruppo sociale: tra i minori e le donne in generale in una determinata società, alcune categorie specifiche di minori e di donne potrebbero risultare più esposti a violenze e persecuzioni anche da parte di agenti non statuali e costituire un gruppo sociale, ai sensi della Convenzione di Ginevra³⁰⁴. Esempi di sottoinsiemi sociali di questo tipo potrebbero essere, in base al contesto, le donne single, le vedove, le donne analfabete, le donne divorziate, i minori non accompagnati, gli orfani o i bambini di strada³⁰⁵.

A questo proposito, la *Court national du droit d'asile* francese ha riconosciuto lo status di rifugiato a un richiedente asilo di origine mauritana, fuggito allo stato di schiavitù al quale era sotto-

posto, sulla base del fatto che i membri del gruppo al quale apparteneva correvano inevitabilmente il rischio di essere soggetti a sfruttamento e abuso, senza che le autorità governative avessero gli strumenti per prevenire o reprimere tale fenomeno³⁰⁶ mentre in una decisione di pochi anni fa, l'UK Upper Tribunal ha ritenuto che un'appellante rientrasse nella definizione di "gruppo sociale" delle "giovani donne che sono state vittime di tratta a scopo di prostituzione", considerando che "la passata esperienza condivisa di essere state vittime di tratta per sfruttamento sessuale si riconduce a una comune, immutabile caratteristica"³⁰⁷.

L'interpretazione di "appartenenza a un determinato gruppo sociale" quale motivo di persecuzione è andata mutando negli anni e, come riportato anche nelle Linee guida dell'UNHCR³⁰⁸, "Non esiste una lista precisa dei gruppi che possono costituire un determinato gruppo sociale ai sensi dell'art. 1A(2). La Convenzione non contiene una lista specifica di gruppi sociali, né la storia della sua applicazione sembra mostrare l'esistenza di una serie di gruppi sociali precisi che potrebbero presentare i requisiti per rientrare in questo motivo. Piuttosto, l'espressione appartenenza a un determinato gruppo sociale dovrebbe essere letta in maniera evolutiva, considerando sia la natura diversa e mutevole dei gruppi all'interno delle diverse società, sia le norme internazionali in materia di diritti umani, che sono in continua evoluzione"³⁰⁹.

La condizione di vittima di tratta potrebbe portare in altri casi al riconoscimento della protezione sussidiaria, sulla base del fatto che il/la richiedente potrebbe correre il rischio di subire un grave danno, per esempio sotto forma di trattamenti inumani o degradanti, nel caso di ritorno nel proprio Paese³¹⁰.

Dal punto di vista procedurale, il legislatore nazionale, in attuazione della direttiva 2011/36 sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, ha adottato il D. Lgs. 4.03.2014, n. 24 il cui art. 10 prevede: "1. Le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare mecca-

nismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela. 2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, allo straniero sono fornite adeguate informazioni, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di cui al predetto comma 1, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. 3. All'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, dopo il comma 3 è inserito il seguente: "3-bis. La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale".

A seguito dell'introduzione della previsione di cui al comma 3 bis dell'art. 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 si sta procedendo alla sottoscrizione di protocolli tra le varie Commissioni territoriali e gli enti di tutela delle vittime di tratta, al fine di procedere in modo adeguato all'applicazione della norma.

In particolare, si ritiene che l'interpretazione corretta della norma si quella che consenta alla Commissione, nel caso in cui si sia in presenza di una potenziale vittima di tratta, di sospendere l'audizione e chiedere – con il consenso del richiedente – l'intervento degli operatori degli enti di tutela per lo svolgimento di un colloquio finalizzato a far emergere la condizione di violenza o grave sfruttamento.

L'intervento degli enti di tutela per le vittime di tratta non preclude, laddove ve ne siano i presupposti, il riconoscimento di una forma di protezione internazionale.

Nel caso in cui al richiedente non possa essere riconosciuta alcuna forma di protezione internazionale ma lo stesso venga riconosciuto vittima di tratta si procede – informando preventivamente il richiedente – con la trasmissione degli atti al Questore ai fini del rilascio del permesso ex art. 18 D. Lgs. 286/98.

Il titolare di protezione internazionale che è anche vittima di tratta può avere accesso ai programmi di integrazione e di acco-

glienza specifici previsti per le vittime di tratta ; in tal senso è fondamentale quanto disposto dall'art. 17 D. Lgs. 142/2015 che include le vittime di tratta tra le persone portatrici di esigenze particolari e stabilisce che ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Il medesimo articolo stabilisce altresì che la sussistenza di esigenze particolari deve essere comunicata alla Commissione territoriale competente, per l'eventuale apprestamento di garanzie procedurali particolari, quale ad es. l'assistenza in audizione da parte di personale di supporto.

5.4.3 Rifugiati climatici e migrazioni forzate : quale protezione?

Se è corretto affermare che è stato compiuto uno sforzo progressivo da parte del legislatore per cercare di fornire tutela anche a situazioni che, seppur parecchio distanti dai motivi di persecuzione della Convenzione di Ginevra, meritavano di essere portate alla luce, quali lo sfruttamento e la tratta, dall'altro permane la difficoltà a dare una risposta concreta a necessità di protezione di natura diversa.

A questo riguardo, un esempio lampante, nonché destinato ad assumere sempre maggiore peso nel panorama internazionale, è costituito dai c.d. rifugiati ambientali o rifugiati climatici.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici sulla sicurezza internazionale³¹¹, sui conflitti³¹² e quindi sulle migrazioni forzate sono ampiamente riconosciute; secondo l'Organizzazione mondiale per le migrazioni, il cambiamento climatico influenza le migrazioni almeno in quattro diversi modi:

1) l'intensificazione dei disastri naturali – sia improvvisi che a lenta insorgenza – con conseguente aumento degli spostamenti interni e delle migrazioni;

2) le conseguenze negative del riscaldamento globale, la variabilità del clima e gli altri effetti dei cambiamenti climatici inci-

dono negativamente sui i mezzi di sussistenza, la salute pubblica, la sicurezza alimentare e la disponibilità di acqua ;

3) l'aumento del livello del mare che rende inabitabili le zone costiere;

4) la concorrenza per le risorse naturali che potrebbe condurre a crescenti tensioni e conflitti.

Se, a causa delle trasformazioni climatiche, le risorse scarseggiano, è chiaro che le ripercussioni sulle *governance* dei Paesi sono notevoli, essendo in grado di provocare disordini e violenza generalizzata³¹³.

Benchè l'esistenza di tale pericolo e delle problematiche connesse sia oggi ampiamente riconosciuta, manca ancora l'utilizzo di un termine comune utile a definire in termini giuridici chi si sposta in ragione di mutamenti climatici o ambientali. Numerosi sono infatti i termini utilizzati: rifugiati ambientali³¹⁴, migranti ambientali³¹⁵, rifugiati climatici o ancora, guardando agli studi promossi dall'Unione europea, migrazioni indotte da cause ambientali³¹⁶.

Le stesse organizzazioni internazionali si sono inoltre mostrate restie a fornire una base giuridica al termine "rifugiato ambientale", al contrario propendendo per definizioni quali migrazioni forzate dovute a cause ambientali³¹⁷ o ancora sfollati ambientali³¹⁸.

Anche sul piano delle soluzioni giuridiche, le proposte formulate risultano essere molto diverse tra loro; la scelta oscilla tra l'adattamento di quanto già esistente³¹⁹ e la creazione di strumenti giuridici nuovi.

I sostenitori di quest'ultima ipotesi evidenziano che, anche se è possibile ispirarsi a tipologie di protezione già esistenti, è fondamentale individuare uno strumento nuovo e specifico per la protezione dei rifugiati climatici utile a individuare gli standard di riconoscimento, le responsabilità degli Stati d'origine e di quelli di arrivo dei migranti, i rimedi effettivi e gli interventi per ridurre la vulnerabilità nonché a fornire protezione effettiva attraverso la costituzione di un apposito fondo³²⁰ ed evidenziano che molte delle soluzioni finora proposte tendono a depoliticizzare il fenomeno³²¹.

Come ricordato anche nel recente Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015³²², l'Italia si è già trovata in passato a confrontarsi non tanto le vittime di disastri ambientali ma con migranti provenienti da Paesi o zone colpite da disastri ambientali già presenti in Italia, individuando soluzioni giuridiche temporanee ed eccezionali dirette più che altro a evitarne il rimpatrio³²³.

La stessa Unione europea ha spesso richiamato le interconnessioni esistenti tra cambiamenti climatici, degrado ambientale e migrazioni³²⁴ sottolineando la necessità di affrontare la migrazione indotta dai problemi ambientali, anche ricorrendo a metodi di adeguamento agli effetti negativi del cambiamento climatico³²⁵.

In particolare la Commissione ha evidenziato che il cambiamento climatico e il degrado ambientale stanno già esercitando un'influenza crescente sulla migrazione e sulla mobilità, tanto che in futuro la maggior parte degli spostamenti avverranno all'interno dei paesi in via di sviluppo o tra tali paesi, e richiamando l'incidenza delle migrazioni, in termini sia positivi che negativi non solo sullo sviluppo economico e sociale ma anche sulla tutela dell'ambiente³²⁶.

