

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO**



**Dipartimento di Culture, Politica e Società**

Corso di Laurea magistrale in  
Scienze internazionali

**TESI DI LAUREA**

La tutela del diritto d'asilo.

Uno studio *top-down* dalla dimensione europea al progetto SPRAR nel CISV di Torino.

Relatore

Prof. Paolo Caraffini

Correlatori

Prof.ssa Alessandra Algostino

Prof. Giovanni Finizio

Candidata  
Jessica Aquino

Anno accademico 2016/2017

## INDICE

Introduzione	1
--------------	---

### Capitolo I L'Unione europea e il diritto d'asilo

1	Il diritto internazionale alla base della disciplina europea	7
2	L'evoluzione della normativa europea in materia di asilo	9
3	Il Sistema comune di asilo	16
3.1	Il Regolamento Dublino III	20
3.2	I Regolamenti Eurodac e Eurosur	24
3.3	La Direttiva accoglienza	25
3.4	La Direttiva qualifiche	26
3.5	La Direttiva procedure	27
3.6	La Direttiva protezione temporanea	29
4	I rifugiati politici	30
5	La protezione sussidiaria	33

### Capitolo II La protezione internazionale in Italia

1	Un diritto costituzionalmente garantito	35
2	La normativa italiana	37
2.1	La legge Martelli	38
2.2	La legge Bossi-Fini	42
2.3	Il recepimento delle direttive europee nell'ordinamento italiano	45
2.3.1	Il recepimento della Direttiva protezione temporanea	45
2.3.2	Il recepimento della Direttiva qualifiche	46
2.3.3	Il recepimento della Direttiva procedure	47
2.3.4	Il recepimento della Direttiva accoglienza	51
3	Il sistema di accoglienza in Italia	55
3.1	La fase di primo soccorso e prima assistenza	55

3.2	La fase di prima accoglienza	58
4	I numeri dell'accoglienza in Italia	60

### Capitolo III Il progetto SPRAR. Un focus sul CISV di Torino

1	Finanziamento dello SPRAR e bando di ammissione	63
2	L'organizzazione del progetto SPRAR	67
3	Tra universalismo ed individualismo: gli obiettivi dello SPRAR	69
4	I servizi garantiti	72
4.1	L'accoglienza materiale di base	72
4.2	L'assistenza sanitaria e psicologica	74
4.3	L'assistenza legale	78
4.4	La mediazione linguistica e culturale	81
4.5	L'inserimento scolastico dei minori e l'apprendimento della lingua italiana	82
4.6	I servizi per la formazione e l'inserimento lavorativo	85
4.7	L'inserimento abitativo	88
4.8	Le attività multiculturali	90
5	L'équipe multidisciplinare del progetto SPRAR	91
6	Dalla teoria alla pratica: il progetto SPRAR nel CISV di Torino	95
6.1	Un breve <i>excursus</i> storico del CISV	95
6.2	La strategia di lavoro	98
6.3	Iter burocratico e primi adempimenti	102
6.4	I servizi all'integrazione: formazione, lavoro e inserimento abitativo	107
6.4.1	Formazione scolastica	107
6.4.2	Formazione professionale e inserimento lavorativo	108
6.4.3	Inserimento abitativo	111
6.4.4	Le attività di animazione socio-culturale	112

6.5	Il colloquio individuale	113
6.5.1	La preparazione dell'audizione alla Commissione territoriale	116
6.6	Proroghe ed uscita dal progetto	121

#### Capitolo IV L'Unione europea tutela il diritto d'asilo?

1	Le istituzioni europee e le politiche d'asilo e di immigrazione	127
2	Il Regolamento Dublino III e la mancata applicazione del principio di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea	133
3	La riforma del sistema Dublino	141
4	Il sistema di ricollocazione e reinsediamento	146
5	Gli accordi con i Paesi terzi e la dimensione esterna dell'Unione europea in tema di asilo	151
6	L'approccio Hotspot	156

	Considerazioni finali	165
--	-----------------------	-----

	Fonti bibliografiche e sitografia	171
--	-----------------------------------	-----

## INTRODUZIONE

L'oggetto di studio delle presente tesi verte sull'analisi del diritto d'asilo nell'Unione europea attraverso l'adozione di un approccio *top-down*. Muovendo dalla dimensione europea si “scende” verso la dimensione nazionale e poi locale, concentrandosi sullo studio di una realtà concreta di accoglienza. L'obiettivo di questo approccio è illustrare quale sia l'interconnessione tra le normative europee, apparentemente distanti dal contesto a cui si applicano, e l'effettivo godimento del diritto da parte di coloro che dovrebbero esserne i beneficiari.

La scelta di questo argomento nasce da ragioni di interesse personale legate al tema dei diritti umani e delle libertà fondamentali e alla realtà dell'Unione europea, cercando così di rispecchiare quello che è stato il mio percorso di studi durante il corso di laurea. Inoltre, per quanto quello del diritto d'asilo sia un argomento trattato ampiamente dal punto di vista teorico, il mio specifico interesse era quello di osservare come e se questo venga effettivamente garantito dall'UE. Per tale ragione il caso studio riguarda il sistema di seconda accoglienza in Italia, che si situa nel quadro del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), focalizzandomi sul CISV di Torino, un centro di accoglienza del quale ho avuto modo di osservare il funzionamento per più di un anno. Ciò che mi ha spinto a decidere di raccontare di questa realtà è stata una frase dettami dalla responsabile del centro il giorno stesso in cui l'ho conosciuta: «nessuno scrive di noi». L'obiettivo della mia tesi è quindi duplice: da un lato lo studio di come la teoria, spesso intrisa di grandi valori, si applichi nella pratica, in cui gli stessi valori faticano spesso a trovare applicazione; dall'altro il portare alla luce una realtà poco conosciuta, ma incredibilmente interessante, senza la quale il diritto garantito dall'Unione europea potrebbe dirsi vano.

Essendo un argomento poco dibattuto, trovare la bibliografia di riferimento relativa allo SPRAR è stato alquanto difficile, se non per quanto riguarda il materiale consultabile *online* e fornito dal Servizio centrale dello SPRAR. Una buona parte della bibliografia dell'intera tesi è data da fonti primarie, come diverse convenzioni internazionali, trattati, direttive e regolamenti europei, e normative italiane. I restanti riferimenti bibliografici sono perlopiù testi accademici in lingua italiana, inglese e francese, scelti tutti perché fossero i più recenti possibili: il documento più vecchio risale al 2009, i dati più attuali ai primi mesi del 2017.

Il primo capitolo si concentra sulla politica d'asilo europea. Muovendo dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, base giuridica del diritto d'asilo a livello internazionale, si tratta dell'evoluzione normativa europea in materia. La regolamentazione dei flussi migratori in Europa si presenta in un primo momento necessaria per la costituzione del mercato comune, poiché se da un lato questo permetteva la libera circolazione dei cittadini, dall'altro essa non veniva garantita ai cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Nel capitolo vengono presentate le convenzioni e i trattati che hanno contribuito all'istituzione di un sistema comune di asilo.