Sebbene, come già ricordato, vi siano studi diretti a individuare una risposta giuridica al problema delle migrazioni indotte da cause ambientali e a valutare l'applicazione degli strumenti esistenti nel diritto internazionale finalizzati a tutelare i diritti umani e l'ambiente, così come di quelli specificamente previsti per la protezione degli sfollati e per la tutela dei migranti forzati o richiedenti protezione internazionale³²⁷, la soluzione appare ancora essere lontana.

Inoltre quello che nella pratica sembra essere dimenticato è che le migrazioni prodotte dalle trasformazioni climatiche sono spesso un fenomeno anche di carattere politico³²⁸ e che la limitazione alla libertà di circolazione appare essere arbitraria anche alla luce delle esigenze di tutela di chi lascia il proprio Paese in ragione del degrado ambientale o del mutamento climatico.

La dimostrazione della contraddizione insita nella politica europea arriva dalla stessa Agenda europea sulla migrazione che ha riconosciuto i cambiamenti climatici quale causa delle migra-

zioni e dalle successive misure proposte per facilitare i rimpatri ; in particolare, proprio l'Agenda ricorda il progetto pilota sul rimpatrio in Pakistan e in Bangladesh finalizzato a facilitare il rimpatrio dei cittadini di questi due Paesi.

Ebbene, proprio il Bangladesh è già stato identificato come uno dei paesi più vulnerabili del mondo riguardo al cambiamento climatico in ragione della sua frequente esposizione a eventi climatici estremi.

In Bangladesh più di cinquanta milioni di persone vivono ancora in condizioni di estrema povertà e molti di questi abitano in luoghi remoti e in aree ecologicamente fragili del paese, come le pianure alluvionali e le isole fluviali, o le zone costiere dove i cicloni sono una grave minaccia.

Le alluvioni e gli allagamenti dovuti alle piogge portano in primo luogo a movimenti migratori interni, specie verso i grandi centri urbani, con drammatiche conseguenze sulla sicurezza interna³²⁹ soprattutto in considerazione dell'inasprirsi delle tensioni sociali interne e di quelle con i paesi limitrofi, i primi a essere interessati ai flussi migratori internazionali³³⁰.

Il rapido degrado delle condizioni ambientali può contribuire all'aumento della vulnerabilità di alcuni gruppi, che più di altri, potrebbero subire le conseguenze dei cambiamenti climatici ed essere costretti a condizioni di grave sfruttamento o ad altre forme di violenza, quale ad es. l'appropriazione violenta delle terre³³¹.

Alla luce di un quadro simile, proporre misure di rimpatrio più rapide per i cittadini del Bangladesh, in assenza di un effettiva e adeguata valutazione del contesto di provenienza e delle loro condizioni soggettive, non sembra certamente essere una misura adeguata, atteso anche che proprio la migrazione può contribuire a ridurre il rischio per la vita, i mezzi di sussistenza e gli ecosistemi e favorire la diversificazione del reddito migliorando la capacità complessiva delle famiglie e delle comunità di far fronte agli effetti negativi del degrado ambientale e del cambiamento climatico.

Note del capitolo quinto

²⁵⁸ Valeria Marengoni è autrice dei paragrafi da 6.1 a 6.3 ; Anna Brambilla è autrice del paragrafo 6.4

²⁵⁹ Secondo un calcolo approssimativo, dal 1952 a tutto il 1989, quindi un arco di quasi 40 anni, gli stranieri richiedenti asilo in Italia sono stati 122.362. Questa cifra, riguardante principalmente persone di origine europea, comprende tuttavia anche alcune migliaia di extraeuropei riconosciuti rifugiati in eccezione alla "limitazione geografica. Al 31 dicembre 1989, i rifugiati in Italia erano circa 11.500 di cui 7.500 riconosciuti dal Governo italiano e 4.000 sotto Mandato dell'ACNUR. Di questa popolazione rifugiata, il 40% proveniva dall'Europa, il 29% dall'Asia, il 15% dall'Africa, il 12% dal Medio Oriente, il 4% dall'America Latina. Per ulteriori approfondimenti G. Ferrari, *Rifugiati in Italia. Excursus storico-statistico dal 1945 al 1995*, <www.unhcr.it, sito consultato il 7 settembre 2015.

²⁶⁰ G. Ferrari, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, www.unhcr.it, sito consultato il 20 aprile 2015.

²⁶¹ I rifugiati presi in considerazione dalla Convenzione di Ginevra erano, inizialmente, soltanto quelli divenuti tali a causa di eventi verificatisi in Europa e il motivo della persecuzione doveva essersi determinato prima del 1951.

²⁶² La maggior parte dei paesi latinoamericani e centroamericani hanno aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 e/o al Protocollo aggiuntivo del 1967, ma applicano anche la definizione estensiva contenuta nella Dichiarazione di Cartagena, recepita anche in alcuni ordinamenti nazionali. Sul punto anche P. Weis, *The Refugee Convention, 1951: the Travaux preparatoires analysed with a commentary by Dr Paul Weis*, Cambridge University Press 1995, p. 341.

²⁶³ Per approfondimenti sulle rotte seguite a fine degli anni 2000, www.limesonline.com/le-nuove-rotte-dellimmigrazione-verso-leuropa/17214, sito consultato l'8 settembre 2015; per un quadro più recente dei percorsi migratori dall'Africa, www.limesonline.com/le-traversate-del-deserto/81133, sito consultato l'8 settembre 2015.

²⁶⁴ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-migration/2006/11._italy_national_report_2006_version_24apr09_en.pdf, sito consultato l'8 settembre 2015. Si veda anche Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, www.serviziocentrale.it, sito consultato il 2 maggio 2015.

²⁶⁵ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2011, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi e Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribu-

zione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

²⁶⁶ Considerando n. 24 Direttiva 2004/83/CE.

²⁶⁷ Art. 2, lett. e), direttiva n. 2004/83/CE.

²⁶⁸ N. Morandi, P. Bonetti, *La protezione sussidiaria. Scheda pratica*, www.asgi.it, sito consultato il 5 maggio 2015.

²⁶⁹ K. Barjaba, G. Lapassade, L. Perrone, *Naufragi Albanesi*, Sensibili alle foglie 1996, p. 6. Cfr. anche Relazione al Parlamento del Commissario straordinario del Governo per gli interventi resi necessari dall'eccezionale afflusso di albanesi in Italia nel marzo 1991, ex art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

²⁷⁰ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, www.serviziocentrale.it, sito consultato il 22 aprile 2015.

²⁷¹ Con la circolare n. 19 del 14 marzo 1991 del Ministero dell'Interno, si autorizzarono i questori e rilasciare un permesso di soggiorno provvisorio, recante dicitura "in attesa di determinazioni ministeriali".

²⁷² Prendendo in esame soltanto l'anno 1994, la Germania registrava 350mila rifugiati in fuga dal conflitto, l'Austria 24.000 (sebbene dal 1 aprile 1992 circa 72mila bosniaci avessero beneficiato di una forma di protezione temporanea), la Francia 16mila. Per approfondimenti UNHCR, *Populations of concern of UNHCR: a statistical overview, 1994*, www.unhcr.org/3bfa33154.html, sito consultato il 7 settembre 2015. In Germania, così come in Svizzera e in Austria, ai bosniaci è stata concessa la protezione temporanea, ma generalmente questo non è stato sufficiente per avviare le pratiche individuali per ottenere anche lo status di rifugiato. Se si considera il periodo 1990-2004, i paesi industrializzati hanno registrato circa 1,3 milioni di persone provenienti dalla ex Jugoslavia in cerca d'asilo. La Germania ha accolto il maggior numero di richiedenti d'asilo provenienti dai Balcani (579mila), seguita da Svezia (173mila), Svizzera (148mila), Olanda (71mila) e Austria (54mila). Il maggior numero di accessi dalla ex Jugoslavia è stato in ogni caso registrato nel 1992, quando circa 240mila persone hanno chiesto asilo. Si veda anche C. Slobodanka, *Migrazioni dei popoli jugoslavi alla fine del ventesimo secolo*, www.cnj.it/documentazione/varie_storia/Migrazioni_popoli_ex_Jugoslavia, sito consultato il 7 settembre 2015.

²⁷³ L. n. 390 del 24 settembre 1992, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 350, recante interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia, nonché misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero", pubblicata nella G.U. del 26 settembre 1992, n. 227. In quegli stessi anni più di 360mila persone in fuga dalla Ex Jugoslavia trovarono accoglienza e protezione in Germania.

²⁷⁴ Nel 1993, a causa del persistere del conflitto, la durata del permesso umanitario venne portata a un anno. Circa 70mila persone in fuga dai Balcani riuscirono a utilizzare questo strumento di protezione, che rimase in essere fino al 1997. Si

veda Hein C., *Storia del diritto d'asilo in Italia*, p. 58, in Hein C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli editore, Roma, 2010.

²⁷⁵ Lo stesso UNCHR nel 1994 introdusse nel panorama internazionale una definizione di protezione temporanea, che avrebbe dovuto supplire al vuoto normativo lasciato dalla Convenzione di Ginevra. Sul punto C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, EMI, 2006, pp. 163 ss.