La Convenzione di Schengen definisce lo statuto giuridico dello straniero e del richiedente asilo, stabilendo che le politiche e la normativa UE in materia devono essere conformi a quanto enunciato dalla Convenzione di Ginevra.

Il Trattato di Maastricht inserisce le questioni dell'immigrazione e dell'asilo tra le competenze del Giustizia e affari interni (GAI), il terzo pilastro dell'Unione. Esse vengono successivamente trasferite dal Trattato di Amsterdam nell'ambito della Comunità europea (CE), ossia il primo pilastro. Nel Titolo IV del Trattato si regolano le questioni inerenti all'immigrazione, le politiche d'asilo e lo statuto della protezione temporanea.

Il Consiglio europeo di Tampere dà vita al Sistema europeo comune d'asilo (SECA), la cui base giuridica è data dall'art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che ne definisce obiettivi, condizioni di accoglienza, status di rifugiato politico o beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea. Il SECA è disciplinato da una serie di direttive e regolamenti, tra i quali il Regolamento Dublino, essenzialmente supportato dai Regolamenti Eurodac per l'identificazione dei migranti in entrata ed Eurosur che si occupa della sorveglianza delle frontiere di Schengen. Il Regolamento Dublino ha come obiettivo principale quello di individuare lo Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale e alla successiva accoglienza di richiedenti e rifugiati. Vi sono poi le direttive: la Direttiva accoglienza che definisce gli standard minimi di ospitalità per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale; la Direttiva qualifiche che stabilisce gli standard di riconoscimento della protezione internazionale e le garanzie ad essa connesse; la Direttiva procedure che indica l'*iter* da seguire per la concessione e la revoca della protezione internazionale; la Direttiva protezione temporanea, strumento da applicare nei casi di massicci afflussi di sfollati.

Infine il capitolo definisce la figura del rifugiato politico, individuo che nel suo Paese d'origine è stato sottoposto o rischia di subire atti di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o politico, orientamento sessuale. Questa definizione è la stessa fornita dalla Convenzione di Ginevra, ma il SECA viene definito una sorta di “Ginevra-plus” dal momento che l'Unione europea prevede un'ulteriore forma di protezione internazionale: la protezione sussidiaria. Essa viene riconosciuta nelle circostanze in cui sussistono fondati motivi per ritenere che l'individuo potrebbe subire un grave danno nel suo Paese di origine, ad esempio tortura o altri trattamenti inumani o degradanti.

L'oggetto di studio del secondo capitolo è la protezione internazionale in Italia, passaggio fondamentale per la successiva analisi del sistema SPRAR. Il diritto d'asilo enunciato dalla Costituzione italiana è decisamente più garantista rispetto a quello tutelato a livello internazionale, poiché l'interpretazione data dal nostro ordinamento risulta essere più estensiva. Infatti si osserva che non è necessario che vi siano elementi ricollegabili ad atti di persecuzione, al contrario è sufficiente che nel proprio Paese di origine l'individuo non possa godere delle libertà democratiche fondamentali. Nonostante ciò, non esiste in Italia una legge ordinaria che abbia dato attuazione a tale nozione di diritto d'asilo, pertanto si applica quella enunciata dalla Convenzione di Ginevra.

Nei confronti della questione relativa all'asilo l'Italia ha a lungo adottato un approccio di tipo emergenziale per gestire il fenomeno. Nel corso del capitolo vengono analizzati i principali riferimenti normativi riguardanti la protezione internazionale.

La Legge Martelli è stata la prima norma italiana ad introdurre il termine “asilo politico” nel nostro ordinamento. Essa regolava fundamentalmente la procedura di presentazione della domanda presso la Commissione centrale. La Legge Bossi-Fini disciplina il fenomeno in chiave di controllo dei flussi migratori e sostituisce la Commissione centrale con le Commissioni territoriali decentrate su tutto il territorio nazionale. Inoltre, la legge prevede il trattenimento per i richiedenti che risultano essere in una posizione di irregolarità, che hanno tentato di eludere i controlli alla frontiera o nei confronti dei quali sia stato emanato un provvedimento di espulsione o respingimento.

La disciplina dell'asilo in Italia è regolata anche dalle direttive europee recepite

all'interno del nostro ordinamento giuridico tramite decreti legislativi. Il decreto di recepimento della Direttiva qualifiche delinea un quadro più favorevole rispetto a quello comunitario, dal momento che vi è un ravvicinamento tra asilo politico e protezione sussidiaria, ad esempio nel periodo di validità dei passaporti. Il decreto di recepimento della Direttiva accoglienza ipotizza il ricorso al trattenimento dei richiedenti in *extrema ratio*, definendone le condizioni. Si pone inoltre l'attenzione sul supremo interesse dei minori stranieri. Infine vi sono i decreti che recepiscono la Direttiva procedure, il quale definisce l'iter di presentazione della domanda di protezione internazionale, l'audizione presso la Commissione territoriale e i ricorsi, e il decreto che recepisce la Direttiva protezione temporanea, mai attivata nonostante ciò fosse stato richiesto dall'Italia nel 2011.

La seconda parte del capitolo è incentrata sul sistema di accoglienza in Italia, caratterizzato dalla fase di primo soccorso e prima assistenza all'interno di centri le cui condizioni difficili sono spesso state denunciate da episodi noti alla cronaca e da rapporti elaborati da ONG. Vi sono poi la fase di prima accoglienza che offre un livello di servizi essenziale e la fase di seconda accoglienza che si inserisce nel quadro del sistema SPRAR.

Il capitolo III tratta dello studio di caso, suddiviso tra una parte più teorica ed una parte di osservazione diretta circa il funzionamento di un centro di seconda accoglienza, precisamente il CISV di Torino. Il mio periodo di osservazione all'interno di questo è durato circa un anno e mezzo, da febbraio 2016 a maggio 2017. Durante questi mesi ho avuto la possibilità di svolgere alcune attività di volontariato, ma soprattutto di assistere ai colloqui tenuti periodicamente tra operatrici e beneficiarie, al fine di conoscerne le storie e studiare la metodologia di lavoro applicata. Il sistema SPRAR offre un tipo di accoglienza non emergenziale, bensì integrata ed emancipante, fornendo una serie di servizi molto diversificati, di alta qualità e strettamente connessi gli uni agli altri. Il capitolo illustra ciascuno di questi servizi, mettendone in luce criticità ed esempi di buone prassi realizzati da alcuni progetti attuati in varie zone d'Italia. Inoltre vengono presentati la base legale su cui si fonda l'intero sistema, il fondo e il bando attraverso cui i progetti vengono finanziati e selezionati.

Lo studio inerente al CISV rappresenta l'osservazione diretta dell'applicazione della teoria alla pratica, con tutte le sue controversie e le sue problematiche che



discostano molto il funzionamento concreto del sistema di accoglienza da quello prospettato dalla dottrina. Il CISV è una struttura *sui generis*, non del tutto esemplificativa a livello nazionale, in considerazione della sua struttura fisica che permette l'instaurazione di uno stretto rapporto tra operatrici e beneficiarie. Ascoltare le storie di queste donne, alcune delle quali quasi mie coetanee, osservare i loro occhi mentre ripercorrevano vicende di una difficoltà quasi inimmaginabile, riflettere sull'incertezza di cui le vite di queste donne sono impregnate, essere al contempo accolta e sentire la fiducia che veniva riposta in me nonostante non mi conoscessero, tanto da permettermi di ascoltare racconti estremamente personali e delicati, è stata un'esperienza unica ed emozionante. Un incontro che considero come una grande fortuna e un grande privilegio sotto molti punti di vista, in quanto mi ha dato la possibilità di conoscere "l'altro" e, banalmente, di riflettere davvero su quanto nascere in un angolo del mondo piuttosto che in un altro possa definire il nostro futuro, le nostre scelte e le nostre opportunità.

Il capitolo ripercorre tutte le fasi fondamentali del lavoro svolto all'interno del CISV, le cui ospiti sono tutte donne rifugiate o richiedenti protezione internazionale provenienti dal Corno d'Africa e dall'Africa subsahariana, alcune delle quali vittime di tratta. L'approccio adottato è di tipo olistico, generalmente basato su una grande attenzione posta nei riguardi degli aspetti di carattere psicologico e sanitario. Tutte le informazioni riportate sono state raccolte tramite l'osservazione diretta ed una serie di interviste tenute con diverse operatrici del centro, ognuna delle quali ricopre un particolare ruolo professionale al suo interno.

Il quarto ed ultimo capitolo, insieme al terzo, costituisce il fulcro dello studio in questione, poiché si concentra sugli aspetti politici a livello europeo circa l'effettiva garanzia del diritto d'asilo e, più generalmente, dei diritti umani. Il processo decisionale relativo alla materia dell'immigrazione e dell'asilo ha subito negli anni una progressiva comunitarizzazione, con una conseguente democratizzazione data dal maggior ruolo che ha assunto il Parlamento europeo grazie all'introduzione della procedura legislativa ordinaria. Il capitolo illustra brevemente i ruoli ricoperti dalle principali istituzioni europee, le ONG e le organizzazioni internazionali.

Uno dei punti fondamentali del capitolo riguarda il principio di solidarietà, principio che dovrebbe essere la base dell'intero sistema comune d'asilo e che invece viene largamente trascurato. Non esiste al momento nell'Unione europea un vero e

proprio sistema comune, bensì un ravvicinamento delle normative nazionali in tema di asilo, poiché gran parte del SECA è regolato da direttive. Ciò che rende realmente integrato il sistema sono i regolamenti, in particolar modo il controverso Regolamento Dublino III. Proprio tale Regolamento porta alla disapplicazione del principio di solidarietà e della mutua fiducia tra Stati membri, così come confermato anche da alcune sentenze della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo. Mostrandosi il sistema Dublino chiaramente inefficiente, diverse sono state le proposte di riforma per un nuovo Dublino IV, una delle quali presentata dalla stessa Commissione.

L'Unione ha cercato di trovare delle soluzioni che consentissero una più equa suddivisione degli oneri generati dalla gestione dei flussi di richiedenti, tra queste vi sono il sistema di ricollocazione interna e il sistema di reinsediamento dall'esterno. Sono stati inoltre stipulati alcuni accordi di riammissione con i Paesi di origine o i Paesi di transito e i Programmi di protezione regionale, i quali rischiano però di violare il principio di *non-refoulement* poiché molti di questi Stati non sono parti contraenti della Convenzione di Ginevra.

L'ultima parte del capitolo si concentra sull'approccio Hotspot, introdotto dalla Commissione europea nel 2015 ed analizzato nel rapporto di Amnesty International del 2016. Tale approccio è stato fortemente criticato per le molteplici violazioni di diritti umani che questo ha causato, dalla difficile definizione giuridica del sistema all'uso della procedura amministrativa per la sua gestione, dai trattamenti inumani o degradanti alle detenzioni arbitrarie, dalle selezioni sommarie tra richiedenti asilo e migranti irregolari agli accordi di riammissione stipulati per facilitare il rispetto dei provvedimenti di espulsione.

# CAPITOLO I

## L'UNIONE EUROPEA E IL DIRITTO D'ASILO

### *1. Il diritto internazionale alla base della disciplina europea*

Il termine “asilo” deriva etimologicamente dalla parola greca "*asylon*", il cui significato è "inviolabile". Nel diritto internazionale questo è infatti codificato come un diritto umano fondamentale. Il diritto d'asilo è stato proclamato nella Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, all'articolo 14, secondo il quale ogni essere umano ha il diritto di cercare e di godere dell'asilo politico in Paesi diversi da quello di origine, qualora in quest'ultimo dovesse essere vittima di persecuzioni o vi fosse un grave rischio per la sua vita<sup>1</sup>.

Lo status di rifugiato politico è regolato da due strumenti basilari del diritto internazionale per la salvaguardia dei diritti umani: la Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951 e il Protocollo di New York relativo allo status di rifugiato del 1967. Tali strumenti, entrambi adottati in seno alle Nazioni Unite, assicurano una serie di minimi standard applicabili al trattamento dei rifugiati.

La suddetta Convenzione definisce il rifugiato politico come:

Colui che, (...) temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.<sup>2</sup>

La Convenzione indicava originariamente una clausola temporale ed una clausola geografica, per cui la definizione si applicava nei riguardi degli avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa. Entrambe le clausole sono

---

<sup>1</sup> Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 14, Parigi, 10 dicembre 1948.

<sup>2</sup> Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, art. 1, Ginevra, 28 luglio 1951.

state successivamente abrogate dal Protocollo di New York del '67, che interpreta la nozione di rifugiato in maniera più estensiva.

Un aspetto rilevante della Convenzione di Ginevra risiede nell'art. 33, il quale impone il divieto di respingere un rifugiato o un richiedente protezione internazionale verso un Paese nel quale i suoi diritti e le sue libertà fondamentali rischierebbero di essere gravemente minacciate. Tale divieto è meglio conosciuto come principio di *non-refoulement*.<sup>3</sup> Le uniche eccezioni che permettono l'espulsione concernono la possibilità che il soggetto interessato possa rappresentare una minaccia per la collettività, per la sicurezza nazionale o che sia reo di aver compiuto gravi crimini.