²⁷⁶ Per una rassegna delle dichiarazioni sullo stato d'emergenza, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/stati_emergenza_chiusi_ord_cd.wp;jsessionid=27D8DFC320508FECF8F64710C01ACCB8.

²⁷⁷ Il 5 agosto 1999 il governo allora in carica, a seguito di nuovi sbarchi sulle coste pugliesi, dispose, tramite circolare, il divieto di applicazione a questi ultimi delle misure di protezione temporanea. Tale circolare è stata oggetto di una pronuncia da parte del Tribunale Civile di Brindisi che, con sentenza 1179/99 del 21 dicembre 1999, www.altrodiritto.unifi.it, sito consultato il 1 maggio 2015, affermò che “se l'Esecutivo, in base a una propria valutazione discrezionale e politica, ha ritenuto di individuare nel 31.12.1999 la data di presumibile cessazione degli eventi bellici o almeno di apparente normalizzazione, formalizzandola in un decreto avente forza di legge, non si comprende come tale valutazione possa essere posta nel nulla in base a una circolare del Ministero dell'Interno, fonte normativa di valore secondario”.

²⁷⁸ Perdurando lo stato di emergenza sul territorio nazionale, con i d.p.c.m. del 6 ottobre 2011 e del 15 maggio 2012, la durata di tali permessi è stata prorogata di sei mesi in sei mesi.

²⁷⁹ M. Vrenna e F. Biondi Dal Monte (a cura di), *L'emergenza “strutturale”. Alcune riflessioni a margine degli sbarchi dei migranti provenienti dal Nord Africa*, <<http://www.asgi.it/wpcontent/uploads/public/emergenza.strutturale.alcune.riflessioni.a.margine.degli.sbarchi.dei.migranti.pdf>>, sito consultato il 7 settembre 2015.

²⁸⁰ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con UNHCR, op. cit., www.serviziocentrale.it, sito consultato il 3 maggio 2015.

²⁸¹ Si vedano la Ris. del Comitato economico e sociale n. 1503-XL VIII del 27 maggio 1980 sulle violazioni flagranti e sistematiche dei diritti umani e la “Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza dei Paesi in cui vivono” (Ris. A.G. ONU, 13 febbraio 1985, A/Res/40/144). Di quest'ultimo documento, volto a disciplinare la condizione dello straniero residente all'estero, si presti attenzione all'art. 9, secondo cui “nessuno straniero può essere arbitrariamente privato dei propri beni legalmente acquistati”. Sul tema anche B. Nascimbene, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1984, pp. 206 ss.

²⁸² Si vedano circ. del Min. dell'interno del 26 ottobre 2012, *Documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord Africa. Tavolo di coordinamento nazionale*, e circ. della Commissione nazionale per il diritto d'asilo del 30 ottobre 2012 indirizzata alla Protezione civile e alle Commissioni.

²⁸³ La procedura ipotizzata e descritta nella circ. min. n. 400 del 31 ottobre 2012, che prevedeva nuova compilazione del modello C3 e nuova valutazione delle singole situazioni da parte delle Commissioni territoriali, era peraltro giuridicamente errata. Infatti, poiché la protezione per motivi umanitari trova la propria legittimazione negli artt. 5, co. 6 TU e 19, co. 1 TU, è di competenza del questore: pertanto, una volta rilevato da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'esistenza per il riconoscimento di tale genere di protezione, sarebbe spettato al questore rilasciare il permesso di soggiorno relativo, senza la necessità di riaprire il procedimento davanti alle Commissioni territoriali, cui spettava, al contrario, la valutazione delle richieste ancora in attesa di una decisione nel merito, ai sensi dell'art. 32, co. 3 del d.lgs. 25/2008 (c.d. "decreto procedure"). Per le critiche sul punto si veda il comunicato Asgi, *Emergenza Nord Africa – Le proposte dell'Asgi per i profughi umanitari provenienti dalla Libia*, 5 novembre 2012, www.asgi.it, sito consultato il 5 maggio 2015.

²⁸⁴ Sul punto Corte d'Appello di Cagliari, I Sez. Civile, 31 maggio 2012; Tribunale di Trieste, 6 maggio 2013. Si veda anche Tribunale di Torino, 28 febbraio 2012.

²⁸⁵ Sul diritto d'asilo previsto dalla Costituzione, tra i tanti G. D'Orazio, *voce asilo (diritto costituzionale)* in *Enc. Giur.*, 1988; M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, CEDAM, Padova, 2007.

²⁸⁶ A questo proposito spesso nella prassi le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, nel raccomandare al questore il rilascio del permesso di soggiorno relativo, si sono basate su valutazioni legate alla vulnerabilità dei soggetti che avanzavano richiesta di tutela (ad. es. vittime di violenza, malati psichici, o donne sole con bambini) o al percorso di integrazione intrapreso dai richiedenti sul territorio. M. Benvenuti, *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 Editore 2011, p. 565.

²⁸⁷ Art. 32, co. 3 d.lgs. n. 25/2008.

²⁸⁸ L'art. 33, co. 3 d.lgs. n. 25/2008 richiama esplicitamente l'art. 32, co. 3 del medesimo decreto.

²⁸⁹ Artt. 11, co. 1 lett. c *ter* e 28, co. 1, lett. d d.p.r. n. 394/1999.

²⁹⁰ Implicito è, inoltre, il riferimento al diritto di asilo al divieto di estradizione per reati politici previsti dall'art. 10 co. 3 e 4 della Costituzione. Sul *non refoulement* S. Trevisanut, *Respingimenti in mare dal punto di vista del diritto del mare, con particolare riferimento alla cooperazione tra Italia e Libia*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, luglio-dicembre 2011, pp. 244 ss.

²⁹¹ La Corte EDU ha chiarito che l'inderogabilità del principio impone l'impossibilità di operare un bilanciamento tra i valori tutelati dall'art. 3 CEDU e altri valori, pur degni di considerazione, ad es. quelli correlati alla prevenzione di reati (Tyler c. Regno Unito, 25.4.1978, par. 31) o alle regole in tema di immigrazione (GC, M.S.S. c. Belgio e Grecia, 21.1.2011, par. 216). Per una rassegna delle pronunce

più recenti sul tema si veda, A. Coltella e L. Beduschi, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008 – 2010*, in “Diritto penale contemporaneo, Rivista Trimestale”, n. unico del 2011.

²⁹² Per una disamina della sentenza: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/10/sentenza-sharifi-e-altri-contro-italia.html>, consultato il 6 maggio 2015.

²⁹³ Per un'elencazione esaustiva degli atti richiesti ai fini della documentazione riguardante i motivi della richiesta del permesso P. Bonetti, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del Diritto di Asilo*, a cura di C. Favilli, CEDAM, Padova, 2011, p. 55.

²⁹⁴ P. Bonetti, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 620 ss.

²⁹⁵ Sent. del Consiglio di Stato, sez. VI, 10.10.2006 n. 6023.

²⁹⁶ L'articolo è stato introdotto dal d.l. 14 agosto 2013, n. 93, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*, pubblicato su GU 16.8.2013 n.191. Viene specificato che “si intendono per violenza domestica tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa”.

²⁹⁷ In tal caso la sussistenza degli elementi e delle condizioni di cui al comma 2 è valutata dal questore sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali.

²⁹⁸ B. Spinelli, N. Zorzella, *Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato e inefficace. Primo commento al d.l. 14 agosto 2013, n. 93*, www.asgi.it, sito consultato il 5 maggio 2015, dove si osserva che “è evidente che i profili discriminatori collegati a questo requisito sono molteplici, in violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione e dell'art. 4 della Convenzione di Istanbul”.

²⁹⁹ Il d.lgs. 16.7.2012, n. 109 ha dato attuazione alla direttiva 2009/52/CE sulle norme minime relative a sanzioni o provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

³⁰⁰ M. Paggi, *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo*, in “Diritto Immigrazione e Cittadinanza”, n. 4.2010, pp. 38 ss. Si veda Cass. 15262/2006 e relativa nota di M. Piaggi, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, n. 3.2006, pp. 84 e 171.

³⁰¹ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, reperibile su http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164300b80eeaac7000144/linee_guida_protezione_int.pdf.

³⁰² In particolare: art. 14 Protocollo sulla tratta degli esseri umani firmato a Palermo nel 2000; art. 40 comma 4 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani firmata a Varsavia nel 2005 e paragrafo 377 delle rela-

zione esplicativa che accompagna la Convenzione; art. 11 Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI; Direttiva 2011/95/UE Recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

³⁰³ Si veda Rapporto del Relatore speciale sulla tratta, *Integrazione dei diritti umani delle donne e prospettiva di genere*, nota 9, par. 48 e 66, in cui si osserva che la domanda da parte del mercato “è spesso fondata sulla disparità di potere sociale dovuta alle differenze di razza, nazionalità e colore”. Si evidenzia inoltre che il d.lgs. n. 28/2014 ha finalmente equiparato ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato gli atti di persecuzione alla mancanza di protezione da tali atti (art. 8, co. 1), protezione che deve essere “effettiva” e “non temporanea”.

³⁰⁴ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale: appartenenza a un particolare gruppo sociale nel contesto dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati*, HCR/GIP/02/02, 7 maggio 2002.