I principali diritti garantiti al rifugiato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 riguardano: libertà di professare la propria religione (art. 4), diritto d'associazione (art. 15), diritto ad adire le corti (art. 16), diritto ad esercitare una professione dipendente o indipendente (artt. 17-18), accesso all'alloggio (art. 21), accesso al sistema di educazione pubblica (art. 22), accesso al sistema di assistenza pubblica (art. 23), diritto alla sicurezza sociale (art. 24), accesso all'assistenza amministrativa (art. 25), diritto di libera circolazione sul territorio dello Stato di residenza (art. 26), diritto di possedere documenti d'identità (art. 27), diritto di possedere titoli di viaggio per recarsi al di fuori del territorio dello Stato di residenza (art. 28).

Per quanto concerne gli obblighi, «ogni rifugiato ha, verso il paese in cui risiede, doveri che includono separatamente l'obbligo di conformarsi alle leggi e ai regolamenti, come pure alle misure prese per il mantenimento dell'ordine pubblico».<sup>4</sup>

Infine, l'art. 12 afferma che, per quanto riguarda la condizione giuridica del rifugiato, «lo statuto personale di un rifugiato è determinato in base alla legge del suo paese di domicilio o, in mancanza di un domicilio, in base alla legge del paese di residenza».

La Convenzione individua inoltre le fattispecie nelle quali un rifugiato può cessare di avvalersi di tale status o può successivamente esserne escluso<sup>5</sup>.

La Convenzione di Ginevra del 1951 è senza dubbio la pietra miliare della

<sup>3</sup> Un'affermazione esplicita di tale principio è contenuta anche nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, art. 3, New York, 10 dicembre 1984.

<sup>4</sup> Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, art. 2, Ginevra, 28 luglio 1951.

<sup>5</sup> Siffatte circostanze sono elencate nella sezioni 1C, 1D e 1F. Vedi paragrafo 4.

disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati. Per tale motivo, la politica comune di asilo nell'Unione europea deve conformarsi alla Convenzione e, più in generale, al diritto internazionale: «dato atto che la Convenzione codifica in realtà norme che hanno natura di diritto internazionale generale, e quindi si impongono come principi generali di diritto anche nell'ordinamento dell'Unione europea, non è difficile concludere nel senso che la disciplina europea di settore innanzitutto dia attuazione alla rilevante normativa di diritto internazionale»<sup>6</sup>.

## 2. *L'evoluzione della normativa europea in materia di asilo*

L'armonizzazione delle politiche europee in tema di asilo trae origine dalla stessa premessa economica che fa da filo conduttore a tutto il processo di integrazione europea. Tale premessa ha l'obiettivo fondamentale di creare un mercato comune europeo, avviato nel 1957 con i Trattati di Roma. In quell'occasione nacquero la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). All'interno della CEE vennero stabilite le cosiddette quattro libertà di circolazione: libera circolazione delle persone<sup>7</sup>, delle merci, dei capitali e dei servizi. In particolare, per rendere effettiva la prima delle quattro libertà elencate, che è quella che maggiormente ci interessa al fine di studiare le ragioni che portarono ad un'evoluzione giurisprudenziale verso le politiche comuni di asilo, fu necessario abolire i controlli alle frontiere tra gli Stati membri.

Nel 1992 il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), segnando la nascita dell'Unione europea, introdusse la cittadinanza europea. Secondo la Corte di Giustizia europea «ogni cittadino ha il diritto di spostarsi e risiedere liberamente all'interno dei territori degli Stati membri»<sup>8</sup>.

L'abolizione progressiva dei controlli alle frontiere, al fine di stabilire un mercato interno privo di barriere e che favorisse le quattro libertà di circolazione,

---

<sup>6</sup> Stefano Amadeo e Fabio Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*. Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 51.

<sup>7</sup> Dapprima la libera circolazione delle persone spettava solo ai soggetti economicamente attivi. Nel 1990 tre direttive dedicate rispettivamente ai soggetti indipendenti, ai pensionati e agli studenti vennero approvate in modo tale da estendere la libertà di circolazione delle persone all'interno dell'UE.

<sup>8</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*. Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 31-32.

auspicato dall'Atto Unico Europeo del 1986<sup>9</sup>, venne avviata il 14 giugno del 1985 con l'accordo di Schengen. Ratificato in Lussemburgo da Benelux, Repubblica federale tedesca e Francia, esso diede vita all'omonima area. Tali paesi, considerati pionieri del cosiddetto *acquis* di Schengen, vollero introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli Stati membri della CEE e di alcuni Paesi terzi; «nel preambolo le parti contraenti espressero la loro consapevolezza circa il fatto che una più stretta unione tra i cittadini degli Stati membri avrebbe dovuto trovare espressione nella libertà di varcare i confini interni di tutti gli Stati membri»<sup>10</sup>.

Una simile spinta alla creazione di un unico spazio comune di libera circolazione, per contro, ha visto crescere la necessità di adottare misure compensatorie che restringessero i flussi di migranti irregolari, ai quali suddetta libertà non era ovviamente concessa. Si delineavano, in sintesi, due obiettivi reciprocamente in antitesi tra loro: da un lato, il desiderio di eliminare i controlli alle frontiere rivolti ai cittadini europei; dal lato opposto, intensificare i controlli nei confronti dei cittadini extracomunitari. Questa dicotomia di interessi fu il centro del dibattito politico che si sviluppò all'interno del Gruppo Trevi<sup>11</sup>, un gruppo *ad hoc* che pose la sua attenzione sul tema dell'immigrazione.

L'accordo di Schengen è stato implementato dalla successiva Convenzione di Schengen, «la quale definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi, è entrata in vigore nel 1995. L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'«*acquis* di Schengen», che è stato integrato nel quadro dell'Unione europea nel 1999 ed è diventato legislazione dell'UE»<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> L'AUE venne ratificato nel 1986 in Lussemburgo ed entrò in vigore l'anno successivo. Si tratta della più importante revisione dei Trattati di Roma. La nozione di mercato interno è introdotta nell'art. 13 e differisce da quella di mercato comune proprio per l'eliminazione dei controlli alle frontiere e la conseguente libertà di circolazione delle persone.

<sup>10</sup> Olga Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2007, pag. 13.

<sup>11</sup> Il gruppo Trevi nacque a Roma nel 1975, composto inizialmente dai ministri degli Affari Interni degli Stati membri e successivamente anche dai ministri della Giustizia. Scopo del gruppo era condurre una cooperazione intergovernativa su tematiche quali il terrorismo, la criminalità e l'ordine pubblico. Venne superato nel 1992 con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

<sup>12</sup> Eur-lex. L'accesso al diritto dell'Unione europea ([http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=it](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it))

Le parti contraenti<sup>13</sup> della Convenzione di Schengen diedero origine allo Spazio Schengen, o Area Schengen, e si impegnarono ad adottare misure che dessero vita ad una stretta cooperazione che non riguardava solo la questione delle frontiere interne ed esterne, ma anche:

- la definizione di “straniero”, inteso come cittadino proveniente da uno Stato non membro della CEE;
- la regolamentazione della disciplina dell'asilo, la quale deve attenersi alle disposizioni della Convenzione di Ginevra del '51 e al Protocollo di New York del '67 sullo status dei rifugiati;
- la definizione di “richiedente asilo”, con cui si indica uno straniero che ha presentato una domanda di asilo politico per la quale non è stata ancora adottata una decisione in merito;
- la procedura di richiesta di asilo, che include la presentazione e l'esame della domanda, la decisione finale e l'individuazione dello Stato membro competente.