³⁰⁵ In merito alla definizione di “gruppo sociale delle donne single in Etiopia”, Appeal Committee of Vyronas, Grecia, 23 aprile 2013, application n. 4/1188365.

³⁰⁶ CNDA, Francia, 23 settembre 2011, Mr. D., n. 11007337.

³⁰⁷ UK Upper Tribunal (2010), UKUT 118 (IAC).

³⁰⁸ https://www.unhcr.it/sites/.../assets/.../ITA-Gruppo_Sociale.pdf

³⁰⁹ L'appartenenza a un determinato gruppo sociale è stata interpretata in alcuni casi avendo riguardo alle “caratteristiche protette” o “all'immutabilità” (un gruppo è accomunato da una caratteristica immutabile o da una caratteristica che è talmente importante per la dignità umana che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi) e in altri casi attribuendo importanza alla “percezione sociale” (un gruppo condivide o meno una caratteristica comune che lo rende riconoscibile o lo contraddistingue dal resto della società). L'UNHCR ritiene che i due approcci vadano combinati: “è da considerarsi come un determinato gruppo sociale un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune diversa dal rischio di essere perseguitati, o che sono percepite come un gruppo dalla società. Frequentemente la caratteristica in questione sarà una caratteristica innata, immutabile, o altrimenti d'importanza fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona”.

³¹⁰ In questo senso CNDA, Francia, 29 luglio 2011, Miss O., n. 10020534.

³¹¹ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede310308climatechange_/SEDE310308climatechange_it.pdf.

³¹² http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/A_climate_of_conflict.pdf.

³¹³ *Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda internazionale*, Rapporto Cespi, maggio 2010. Secondo le istituzioni internazionali entro il 2050 si raggiungeranno i 250 milioni di rifugiati ambien-

tali, con circa 6 milioni di uomini e donne, obbligati, ogni anno, a lasciare il proprio Paese.

³¹⁴ Negli anni novanta, l'ambientalista Norman Myers definì i rifugiati ambientali quali "persone che non possono più garantirsi mezzi sicuri di sostentamento nelle terre di origine a causa di fattori ambientali di portata inconsueta, in particolare, siccità, desertificazione (...), come pure disastri naturali quali cicloni, tempeste e alluvioni. N. Myers, *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Edizioni Ambiente 1999, p. 18.

³¹⁵ http://publications.iom.int/bookstore/free/MECC_Outlook.pdf.

³¹⁶ http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET%282011%29462422.

³¹⁷ www.refworld.org/pdfid/4c2325630.pdf.

³¹⁸ <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/protecting-environmentally-displaced-people-developing-the-capacity-of-legal-and-normative-frameworks>.

³¹⁹ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/docs/swd_2013_138_en.pdf.

³²⁰ Cfr. www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf e www.ejfoundation.org/report/no-place-home-where-next-climate-refugees.

³²¹ F. Gemenne, *One good reason to speak of "climate refugees"*, in "Forced Migration Review", 49, p. 70 e 71, reperibile a www.fmreview.org/climatechange-disasters/gemenne, sito consultato il 19 maggio 2015.

³²² www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf.

³²³ A seguito del ciclone Sidr, che colpì alcune zone costiere del Bangladesh nel novembre 2007 provocando centinaia di morti e ingenti danni, il Ministero dell'Interno con circolare del 9 gennaio 2008 dispose la temporanea sospensione dei provvedimenti di espulsione adottati nei confronti di cittadini del Bangladesh nonché l'accelerazione delle procedure di ricongiungimento familiare.

³²⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici – Bruxelles, 16.4.2013 COM(2013) 216 final

³²⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità – Bruxelles, 18.11.2011 COM(2011) 743 definitivo.

³²⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo – Contributo dell'UE al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite e prossime iniziative per rafforzare il nesso tra sviluppo e migrazione – Bruxelles, 21.5.2013 COM(2013) 292 final.

³²⁷ Cfr. Documento di lavoro della Commissione su cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni di accompagnamento alla Comunicazione della

Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici – Bruxelles, 16.4.2013 COM(2013) 216 final.

³²⁸ *Ibid.* Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda: www.fmreview.org/climate-change-disasters/gemenne#sthash.GmejD9kE.dpuf, sito consultato il 19 maggio 2015.

³²⁹ Cfr. Ad es. *Climate change and security in Bangladesh*, Bangladesh institute of international and strategic studies and saferworld, giugno 2009.

³³⁰ Cfr. *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*, IOM http://publications.iom.int/system/files/pdf/environment_climate_change_bangladesh.pdf

³³¹ I fattori propulsivi che hanno determinato il fenomeno del “land grabbing” (appropriazione violenta delle terre) sono distinguibili in due macro-categorie: da un parte, le trasformazioni ambientali che interessano alcune zone del Bangladesh e, in particolare, la zona costiera e dei bacini fluviali, in cui l’erosione e la deforestazione conducono a una riduzione delle terre coltivabili; dall’altra, le connessioni tra potere politico, sistema amministrativo-giudiziario corrotto e bande criminali che agiscono con violenza sui piccoli produttori per costringerli a cedere appezzamenti di terra appetibili per le élite al potere Cfr. S. Feldman e C. Geisler, *Land expropriation and displacement in Bangladesh*, pp. 971-993.

Conclusioni | Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?

Gianfranco Schiavone

“Transito” è la parola chiave di questo piccolo ma prezioso volume che esce proprio mentre sono in atto in tutta Europa dei cambiamenti profondi che riguardano il diritto d'asilo e il diritto dell'immigrazione; cambiamenti che, in ultima analisi, riguardano le società europee nel loro complesso dal momento che ciò a cui stiamo assistendo non è una crisi temporanea, ma un cambiamento strutturale che obbliga l'Europa a modificare la sua politica in materia di asilo.

Possiamo quindi dire che è il diritto d'asilo in Europa a essere in transito, ma verso dove? Le risposte finora fornite dalla politica dei singoli Stati, ma anche dall'Unione, non sono incoraggianti. Sul versante delle risposte date dai singoli Stati, chiusura, intolleranza e persino aperta violenza contro i rifugiati sono diventate la norma quasi ovunque. Per ragioni di spazio non possiamo approfondire in queste conclusioni le situazioni di ogni singolo Paese ma la terribile involuzione ungherese non può non essere evidenziata. Mi si dirà che scelgo di citare la situazione più estrema ed è vero. Non intendo affatto affermare che l'intera Europa sia equiparabile all'Ungheria. Ciò su cui voglio però richiamare l'attenzione è che in quel Paese le normative internazionali e del diritto dell'Unione sulla protezione dei rifugiati sono totalmente stravolte e che la scelta della costruzione del muro di filo spinato nato, con la dichiarata intenzione di fermare “i profughi” ci riporta, e

non solo simbolicamente, alle pagine più buie dell'Europa del Novecento. Come, con le debite differenze di contesto, avvenne negli anni trenta, i profughi di oggi vagano per l'Europa mentre molti Stati, feroci od ottusi, li respingono e li rimpallano da una frontiera all'altra; per i profughi di oggi la legge non sembra esistere oppure esiste soltanto per disconoscerli.

Di fronte alle scelte dell'Ungheria si sono levate critiche ufficiali di circostanza o poco più. Né d'altronde avrebbe potuto avvenire diversamente dal momento che l'Unione Europea solo pochi anni fa volle (e finanziò) il muro sulla frontiera tra la Bulgaria e la Turchia.

Va riconosciuto che, sotto la spinta degli eventi, si è messo in moto un dibattito, all'interno dell'Unione, che oggi permette di discutere di temi, rimossi e accantonati da anni, relativi a profonde riforme del sistema della protezione internazionale in Europa. Tra le tematiche più rilevanti individuo le seguenti:

1. *“devono esistere modi sicuri e leciti di arrivare nell'UE”* esordisce la Commissione Europea nell'introdurre una delle strategie principali contenute nell'agenda sulle migrazioni del maggio 2015, più volte citata in questo libro, quella del **reinsediamento (resettlement)**. È forse la parte dell'Agenda sulla quale la Commissione appare più coraggiosa, anticipando persino l'adozione di *“un approccio legislativo vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016”*. Nonostante la vicinanza geografica ad alcuni dei principali teatri di guerra e ai conseguenti esodi, il reinsediamento è una strategia di protezione che ha un minimo impatto in Europa; in tutto il continente nel 2014 sono stati reinsediati solo 7268 rifugiati (dati UNHCR). A pochi mesi dall'uscita dell'Agenda, il tema del reinsediamento, invece di rafforzarsi, sembra declinare rapidamente nel dibattito politico nella UE e rischia di sparire nuovamente nel nulla. Probabilmente i paesi dell'Unione, alle prese con gli arrivi via terra nei Balcani, hanno accantonato questa strategia ritenendo che altre siano le priorità. Si tratterebbe tuttavia di una valutazione assai miope; l'adozione

di nuovi strumenti normativi per realizzare degli estesi programmi di reinsediamento in tutta l'Unione, costituisce, ad avviso di chi scrive, una delle scelte strategiche prioritarie per gestire il cambiamento del sistema d'asilo in Europa.

2. A rinforzo dei programmi di reinsediamento andrebbe esteso il ricorso all'istituto (già previsto da diversi strumenti giuridici dell'Unione, ma applicato in modo assai ridotto ed episodico e neppure da tutti gli Stati UE) del rilascio di visti d'ingresso per motivi umanitari da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri, e delle rappresentanze dell'UE, presenti nei Paesi terzi di origine o di transito, concordando il rilascio a un elenco preciso ancorché non esaustivo di ipotesi (quali l'ingresso di parenti e familiari, ingressi per motivi sanitari eccetera) al fine di limitare la discrezionalità delle rappresentanze diplomatiche e consolari dei singoli Stati membri. Questo tema è stato purtroppo finora totalmente eluso nelle riflessioni in seno alle istituzioni dell'Unione.

3. A inizio di settembre 2015 il Consiglio dell'Unione Europa ha istituito misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (l'Ungheria per ragioni politiche non ha voluto essere inclusa nel piano di applicazione delle misure). Si tratta del piano noto come “**ricolloca**mento” (**relocation**) applicabile alla Grecia e all'Italia in ragione del numero elevato di domande presentate in questi due Paesi ma non riguarda affatto tutti i richiedenti ma solo coloro (nel numero massimo di 40mila persone) nei cui confronti, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, il tasso di accoglimento delle domande in primo grado secondo le procedure della direttiva 2013/32/UE (procedure rifiuta) è pari o superiore al 75%.

Al momento della stesura di questo libro (metà novembre 2015) il piano ha coinvolto appena qualche centinaio di persone tra Grecia ed Italia e tutto fa pensare a una elevata probabilità di

fallimento del programma. Non sarebbe, a mio modesto avviso, un esito imprevedibile bensì la conseguenza naturale di una impostazione profondamente errata sotto due profili:

a) il piano di ricollocamento non prende in considerazione la volontà dei richiedenti asilo nella scelta del Paese di ricollocazione, attraverso una valutazione dei legami familiari (intesi come famiglia allargata), o di altri legami amicali, sociali e culturali del richiedente, disattendendo totalmente le indicazioni della Commissione LIBE del Parlamento Europeo (richiamate in questa pubblicazione) che, con saggezza, aveva proposto l'adozione di queste misure. Il piano si configura sotto questo profilo, come un'occasione mancata per sperimentare delle strategie nuove che, superando la pervicace paura delle istituzioni europee nell'inserire criteri nuovi per la redistribuzione dell'onere dell'accoglienza tra gli Stati, tengano in maggior conto le aspirazioni e i legami concreti che alcuni richiedenti asilo hanno con un Paese dell'Unione;

b) la scelta di applicare il piano ai richiedenti il cui tasso di accoglimento delle domande adottate in primo grado è pari o superiore al 75% è irragionevole e si pone altresì in evidente contrasto con le finalità stesse del Piano di ricollocamento. Vengono infatti così escluse la gran parte delle domande di asilo che pure hanno assai elevate probabilità di essere accolte producendo di fatto una selezione sociale tra i rifugiati "degni" di essere accolti nei paesi di ricollocamento, e gli altri rifugiati da lasciare ai paesi di primo ingresso. In tal modo si disattende in modo palese il dichiarato obiettivo del piano di ricollocamento, che, alla luce del citato Trattato, è esclusivamente quello di aiutare alcuni degli Stati membri che vivono una condizione di afflussi eccezionali alla luce del principio di principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.

4. Del superamento del Regolamento Dublino III non v'è traccia nella citata Agenda della Commissione UE ma il tema è esploso nel dibattito politico e anche ad alti livelli in seno all'Unione. È

infatti innegabile che l'attuale sistema Dublino non risponda più a requisiti di efficienza ed equità per le seguenti due ragioni di fondo:

a) lo scenario su cui il sistema Dublino è stato concepito, nel lontano 1990, non è più lo stesso; non lo è all'interno della UE (il processo di unificazione formale e sostanziale è avanzato, seppure lentamente) e soprattutto non lo è all'esterno, ovvero il contesto geopolitico internazionale è radicalmente mutato e l'Europa è sempre più interessata da arrivi consistenti di persone che fuggono da conflitti armati interni o internazionali. **Il sistema Dublino apparentemente si presenta quindi equo nella sua astrattezza, ma in realtà è profondamente criticabile proprio sul piano giuridico in quanto non opera nessun bilanciamento tra gli interessi degli Stati e quelli dei richiedenti.** La durezza eccessiva del sistema Dublino è proprio ciò che ne ha prodotto l'inefficienza cronica. Quali sono dunque le possibili vie per superare Dublino e quali le possibili tappe di questo processo? Preliminarmente va detto che la riforma del Regolamento Dublino non va affrontata a se stante ma va collocata all'interno di un ripensamento del sistema asilo nella UE nel suo complesso; in particolare la pressione sui Paesi aventi frontiere esterne va diminuita principalmente attraverso l'adozione di robuste politiche di reinsediamento (resettlement) e attraverso un ripensamento dello strumento della ricollocazione (relocation) di cui sopra si è detto. Ciò premesso il cambiamento di paradigma potrebbe avvenire per fasi progressive; la prima fase (di cui v'è massima urgenza) può avvenire intervenendo con riforme normative parziali molto specifiche ovvero persino con una applicazione delle disposizioni vigenti orientata a principi di minore rigidità. Come già sopra evidenziato il filo conduttore del cambiamento dovrebbe essere quello di un maggiore bilanciamento tra l'interesse degli Stati e quello dei rifugiati, prendendo in considerazione, almeno in alcune circostanze, la volontà delle persone. La prima misura concreta, a normativa invariata, potrebbe pertanto consistere in una applicazione estensiva dell'art. 17 comma 2 (clausole discre-

zionali), al fine di consentire il ricongiungimento di persone legate da vincoli di parentela più ampi di quelli attuali legati alla famiglia nucleare (comprendendo quindi quanto meno parenti fino al secondo grado) consentendo altresì il trasferimento in altro stato UE nei casi in cui una persona legata con il richiedente asilo da un vincolo di parentela o anche da un semplice da un vincolo amicale si assuma l'onere dell'accoglienza del richiedente stesso, previa verifica di detta capacità. Ciò al fine di valorizzare e non già di mortificare le catene migratorie; esse infatti non cessano di esistere e di operare per il solo fatto di essere ostacolate dalla legge, bensì semplicemente operano in maniera sotterranea producendo estesi movimenti secondari non ufficiali. Ovviamente, dopo una fase caratterizzata da una applicazione più elastica del vigente Regolamento Dublino III si dovrebbe giungere a rivederne interamente l'impianto (altri importanti aspetti andrebbero presi in considerazione, ma qui non approfondisco per necessaria brevità).

5. Una riforma non meno urgente che sul piano strettamente giuridico non riguarda il Regolamento Dublino III ma ne è in qualche modo un "effetto derivato", riguarda la tematica dell'obbligo, per la persona che ha ricevuto la protezione internazionale, di soggiornare (e di integrarsi socialmente) nel medesimo Stato in cui ha ricevuto lo status di protezione; si tratta di un vincolo che viene meno solo nei casi di cui alla Direttiva 2011/51/UE che ha esteso ai beneficiari di protezione internazionale le disposizioni relative al permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

La riflessione che propongo riguarda quindi ciò che nello scarso dibattito pubblico ha preso il nome di "**mutuo riconoscimento**" degli status di protezione internazionale. Non si tratta di un principio nuovo: il principio del mutuo riconoscimento si ricava dallo stesso art. 78 paragrafo 2 del trattato laddove si afferma che le istituzioni "*adottano le misure relative ad un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di*

asilo valido in tutta Europa”. Come nel processo di superamento del Regolamento Dublino non è necessario un cambiamento improvviso di scenario per realizzare riforme efficaci, bensì ciò che è necessario è la chiarezza del percorso, che può avvenire per modifiche progressive iniziando a estendere la libertà di soggiorno del rifugiato o del beneficiario di protezione sussidiaria nella UE in alcune ipotesi, ovvero ad esempio quando il rifugiato ha concrete possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro del Paese UE diverso da quello nel quale ha ricevuto protezione.

Se sul piano delle politiche normative in materia di protezione internazionale le proposte di riforma elaborate in sede europea sono spesso vaghe e fragili, ma tuttavia qualche evoluzione si inizia a intravedere, le **politiche normative europee per ciò che attiene la migrazione regolare per lavoro scontano un drammatico ritardo**. L’immigrazione rimane materia di competenza statale (anche se non si tratta di una competenza assoluta ma che è esercitata in armonia con le specifiche disposizioni delle diverse politiche dell’Unione nei diversi campi). Nonostante spesso si ammetta, come fa la Commissione UE nella citata Agenda, che *“la migrazione sarà sempre più un mezzo importante per rafforzare la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale e per garantire una crescita sostenibile dell’economia dell’UE”*, le azioni politiche europee finalizzate ad ampliare le forme di migrazione regolare verso la UE si limitano ad affermazioni generiche o ad appelli altisonanti utili solo a mal coprire il vuoto di riflessione e di azione politica.