La cooperazione instaurata all'interno del quadro Schengen aveva natura interamente intergovernativa, situandosi al di fuori del quadro giuridico ed istituzionale europeo<sup>14</sup>.

All'interno del quadro intergovernativo, si inserisce una delle più importanti convenzioni in materia di libera circolazione delle persone e di diritto d'asilo: la Convenzione di Dublino, siglata il 15 giugno 1990 da dodici Stati firmatari<sup>15</sup>. Tale Convenzione aveva come obiettivo principale l'individuazione dello Stato competente a prendere in esame una domanda d'asilo e diede vita al cosiddetto “sistema Dublino”, implementato successivamente dal Regolamento Dublino II del 2003 e dal Regolamento Dublino III del 2013, di cui si tratterà in seguito.

La Convenzione è un trattato di diritto internazionale, i cui obiettivi generali sono elencati nel Preambolo:

<sup>13</sup> Le parti contraenti della Convenzione di Schengen sono tutti gli Stati membri dell'UE, con l'aggiunta di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Regno Unito e Irlanda, però, non fanno parzialmente parte, in quanto mantengono i controlli alle frontiere.

<sup>14</sup> Olga Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, cit., pp. 13-14.

<sup>15</sup> Italia, Belgio, Lussemburgo, Irlanda, Regno Unito, Francia, Germania, Danimarca, Grecia, Portogallo, Spagna, Paesi Bassi. In seguito si unirono anche Austria, Svezia e Finlandia. Avendo un numero maggiore di parti contraenti, la Convenzione risulta essere più efficace rispetto al Trattato di Schengen.

- garantire ai rifugiati politici una protezione internazionale adeguata, sulla base delle disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967;
- prevenire i casi dei cosiddetti rifugiati “in orbita”, ossia i casi di richiedenti che, vedendo rigettata la propria domanda di protezione internazionale, ne presentano una nuova in un altro Stato membro, o nei casi dei rifugiati che richiedono asilo in più di uno Stato;
- garantire che le domande vengano esaminate da uno Stato membro in tempi ragionevoli;
- coinvolgere le Nazioni Unite e l'UNHCR in un dialogo volto ad un più efficace raggiungimento degli obiettivi menzionati.<sup>16</sup>

Come già accennato, l'importanza della Convenzione di Dublino risiede nel fatto che essa individua alcuni criteri utili a determinare quale Stato debba ritenersi competente per esaminare le domande presentate dai richiedenti asilo. Questi criteri vengono definiti dall'art. 4 all'art. 8:

- Art. 4: viene individuato come competente lo Stato in cui viene riconosciuto lo status di richiedente asilo ad un membro della famiglia e in cui quest'ultimo risiede legalmente, secondo quanto disposto dalla convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York. Tale Stato è responsabile dell'esame della domanda, purché gli interessati lo desiderino. Sono considerati membri della famiglia il coniuge del richiedente l'asilo, i figli di età inferiore ai 18 anni non sposati, oppure il padre o la madre se il richiedente è egli stesso un minore non sposato.
- Art. 5: «se il richiedente l'asilo ha un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato tale titolo».
- Art. 6: nel caso in cui il richiedente asilo, proveniente da un Paese non facente parte della Comunità europea, abbia varcato irregolarmente, per via terrestre, marittima o aerea, la frontiera di uno Stato membro, l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo. A tale disposizione si può fare eccezione qualora sia provato che il richiedente abbia soggiornato in uno Stato membro nel quale ha presentato la sua domanda almeno sei mesi prima della

<sup>16</sup> Olga Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, cit., p. 16.



presentazione della domanda stessa, in tal caso l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo.

- Art. 7: «l'esame della domanda di asilo compete allo Stato membro responsabile del controllo dell'entrata dello straniero nel territorio degli Stati membri». A siffatta circostanza si può fare eccezione nel caso in cui il richiedente entri legalmente in uno Stato in cui non è necessario possedere il visto di ingresso e presenti la domanda di asilo in un altro Stato in cui, allo stesso modo, è dispensato dal tale documento. In questo caso l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato.
- Art. 8: «se lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo non può essere designato in base agli altri criteri previsti nella presente convenzione, l'esame della domanda di asilo è di competenza del primo Stato membro al quale essa è stata presentata»<sup>17</sup>.

Sono altresì da ricordare due clausole presenti nella Convenzione di Dublino: la "clausola di sovranità" contenuta nell'art. 3, secondo cui, se lo ritiene opportuno, qualsiasi Stato membro «ha il diritto di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli da uno straniero, anche se detto esame non gli compete in virtù dei criteri definiti nella presente convenzione, a condizione che il richiedente l'asilo vi consenta»; e la "clausola umanitaria" esplicitata nell'art. 9, che recita: «ogni Stato membro, anche se non competente per l'esame in base ai criteri previsti nella presente convenzione, può esaminare per motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, una domanda di asilo a richiesta di un altro Stato membro, a condizione tuttavia che il richiedente l'asilo lo desideri»<sup>18</sup>.

Il periodo degli anni '90 è stato caratterizzato da un graduale assorbimento delle materie di immigrazione e asilo all'interno del diritto comunitario, in particolare, a partire dal 1992, la ratifica del Trattato di Maastricht introdusse i tre pilastri dell'UE<sup>19</sup>. Il terzo pilastro, Giustizia e Affari Interni (GAI), faceva riferimento alle questioni inerenti ad asilo e immigrazione.

Il Trattato di Amsterdam, ratificato il 1° ottobre 1997, completa il processo di

<sup>17</sup> Convenzione di Dublino, 15 giugno 1990.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> I tre pilastri dell'Unione europea erano la Comunità europea (CE), la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il settore Giustizia e affari interni (GAI).

assorbimento delle materie di immigrazione e asilo sotto l'egida della Comunità europea, trasferendole dal terzo pilastro (GAI), al primo (CE). Ciò ha segnato il passaggio dal metodo intergovernativo applicato a tali politiche, al metodo sovranazionale. Il Trattato di Amsterdam introduce il concetto di area di libertà, sicurezza e giustizia, affermando che «l'Unione europea è un'area all'interno della quale i soggetti bisognosi di protezione internazionale possono trovare rifugio»<sup>20</sup>.