In un mondo interamente globalizzato nel quale le migrazioni rappresentano una dimensione centrale tanto nel campo politico che in quello sociale e culturale, l’incapacità dell’Europa di superare le proprie divisioni e di fondare una efficace politica migratoria rappresenta, ad avviso di chi scrive, l’elemento di arretratezza più grave tuttora esistente nel vecchio continente; l’irruzione sulla scena politica di molti Paesi dell’Unione di movimenti politici di chiaro stampo xenofobo e autoritario, che sembravano relegati alla storia più oscura del Novecento, è prodotto diretto di questa arre-

tratezza e non ritengo sia eccessivo oggi nutrire timori sulla tenuta stessa dell'intero processo di unificazione europea.

È necessario e urgente che l'Europa nel suo complesso adotti un nuovo approccio che renda agevole e conveniente per il migrante il ricorso a canali di ingresso regolare. Ciò significa realizzare alcune misure strategiche quali:

a) realizzare con i paesi terzi, anche in via sperimentale, **accordi per la circolazione delle persone**, ovvero realizzare progetti che non ostacolino bensì favoriscano programmi migratori individuali dove si possano alternare periodi di lavoro e professionalizzazione nell'UE e periodi di rientro nel paese di origine;

b) introdurre la possibilità di **ingressi per ricerca di lavoro**, a condizioni predeterminate che tengano conto delle catene migratorie, rendendo inutile il ricorso del migrante alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani.

Qualche lettore potrebbe chiedersi la ragione per cui inserisco riflessioni in materia di politiche migratorie per lavoro (e altre ragioni comunque non riconducibili alle migrazioni forzate) in un libro che come oggetto il diritto d'asilo. La ragione è chiara ed è legata alla considerazione che l'Europa non può avere una buona politica normativa in materia di protezione internazionale se non ha una buona politica normativa in materia di immigrazione. I due ambiti vanno tenuti rigorosamente distinti senza però ignorarne le connessioni profonde. Il sistema della protezione internazionale viene infatti logorato dalla applicazione costante e massiccia di procedure (quali procedure di pre-esame della domanda di protezione, introduzione di procedure accelerate, utilizzo esteso e con pochi contrappesi della nozione di paese di origine sicuro) caratterizzate da standard di tutela il più possibile ridotti rispetto alle procedure ordinarie il cui fine è quello di contrastare l'utilizzo strumentale delle domande di protezione internazionale da parte di cosiddetti migranti economici che ben potrebbero essere evitate se dei canali migratori di ingresso regolare per motivi di lavoro fossero ragionevolmente accessibili.

6. Le poche iniziative della UE per la gestione della cosiddetta dimensione esterna delle politiche migratorie che sembrano coagulare consenso si muovono in una direzione non solo errata ma assai pericolosa. Si tratta di programmi e iniziative che ricercano il coinvolgimento diretto o indiretto di alcuni “paesi di transito” posti sulle più importanti rotte internazionali dei migranti allo scopo di attuare **politiche di intercettazione, dissuasione e contrasto** dei flussi migratori. Con ragione in questo libro si parla dunque diffusamente e con toni giustamente preoccupati di accordi non trasparenti con Paesi quali il Niger e altri. Il linguaggio dei documenti ufficiali laddove fa riferimento a detti accordi e programmi si fa come rarefatto, impalpabile e ambiguo, forse per coprire ciò che dire esplicitamente non è possibile dire e tanto meno realizzare senza contraddire i celebrati valori europei in materia di diritti umani. Nonostante infatti la tutela dei diritti umani, la promozione della democrazia pluralista e il consolidamento dello Stato di diritto figurino tra gli obiettivi fondamentali dell’Unione europea, dette enunciazioni di principio vengono spesso contraddette dalla mancanza di chiari vincoli condivisi nella Unione circa la non concessione di fondi europei per il controllo e la gestione dei flussi migratori a Paesi che abbiano un ordinamento giuridico non democratico e nei quali sia ampiamente documentata da fonti internazionali l’esistenza di situazioni estese di violazione dei diritti fondamentali nei confronti dei cittadini e dei migranti che si trovano sul loro territorio.

Un’attenzione specifica viene giustamente dedicata in questo libro a un nuovo approccio che potrebbe portare a una nuova grave mortificazione del diritto d’asilo, il cosiddetto approccio degli **hotspot**. Si tratta di metodi o luoghi, la cui istituzione e attività risultano prive di alcuna efficacia giuridicamente vincolante perché nessuna norma italiana o dell’UE li precisa. Se infatti l’hotspot è un “luogo” deputato alla prima accoglienza e identificazione a tale luogo si debbono applicare gli standard e le regole previste dalla Direttiva 2013/33/UE (accoglienza rifiuta); se invece è un “metodo” ovvero una procedura, di quale procedura si

tratta? Risulta forse disciplinata dalla Direttiva 2013/32/UE (procedure rifiuta)? Prevedere modalità organizzative e gestionali degli arrivi collettivi (specie nel caso di sbarchi) che siano più efficaci rispetto all'obiettivo di assicurare un accesso alla protezione e all'accoglienza di coloro che sono in *clear need of protection* anche ai fini del ricollocamento non è certo illegittimo, ma ciò che è dirimente è individuare con chiarezza il confine che separa una semplice modalità organizzativa da una sorta di nuova procedura dedicata nella quale, con immediatezza, gli stranieri appena sbarcati in Italia o in Grecia, siano sottoposti a rilievi fotodattiloscopici ai fini della loro identificazione e siano poi subito distinti e qualificati come richiedenti asilo o migranti economici sulla base di una "catalogazione" sommaria operata dalle forze di polizia. Catalogazione che, se attuata (come indicano fonti autorevoli), produrrebbe come effetto immediato l'invio alle strutture di accoglienza per richiedenti asilo oppure l'adozione di provvedimenti espulsivi (e nel caso italiano i provvedimenti di respingimento differito). Non è mia intenzione qui discutere dei plurimi profili di legittimità dell'istituto del respingimento differito perché non rileva in questa sede analizzare la forma giuridica del provvedimento espulsivo, bensì intendo richiamare l'attenzione del lettore sul fatto che l'intera procedura di accesso alla protezione internazionale può venire totalmente stravolta. L'accesso alla procedura, alla frontiera ovvero nelle aree di transito e persino nelle acque territoriali, come dispone la citata Direttiva procedure, è infatti una fase delicatissima nella quale il migrante deve comprendere modi e tempi delle procedure di presentazione della domanda in Italia, incluse le procedure di identificazione, nonché delle possibilità (o impossibilità) di presentare domanda di asilo in altri Stati dell'UE e delle possibilità di essere ricollocato come richiedente asilo in altro Stato UE. Le misure di accoglienza (compreso il diritto a una piena informazione) previste dalla Direttiva 2013/33/UE infatti "*si applicano dal momento della manifestazione della volontà*" ovvero anche prima della formalizzazione della domanda. Lo straniero non può quindi essere respinto o espulso

senza una valutazione completa della sua situazione o soltanto perché le autorità di pubblica sicurezza presumono che la sua nazionalità o lo Stato di provenienza non abbia alcuna rilevanza ai fini di un'ipotetica domanda di asilo. Se confermato, sarebbe di inaudita gravità il fatto, segnalato da molte fonti (novembre 2015), che, in Italia, al momento dell'arrivo e della identificazione le forze di P. S. distribuirebbero agli stranieri un formulario strutturato in forma di risposta multipla relativo alle ragioni per le quali si è deciso di venire in Italia, in cui compaiono diverse possibili risposte legate a motivazioni economiche, ma non l'intenzione di richiedere protezione internazionale.

Se l'Hotspot è un approccio, come sostiene la Commissione UE, detto approccio si realizza comunque in luoghi fisici, ci si chiede quindi di quale luoghi si parli, ovvero se si tratti di strutture dedicate, o di ordinarie strutture di prima accoglienza e quali siano i diritti delle persone migranti presenti in questi luoghi per ciò che attiene la libertà di movimento, l'accesso a dette strutture di enti di tutela e il diritto delle persone a mettersi in contatto con l'esterno. Sulla natura di questi luoghi di primo arrivo la normativa italiana è di una vaghezza così estrema da rasentare l'assenza normativa; il vigente D.Lgs 142/15 all'art. 8 comma 1 dispone che *“le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563”*. Il lettore che vorrà andare a vedere a quale normativa il testo citato rinvia rimarrà scioccato poiché il rinvio è operato verso la cosiddetta “legge Puglia” che disciplinava (per così dire) l'intervento di accoglienza e soccorso in un'area geografica limitata (la Puglia appunto) in un periodo temporale limitato (gli arrivi nel 1995) e lontano da quello attuale con il quale non è comparabile. Il rinvio normativo ai centri della legge Puglia è quindi un rinvio verso il nulla ed evidentemente così deve essere nelle intenzioni dell'esecutivo che caparbiamente, da molti anni, ha deciso di non normare in alcun modo le strutture di prima accoglienza, al fine di disporre di un campo di azione totalmente libero da rego-

le. Il fatto che i centri di prima accoglienza e soccorso (o come si vogliono definire, in assenza persino di un nome che li qualifichi) siano delle *no man's land* è stato evidenziato in innumerevoli rapporti, e da ultimo, con massima autorevolezza, dalla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo. Con la recentissima Sentenza (settembre 2015) pronunciata nella causa *Khlaifia e altri c. Italia* (*Ricorso n. 16483/12*) già citata al capitolo quattro di questo libro, relativa al trattenimento di fatto di tre cittadini tunisini nel centro di Lampedusa nel 2001 (e successivamente in una nave ormeggiata al porto di Palermo, svolgente funzioni temporanee di centro di accoglienza) la Corte ha duramente condannato l'Italia per detenzione arbitraria (violazione dell'art. 5 CEDU) tortura e trattamenti disumani e degradanti (violazione dell'art. 3 CEDU). In relazione alla detenzione arbitraria nei centri *“la Corte sottolinea che nel caso di una privazione di libertà, è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legalità» stabilito dalla Convenzione, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino – che eventualmente potrà avvalersi di consulenti illuminati – di prevedere, ad un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto”*. L'invocata certezza del diritto non sembra quindi rinvenirsi nei centri di prima accoglienza e soccorso italiani (quello di Lampedusa oggetto della censura della Corte non era certo un centro secondario o provvisorio, ma semmai uno dei più noti e di lunga durata) dal momento che la riforma apporata dal citato D.Lgs 142/15 non interviene in alcun modo a stabilire le condizioni in cui avviene l'accoglienza e la eventuale limitazione della libertà nei centri dedicati alla primissima accoglienza e identificazione.

L'approccio hotspot per essere considerato legittimo deve pertanto rigorosamente assicurare il rispetto delle garanzie procedurali di cui alla Direttiva 2013/32/UE e alla Direttiva 2013/33/UE.

7. Non è stata oggetto specifico di questo libro l'analisi dei diversi **criteri di valutazione** delle domande di protezione internazionale nei diversi Paesi che sono stati messi a confronto, ma è comunque emersa in modo chiaro l'estrema variabilità in base alla quale una medesima domanda di asilo può avere esiti del tutto diversi tra un Paese UE e un altro. L'armonizzazione dei criteri e dei principi su cui fondare l'esame della domanda di protezione, pur rappresentando uno degli obiettivi fondamentali del diritto dell'Unione, è assai lontano dall'essere raggiunto. Ad avviso di chi scrive ciò è dovuto in primo luogo alle troppe clausole discrezionali che la Direttiva 2011/95/UE consente a ogni Stato di adottare. Ma non solo: occorre ripensare la nozione di protezione sussidiaria allargandola alla violazione diffusa e grave dei diritti umani fondamentali anche quando ciò si verifica in situazioni non riconducibili a conflitti armati interni o internazionali. Parimenti occorre affrontare con urgenza la tematica delle forme di protezione da garantire a coloro che sono in fuga da disastri ambientali; sul punto specifico rinvio, senz'altro aggiungere, alle ultime pagine del capitolo conclusivo, riservandomi invece di proporre una riflessione specifica su una forma di protezione specificamente prevista dall'ordinamento italiano, quella per motivi umanitari, che ha avuto ed ha, non a caso, una vita molto tormentata: impropriamente concepito per anni come una mera concessione discrezionale di tipo pressoché caritatevole da concedersi allo straniero, solo in ragione di una lenta evoluzione giurisprudenziale, culminata con l'ordinanza della Corte di Cassazione, sezione Unite n. 19393 del 9.06.2009, ne è stata sancita la natura di diritto soggettivo. Nonostante siano passati diversi anni il Legislatore italiano è rimasto distratto e quasi ostile a questa forma di protezione, dal momento che perdura una grande incertezza sulle garanzie procedurali relative al rinnovo o alla cessazione o alla revoca di detta protezione. Inoltre, fatto salvo l'allungamento del periodo di soggiorno (da annuale a biennale) è mancata del tutto un'evoluzione normativa che dia **stabilità e certezza** ai diritti di cui gode il titolare di protezione umanitaria. Basti pensare al ricongiungimento

famigliare ma anche all'incertezza nell'accesso alle misure di accoglienza pure previste anche per questa categoria all'interno del sistema SPRAR; previste ma non garantite giacché in seno all'amministrazione centrale riemerge ciclicamente l'orientamento a cercare di escludere questa categoria di beneficiari dalle misure di accoglienza finalizzate a supportare l'autonomia. La poca attenzione (sia sul piano sociologico che su quello giuridico) alla protezione umanitaria è tanto più sorprendente se si considera che essa costituisce da anni il principale esito della procedura di asilo; nel solo 2015 (fino al 25.11.15 secondo i dati forniti dalla Commissione Nazionale) la protezione umanitaria costituisce il 24% degli esiti della domanda, contro il 16% rappresentati dalla protezione sussidiaria e solo il 5% rappresentati dal riconoscimento dello status di rifugiato. Chi scrive ritiene da anni, sulla base dell'esperienza propria e di quella di molti colleghi, che si ricorra assai spesso a riconoscere una protezione umanitaria in luogo del riconoscimento di una delle due forme della protezione internazionale, operando in modo del tutto errato e distorto rispetto alla fonte normativa, sulla base ad orientamenti e valutazioni di "opportunità" che dovrebbero rimanere del tutto estranei al funzionamento dell'organo di valutazione delle domande.

8. Uno degli aspetti che probabilmente più avrà colpito il lettore di questo libro riguarda la disparità, per ciò che attiene i **profili di competenza**, tra gli organi deputati all'esame delle domande di protezione, in Italia, Svezia e Francia. Qui tocchiamo una delle problematiche più importanti (ma tenacemente disattese) che rendono la procedura italiana di esame delle domande di protezione, fortemente criticabile. Va ricordato come l'articolo 4 della direttiva 2013/32/UE richieda che gli Stati membri provvedano affinché l'autorità preposta alla valutazione delle domande di asilo disponga di mezzi appropriati e di personale in numero sufficiente che conosca i criteri applicabili in materia di diritto d'asilo e che abbia acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il col-

loquio, come pure la conoscenza del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente. Ciò richiederebbe che l'assunzione dell'incarico a componente l'organo di valutazione (le attuali commissioni territoriali, nel caso si voglia mantenere questo approccio, ma a maggior ragione nel caso si ritenesse di modificarlo, prevedendo la figura di commissari afferenti a un organismo specializzato) avvenga attraverso una pubblica valutazione comparativa tra candidature tramite la quale sia verificato il possesso di una specifica e documentata preparazione ed esperienza sul campo, ove possibile anche in sede internazionale, in materia di diritto di asilo, di diritti umani e di diritti degli stranieri, prevedendo altresì un training iniziale di congrua durata. Infine (sempre nell'ipotesi di mantenimento dell'attuale impianto normativo) i membri effettivi che appartengono a una pubblica amministrazione dovrebbero essere tutti collocati fuori ruolo durante l'esercizio delle loro funzioni. Non si tratta quindi di modesti aggiustamenti ma di un forte cambiamento di prospettiva rispetto alla situazione attuale che rimane profondamente ad di sotto del livello minimo accettabile per ciò che attiene appunto il rispetto dei profili di competenza richiesti dalla norma europea.

9. Ultima ma non meno importante riflessione che consegno al paziente lettore riguarda il sistema di accoglienza nel nostro Paese, come configurato dalla recentissima riforma introdotta dal D.Lgs 142/2015 ed in particolare dagli articoli dal 9 al 15. Il testo del Decreto presenta degli aspetti innovativi nella misura in cui riconosce che il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo (dopo una eventuale fase di primissima accoglienza) deve essere unico e imperniato sulla nozione di **accoglienza territoriale** mutuata sull'esperienza pluridecennale del sistema SPRAR. Da ciò ne deriva la tanto attesa **abrogazione dei CARA** di cui, dopo dieci anni di attività, viene implicitamente riconosciuto il grave fallimento e si configura l'accoglienza come un *continuum* ovvero

un processo che abbraccia la condizione giuridica di richiedente asilo nonché quella di titolare di protezione internazionale. La prima fase dell'accoglienza nel medesimo sistema territoriale (ovvero fino a riconoscimento dello status) è finalizzata a garantire le modalità e gli standard previsti dalla Direttiva 2013/33/UE, la seconda fase è invece finalizzata a supportare il titolare di protezione nel suo faticoso percorso di inclusione sociale. Il punto di estrema fragilità dell'impianto di riforma rimane tuttavia per così dire "occultato" proprio da ciò che a un'analisi superficiale può apparire il suo punto di forza, ovvero il rinvio allo SPRAR come sistema unico. Senza dubbio lo SPRAR costituisce un modello di azione che ha dimostrato di sapere dare ottimi frutti, ma a tredici anni dalla sua attivazione (avvenuta in un contesto radicalmente diverso da quello attuale) lo scarno impianto normativo su cui si regge il sistema, ovvero i commi 1 sexies e 1 septies della L. 39/90 come modificata dalla L. 189/02, andrebbe profondamente modificato. Esaurita la fase del primo arrivo (nella quale prevalgono esigenze unitarie che richiamano una diretta gestione statale) la gestione successiva dell'accoglienza dei richiedenti asilo, come richiesto insistentemente dall'ASGI ma anche dal Parlamento in sede di inascoltato parere reso dalle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato sullo schema di decreto legislativo, dovrebbe configurarsi quale una **funzione amministrativa conferita dalla legge agli enti locali**, disciplinandone con rigore l'ambito di applicazione, ma rimane solo una aleatoria facoltà liberamente esercitata dagli enti locali "disponibili" a gestire programmi di accoglienza.