Come dichiarato nell'art. 6 del Trattato di Maastricht, tale enunciazione si confà al rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata a Roma nel 1950, di cui tutti gli Stati membri sono parti contraenti. La CEDU stabilisce una forma indiretta di protezione nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati attraverso la proibizione della tortura e di altri trattamenti inumani o degradanti (art. 3), proteggendo la famiglia e la vita privata (art. 8), garantendo il diritto di adire le corti (art. 13), dichiarando il principio di non discriminazione riguardo il godimento dei diritti e delle libertà enunciati nella stessa Convenzione (art. 14); vietando le espulsioni di massa ai danni degli stranieri (art. 4 del Quarto protocollo addizionale).<sup>21</sup>

Il Trattato di Amsterdam fa riferimento alle materie di asilo e immigrazione nel Titolo IV - visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone. In particolare, l'art. 63 stabilisce:

- Misure in materia di asilo relative alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri; norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di Paesi terzi; norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato;
- Misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati circa le norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine; la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati;
- Misure in materia di politica dell'immigrazione circa le condizioni di ingresso e soggiorno; le norme sulle procedure per il rilascio di visti a lungo termine e

---

<sup>20</sup> Olga Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, cit., p. 21.

<sup>21</sup> Ivi, p. 22.

- permessi di soggiorno; misure relative ad immigrazione e soggiorno irregolari;
- Misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

Di rilevante importanza è il Protocollo allegato sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, il quale afferma in un unico articolo che «gli Stati membri dell'Unione europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo». Pertanto, la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro solo in alcuni casi specifici:

- Lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino adotta misure che derogano agli obblighi previsti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come previsto dall'art. 15 della stessa;
- Il Consiglio riscontra che il richiedente è cittadino di un dato Stato membro abbia subito una violazione grave e persistente dei propri diritti e delle proprie libertà ad opera dello Stato stesso;
- Uno Stato membro adotta una decisione unilaterale circa la domanda presentata da un cittadino di un altro Stato membro. Tale domanda viene presupposta come infondata senza che ciò pregiudichi il potere decisionale dello Stato ed è necessario informare immediatamente il Consiglio.

Il Trattato di Lisbona, ratificato il 13 dicembre 2007, rinomina il Trattato sulla Comunità europea in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), accorpato al Trattato sull'Unione europea (TUE). All'interno del Titolo V, capo 2, art. 78 (ex art. 63.1, 63.2, 64.2 del TCE), riguardante l'Area di libertà, sicurezza e giustizia, vengono regolate le questioni inerenti ad asilo e immigrazione:

«L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento.». Tale politica comune deve essere certamente conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo di New York del 1967 e predispone l'adozione di:

- Uno status uniforme in materia di asilo e di protezione sussidiaria a favore di cittadini di Paesi terzi;
- Un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- Procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status di rifugiato o dello status di beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea;
- Criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- Norme relative le condizioni di accoglienza;
- La possibilità di avviare accordi di partenariato e di cooperazione con Paesi terzi al fine di gestire i flussi di richiedenti asilo, protezione sussidiaria o protezione temporanea.

Ove gli Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini provenienti da Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a favore degli Stati membri interessati<sup>22</sup>.

### 3. *Il Sistema europeo comune di asilo*

Tra il 15 e il 16 ottobre 1999 si tenne a Tampere, in Finlandia, un Consiglio Europeo che, nelle sue conclusioni finali, auspicò la creazione di un Sistema europeo comune di asilo (SECA), da realizzarsi in due fasi: la prima si sarebbe dovuta concludere entro il 2004 e la seconda sarebbe iniziata subito dopo; in realtà quest'ultima venne avviata nel 2008. A Tampere si concluse che il SECA doveva essere basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, poiché ciò avrebbe garantito che i soggetti non sarebbero stati nuovamente esposti a rischi di persecuzione. Fondamentale, in tal senso, è il principio di *non-refoulement*. Il SECA così configurato aveva il compito di permettere un'individuazione più celere e chiara degli Stati membri competenti dell'esame delle domande di asilo, prevedendo, inoltre, norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, per le modalità di accoglienza dei richiedenti e la concertazione delle normative nazionali relative al

<sup>22</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art. 78, Lisbona, 2007.

riconoscimento e alla garanzia dello status di rifugiato. L'obiettivo di lungo periodo del SECA è l'indirizzamento verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che ottengono la protezione internazionale. Il Consiglio europeo sottolinea inoltre l'importanza della consultazione con organizzazioni internazionali quali l'UNHCR.

Il SECA, disciplinato da una serie di regolamenti e direttive, venne accolto dalla Commissione europea in tempi rapidi, mentre in Consiglio la negoziazione fu resa più lenta e complessa a causa dell'unanimità richiesta circa le votazioni aventi oggetto la questione dell'asilo. La regola dell'unanimità fu successivamente sostituita dalla procedura legislativa ordinaria introdotta dal Trattato di Lisbona nel 2007.<sup>23</sup>

All'interno del quadro SECA si inserisce l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo (EASO)<sup>24</sup>, che si occupa di facilitare la cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda le procedure di asilo e di rendere effettivo il rispetto degli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri. Dal 1° febbraio 2011 l'Ufficio è divenuto un'agenzia operativa dell'Unione europea, con sede a La Valletta (Malta).<sup>25</sup>

La base legale della politica comune di asilo a livello europeo è data dall'art. 78 TFUE. Tale articolo si compone di tre paragrafi:

1. Obiettivi principali: creazione di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea; rispetto del principio di *non-refoulement*; conformità alla Convenzione di Ginevra del '51 e al Protocollo di New York del '67.
2. Basi giuridiche: il Parlamento Europeo e il Consiglio deliberano, attraverso la procedura legislativa ordinaria, l'adozione del SECA, il quale stabilisce:
  - un uniforme status di asilo tra tutti gli Stati membri;
  - un uniforme status di protezione sussidiaria tra tutti gli Stati membri;
  - un sistema comune di protezione temporanea;
  - procedure comuni di asilo;
  - criteri atti a determinare lo Stato membro responsabile circa l'esame delle domande dei richiedenti;

---

<sup>23</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*, cit., pp. 248-249.

<sup>24</sup> Reg. 439/2010, 19 maggio 2010.

<sup>25</sup> EASO. European asylum support office, *EASO history* (<https://www.easo.europa.eu/easo-history>)

- standard di accoglienza;
  - cooperazione con i Paesi terzi.
3. Gestione delle situazioni di emergenza. Nei casi in cui gli Stati membri si trovino ad affrontare situazioni di crisi a causa, ad esempio, di massicci flussi migratori difficili da gestire, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo attraverso procedura speciale, può introdurre misure d'emergenza temporanee.<sup>26</sup>

Il sistema comune di asilo nell'Unione europea può essere definito come un “Ginevra-plus”<sup>27</sup>, viste le importanti eccezioni previste nel sistema rispetto alla Convenzione: in primo luogo, la protezione internazionale a livello europeo ambisce a fronteggiare, pur con molteplici difficoltà, flussi di richiedenti protezione internazionale sempre più massicci e diversificati, perciò tale protezione non viene definita più solo in merito ai rifugiati, ma comprende anche la protezione sussidiaria. In aggiunta, con apposita direttiva, viene adottata anche una nuova forma di protezione, la cosiddetta protezione temporanea.