Il nuovo sistema nazionale previsto dal D.Lgs 142/2015 difetta di una logica programmatoria che permetta di stabilire con certezza un meccanismo idoneo ad assicurare il reperimento dei posti di accoglienza necessari al funzionamento del sistema nazionale. L'idea che la (finora sempre largamente insufficiente) adesione volontaria delle amministrazioni comunali al sistema nazionale di accoglienza divenga così ampia da garantirne, a regime, il funzionamento, appare frutto di una ingenua speranza

o di una una proiezione fantastica piuttosto che di una analisi rigorosa della realtà.

Non c'è infatti alcuna ragione per supporre che l'allargamento su basi volontaristiche dell'attuale SPRAR possa continuare a ritmi sostenuti; una larga parte dei Comuni non ha alcun interesse a entrare nel sistema di protezione perché ancora confida di potere rimanere estraneo al sistema di accoglienza ovvero è proprio detta estraneità a costituire un obiettivo elettorale praticato da alcune forze politiche. Anche in previsione di un forte aumento delle domande di asilo, una reale accoglienza diffusa e integrata determinerebbe in tutti territori (specie nelle piccole e medie città che sono la caratteristica precipua del tessuto urbanistico italiano) un carico, in termini di gestione, così modesto e sostenibile da assicurare il corretto funzionamento del sistema nazionale di accoglienza prevenendo il sorgere di forti tensioni sociali.

La (mancata) riforma sembra quindi incamminarsi decisa sulla strada del fallimento: il sistema SPRAR ben lungi da divenire sistema unico sembra destinato a convivere *sine die* con l'attuale pessimo sistema emergenziale come sembrano dimostrare anche i dati forniti dallo stesso ministero dell'Interno, secondo i quali al 10 ottobre 2015 il sistema emergenziale assorbiva il 72% dei bisogni di accoglienza, mentre lo SPRAR copriva solo un misero 21% e i CARA in dismissione il rimanente 7%)

Chiudo queste conclusioni proprio il giorno dopo i tragici attentati di Parigi. Insieme al dolore per le vittime innocenti mi assale forte le preoccupazione, che vorrei condividere con il lettore, sul fatto che simili spaventosi episodi possano portare la politica e la società europea, già preda di molti fantasmi oscurantisti, a gridare vendetta e non, diversamente, a chiedere giustizia, accennandosi ancora una volta verso i più deboli e tra essi i rifugiati, che diverrebbero due volte vittime: la prima volta da parte dei loro persecutori, la seconda da parte di una società che dovrebbe accoglierli ma che invece li rifiuta. In questi giorni di smarrimen-

to, per capire dove dobbiamo andare ci fa conforto rileggere ancora ciò che Platone, nella *Repubblica*, fa dire a Socrate, nel dialogo con il giovane Polemarco: “*Se dunque qualcuno sostiene che è giusto rendere a ciascuno ciò che gli è dovuto, ma pensa con ciò che da parte dell'uomo giusto si tratti di render danno ai nemici e benefici agli amici – non sarebbe sapiente chi dice queste cose, perché non direbbe il vero. Ci apparve infatti che in nessun caso è giusto nuocere a nessuno*”

Gli autori e le autrici ringraziano:

Valentina Volpe del Max Planck Institute, che ha ideato e promosso questa pubblicazione.

Elio Tozzi e Monika Weissensteiner per il loro preziosissimo apporto e per il continuo e costante confronto.

Tutti coloro che in Francia e in Svezia hanno dato un contributo per la realizzazione dell'opera.

La Scuola Asnada, il Naga, Chiara Lainati, Rahel Sereke, Nicola Zappa e tutti coloro che hanno partecipato alle tante riflessioni sull'accoglienza e sui diritti di chi è in transito che hanno trovato in questa pubblicazione un piccolo spazio ma che certamente continueranno ancora.

Anna Pasotti, Marta Mantegazza, Alessandra Pezza e soprattutto Anna Ruggieri per avere consentito l'uso della fotografia di copertina e per il loro progetto "Siriani in transito – Dalla Siria all'Europa in cerca di asilo".

La dedica iniziale è per Alexander Langer, Dino Frisullo, Vittorio Arrigoni e per tutti coloro che hanno deciso di saltare i muri. Perché si possa ancora e sempre costruire ponti.

Gli autori

Annapaola Ammirati

Ha conseguito con il massimo dei voti la laurea magistrale in Politiche europee e internazionali presso l' Università Cattolica di Milano con una tesi sul trattenimento degli stranieri nel diritto internazionale ed europeo. Lavora come operatrice per l'accoglienza dei richiedenti asilo, volontaria presso lo sportello legale del Naga di Milano è da tempo impegnata sui temi dell'immigrazione e dell'asilo, anche come autrice di articoli e approfondimenti.

Caterina Bove

Avvocata del Foro di Trieste, socia Asgi e consulente legale di Ics-ufficio rifugiati si occupa da anni di tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo. È formatrice sui temi del diritto di immigrazione ed è autrice di articoli sul tema del diritto d'asilo.

Anna Brambilla

Avvocata e ricercatrice sui temi dell'immigrazione e dell'asilo. Referente regionale per l'Associazione Studi Giuridi sull'Immigrazione si occupa altresì del coordinamento delle attività formative. Collabora come consulente con diverse associazioni e cooperative, tra le quali Progetto Integrazione, Cooperativa Lotta Contro L'Emarginazione e Save the children Italia.

Nicole Garbin

Laureata nel 2007 presso l'Università degli Studi di Trieste e abilitata all'esercizio della professione di avvocato dal 2010, attualmente lavora come Legal Officer presso lo European Roma Right Centre a Budapest e ha recentemente completato con successo un master in Diritti Umani e Diritto Umanitario all'Università Panthéon - Assas a Parigi, città dove ha collaborato in passato come volontaria con l'ANAFE' e Autremonde, associazioni attive nell'ambito dell'immigrazione e asilo.

Loredana Leo

Avvocata e ricercatrice giuridica sui temi del diritto dell'immigrazione, dei minori stranieri non accompagnati, del diritto antidiscriminatorio e, soprattutto, del diritto alla protezione internazionale. Ha partecipato in qualità di ricercatrice a numerose ricerche giuridiche e da ultimo ha curato il report *Il sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico*. Ha, altresì, curato studi sugli "Aspetti critici del sistema di protezione internazionale in Italia" per alcuni studi legali inglesi ed europei. È referente regionale dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Svolge attività di formatrice su incarico di soggetti pubblici e privati.

Valeria Marengoni

Attualmente componente supplente della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale di Brescia, si è specializzata in diritto internazionale presso la Coventry University, lavorando anche presso lo Human Rights Council a Ginevra. Sulla base della propria esperienza come assistente legale all'interno di progetti Sprar, oltre che in qualità di socia di Asgi e "Asilo in Europa", partecipa alla stesura di articoli e a diversi convegni nazionali in veste di relatrice sul tema della protezione internazionale.

Noris Morandi

Avvocata del Foro di Firenze, esperta di diritto dell'immigrazione, autrice di diverse pubblicazioni in materia di protezione internazionale. Da anni si occupa di tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, nonché di formazione degli operatori preposti all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Giulia Reccardini

Attivista per i diritti umani, formatrice e consulente in progettazione e gestione di progetti finanziati dalla Commissione Europea in Africa Sub-Sahariana. Ha condotto ricerche presso la Cattedra UNESCO di Thessaloniki sulla detenzione amministrativa dei migranti nel nord-est della Grecia e collaborato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) su progetti di inclusione sociale e non discriminazione a favore di richiedenti asilo in Italia.

Gianfranco Schiavone

Esperto in materia di diritto di asilo è presidente dell'ICS (Consorzio Italiano Solidarietà – Ufficio Rifugiati Onlus di Trieste) e responsabile del Progetto Sprar di Trieste. Membro del direttivo Asgi, svolge attività di formazione, ricerca e consulenza in materia di diritto di asilo. Ha partecipato all'elaborazione di numerosi rapporti di ricerca sul tema della protezione internazionale tra cui *Il diritto alla protezione - La protezione internazionale in Italia: quale futuro?* - Studio realizzato da Asgi (capofila), insieme a A.I.C.C.R.E (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali).

Indice

7 *Il progetto Faraway, so close: il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione* di Giulia Reccardini

11 *Introduzione* di Anna Brambilla

17 *Capitolo primo Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari*
di Annapaola Ammirati, Anna Brambilla, Loredana Leo

57 *Capitolo secondo Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale*
di Anna Brambilla e Noris Morandi

94 *Capitolo terzo Il percorso dei richiedenti protezione internazionale tra norme e prassi. Un'analisi sulla situazione esistente in Francia e in Svezia e uno sguardo al sistema italiano*
di Anna Brambilla e Nicole Garbin

173 *Capitolo quarto Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano*
di Caterina Bove

195 *Capitolo quinto Migrazioni forzate: quale risposta alle nuove esigenze di protezione*
di Anna Brambilla e Valeria Marengoni

221 *Conclusioni Verso dove va il sistema d'asilo in Italia e in Europa?*
di Gianfranco Schiavone

239 *Ringraziamenti*

240 *Gli autori*

Finito di stampare nel 2015
Booksfactory.it – Szczecin, Polonia