Un'ulteriore eccezione, in senso meno positivo rispetto a quella appena descritta, riguarda il fatto che il SECA, stando all'art. 78 TFUE, si applica solo a cittadini di Paesi terzi o ad apolidi, con la quasi completa esclusione dei cittadini europei se non in casi speciali in cui uno Stato membro deroghi temporaneamente ai propri obblighi circa il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali in tempo di guerra o di emergenza (art. 15 Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Questo aspetto apre una controversia rispetto all'universalità del diritto di asilo riconosciuta dalla Convenzione di Ginevra, poiché troviamo un elemento di discriminazione basato sul principio che tutti gli Stati membri siano ritenuti Paesi sicuri e che, perciò, ogni richiesta di protezione internazionale presentata da un cittadino europeo debba essere considerata inammissibile. Secondo il principio del mutuo riconoscimento, infatti, tutti gli Stati membri garantiscono e rispettano al medesimo modo i diritti umani.<sup>28</sup>

Infine, ultima eccezione degna di nota è che la Convenzione di Ginevra non è il solo parametro di riferimento per il SECA, poiché, per quanto non citate nell'art. 78

<sup>26</sup> Asilo in Europa, *Art. 78 TFUE – Scheda*, 9 maggio 2011 (<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/art-78-tfue.html>)

<sup>27</sup> Cfr. Stefano Amadeo e Fabio Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 52.

<sup>28</sup> Protocollo Aznar sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'UE.

TFUE, di rilevante importanza sono anche la CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Al fine di sviluppare e rafforzare il SECA, la Commissione europea ha predisposto per il periodo 2014-2020 il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI)<sup>29</sup>. Obiettivi principali del Fondo sono: promuovere la solidarietà tra gli Stati membri, in particolare verso quelli che gestiscono maggiori flussi di richiedenti protezione internazionale; promuovere l'integrazione dei richiedenti; procedere ai rimpatri dei migranti irregolari. Il Fondo è caratterizzato da una programmazione annuale e ammonta ad un totale di 3.137 miliardi di euro, destinati a tutti i Paesi dell'Unione europea, fatta eccezione per la Danimarca che non partecipa al programma.

Il Fondo viene erogato secondo due criteri: ogni Stato ha diritto ad una somma fissa versata sulla base di valutazioni oggettive riguardanti i numeri delle domande, delle decisioni affermative, delle riprese in carico e dei trasferimenti a carico di un determinato Paese. Ogni Stato ha comunque diritto ad una somma minima di 5 milioni di euro. Tale somma fissa è stata erogata nel 2014, ad inizio programma. Gli Stati possono anche beneficiare di una somma flessibile, su loro espressa richiesta, per fronteggiare le necessità riguardanti la gestione delle politiche di asilo. La somma flessibile viene versata in due parti: una ad inizio programma e una nel 2017.

Il Fondo presenta, inoltre, una dimensione esterna che mira a stabilire una maggior collaborazione con i Paesi terzi, al fine di evitare afflussi massicci verso l'UE, e a stabilire misure di sostegno e intervento emergenziali.

Possono accedere al Fondo gli Stati membri, i Paesi terzi, organizzazioni internazionali o regionali, ONG, istituzioni finanziarie internazionali, banche di sviluppo, agenzie per l'assistenza emergenziale, le società nazionali della Croce Rossa o Mezzaluna Rossa. Ultima scadenza per partecipare al bando è stata il 28 febbraio 2017.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Reg. 516/2014, 16 aprile 2014.

<sup>30</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Programmi comunitari, *SPRAR. entazione delle domande di contributo da parte degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di richiedenti e di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, biennio 2016 – 2017*, ([http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/sprar-presentazione-domande-contributo-parte-enti-locali-prestano-servizi-finalizzati-allaccoglienza-richiedenti-e-titolari-protezione-internazionale-](http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/sprar-presentazione-domande-contributo-parte-enti-locali-prestano-servizi-finalizzati-allaccoglienza-richiedenti-e-titolari-protezione-internazionale)

La legislazione europea in materia di asilo viene istituita attraverso l'adozione delle seguenti misure:

1. Regolamento di Dublino
2. Regolamento Eurodac
3. Regolamento Eurosur
4. Direttiva accoglienza
5. Direttiva qualifiche
6. Direttiva procedure
7. Direttiva protezione temporanea

Come si può notare, il SECA è regolato da fonti secondarie di diritto UE, di cui tre regolamenti che, per loro natura giuridica, hanno portata generale, sono obbligatori e direttamente applicabili in tutti gli Stati; e quattro direttive che fissano il risultato che gli Stati devono raggiungere, lasciando loro un maggior margine di discrezionalità circa le forme e i mezzi necessari al fine di raggiungere tale scopo<sup>31</sup>. L'utilizzo delle direttive è il riflesso della volontà ancora molto forte degli Stati membri di non vedere eccessivamente invasa la propria sovranità, in particolare per quanto riguarda un tema così delicato come quello dell'immigrazione.

### ***3.1. Il Regolamento Dublino III***

Il Regolamento Dublino III<sup>32</sup>, si inserisce nel cosiddetto Sistema Dublino, costituito dalla Convenzione di Dublino del 1990, dal Regolamento Dublino II<sup>33</sup> e dal Regolamento Dublino III, che ha sostituito i precedenti apportando alcune modifiche. Dublino III viene applicato alle richieste di asilo presentate a partire dal 1° dicembre 2013 in avanti, mentre per le richieste precedenti vale ancora Dublino II.

Il principio generale della Convenzione e dei due Regolamenti resta il medesimo: una domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro, che viene indicato come Stato competente in base al ruolo svolto nell'ingresso e nel soggiorno del richiedente. Si tratta quindi di criteri di individuazione molto rigidi che tengono poco conto del desiderio del singolo richiedente circa il Paese in cui vorrebbe

---

ed-umanitaria-biennio-2016-2017)

<sup>31</sup> Cfr. Ugo Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pp. 267 e 270.

<sup>32</sup> Reg. 604/2013, 26 giugno 2013.

<sup>33</sup> Reg. 343/2003, 18 febbraio 2003.



presentare domanda. La presente rigidità è correlata al già citato principio di Stato sicuro e mutuo riconoscimento, per cui si presuppone che in un qualsiasi Paese UE i richiedenti asilo trovino il medesimo livello di tutela e le medesime condizioni di accoglienza.

Nello specifico, Dublino III introduce alcune importanti novità rispetto al precedente Regolamento. Innanzitutto gli Stati devono esaminare anche le domande di protezione internazionale presentate nelle zone di frontiera e/o di transito e viene considerato competente lo Stato in cui per primo tale domanda viene presentata. Inoltre, non è possibile trasferire un richiedente verso uno Stato in cui rischierebbe di subire trattamenti inumani o degradanti, nel rispetto della Carta di Nizza. Tale novità recepisce la sentenza *N.S e altri* della Corte di Giustizia, emessa il 21 dicembre 2011, in cui la Corte ha negato la presunzione assoluta che ogni Stato membro rispetti i diritti umani. La relatività di questo assunto era già stata confermata dalla Corte EDU con la sentenza *M.S.S. vs Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, che condannò il Belgio per aver trasferito alcuni richiedenti in Grecia, esponendoli alle mancanze del sistema di asilo ellenico.

Il Regolamento stabilisce che, in caso di trasferimento, il richiedente ha diritto ad essere informato per iscritto, ed eventualmente anche oralmente, in una lingua a lui comprensibile. Prima che la decisione di trasferimento venga adottata, gli Stati sono obbligati a condurre un colloquio personale con il singolo richiedente, gestito da personale qualificato, in riservatezza e in una lingua compresa dal diretto interessato.

«In mancanza di situazioni concernenti minori e ricongiungimenti familiari, la regola è quella della competenza dello Stato di primo ingresso regolare o irregolare (...). Ricevuta una domanda, lo Stato non-competente chiede a quello competente di prendere in carico il richiedente entro due mesi (art. 21). Nei successivi due mesi, l'accettazione anche tacita implica il trasferimento del richiedente in quello Stato competente».<sup>34</sup>

Di rilevante importanza nel Regolamento Dublino III è uno dei principi base del diritto concernente l'interesse superiore del minore, nei confronti del quale lo Stato deve nominare un rappresentante che abbia accesso all'intera pratica di richiesta di protezione internazionale del soggetto interessato. Inoltre, lo Stato deve considerare la

<sup>34</sup> Giuseppe Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 4, 2013, pp. 18-19

(<http://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/dott.-giuseppe-morgese>; consultato il 22 febbraio 2017)

possibilità di ricongiungimento familiare e le possibilità di benessere e di sviluppo sociale e i desideri del minore.

Per quanto riguarda la determinazione dello Stato competente, il Capo III stabilisce che in relazione ai minori non accompagnati è competente lo Stato in cui già risieda legalmente uno dei genitori, una sorella o un fratello, un parente o un altro adulto responsabile. In mancanza di tali legami di parentela, è responsabile lo Stato in cui il minore presenta domanda di protezione. Il principio del ricongiungimento familiare si applica in via generale a qualunque individuo che presenti legami di parentela con un rifugiato che abbia già ottenuto la protezione in uno Stato membro. Nel caso in cui membri della stessa famiglia presentino domande multiple in Stati diversi, è competente lo Stato in cui vengono presentate la maggior parte di esse, oppure lo Stato in cui ha presentato domanda il richiedente più anziano.

Invariate rispetto a Dublino II restano le questioni legate al rilascio dei titoli di soggiorno e i visti e le questioni relative all'ingresso e il soggiorno. Nel primo caso, è competente lo Stato che rilascia un titolo di soggiorno o un visto valido, a meno che non lo rilasci per conto di un altro Stato, che in data circostanza si configurerà come responsabile. Se il richiedente possiede più titoli di soggiorno o più visti rilasciati da Stati diversi, lo Stato che rilascia il titolo o il visto con validità più lunga e scadenza più lontana sarà individuato come competente. Nel secondo caso, quando un richiedente attraversa illegalmente la frontiera di uno Stato, la responsabilità circa l'esame della domanda di asilo da parte di quest'ultimo cessa dopo 12 mesi dall'arrivo del soggetto. In tal caso viene indicato come competente lo Stato in cui il soggetto ha soggiornato per un periodo continuativo di almeno 5 mesi.

Il Capo IV presenta due importanti clausole discrezionali: la clausola di sovranità, secondo la quale qualunque Stato ha la possibilità di esaminare una domanda di asilo anche se, secondo i criteri del Regolamento, ciò non rientra tra le sue competenze; e la clausola umanitaria, per cui uno Stato può prendere in carico un richiedente in modo da procedere al ricongiungimento familiare per motivi umanitari.

Il Capo V illustra i due obblighi principali a cui sono soggetti gli Stati: l'obbligo di presa o ripresa in carico e l'obbligo di completare l'esame di ogni domanda di protezione internazionale o, in caso di rigetto, di garantire ai soggetti interessati di poter adire le corti nazionali per impugnare la decisione negativa.

Il Capo VI è dedicato alle procedure di presa in carico e ripresa in carico dei richiedenti asilo. La Procedura Dublino viene avviata «non appena una domanda di protezione internazionale viene presentata per la prima volta in uno Stato membro, cioè non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità» (art. 20).

Uno Stato può prendere in carico un soggetto che ha presentato domanda in un altro Stato, pur non essendo quindi sostanzialmente competente, nei casi in cui, ad esempio, il richiedente entri irregolarmente in un Paese e si trasferisca in seguito in un altro Stato. L'obbligo di presa in carico viene meno nel momento in cui il soggetto si allontana volontariamente dallo Stato per un periodo superiore ai 3 mesi, poiché in quel caso sarà necessario presentare una nuova domanda.

Per quanto concerne la ripresa in carico, questa riguarda i soggetti sprovvisti di titolo di soggiorno che presentano una nuova domanda di asilo dopo aver subito un respingimento della propria richiesta da parte di un altro Stato, dopo aver ritirato una domanda in corso di esame presso un altro Stato o mentre tale domanda sia ancora sotto esame. Come nel caso precedente, l'obbligo di ripresa in carico decade solo nelle circostanze in cui il richiedente si allontani volontariamente dal Paese per un periodo superiore ai 3 mesi, dovendo così procedere con una nuova procedura di richiesta di asilo.

Nel momento in cui viene predisposto un trasferimento, il richiedente ha diritto ad un ricorso effettivo presso le corti nazionali, al fine di impugnare tale decisione. Lo Stato è tenuto a notificare la decisione di trasferimento e ad assicurare assistenza legale e linguistica. In via generale, il trasferimento viene sospeso fino a che non viene adottata una soluzione definitiva al riguardo, fino ad allora il soggetto ha diritto a restare nel territorio dello Stato. In casi particolari di richiedenti sottoposti alla procedura Dublino per i quali si presenta il rischio di fuga, può essere predisposto il trattenimento temporaneo, previa valutazione oggettiva del singolo caso, solo nell'eventualità in cui non esistano altre misure non coercitive che possano impedire l'abbandono dello Stato da parte del richiedente. Il trasferimento deve essere completato entro 6 mesi dalla decisione pronunciata in merito, eventualmente prorogabili in caso di detenzione o fuga. Ogni trasferimento deve avvenire nel rispetto della dignità e dei diritti umani, la cui continuità di protezione deve essere garantita. Il costo del trasferimento è a carico dello Stato membro che provvede ad occuparsene, il quale deve fornire assistenza e una scorta al richiedente. Nell'ipotesi in cui un

trasferimento si riveli successivamente erroneo, lo Stato deve immediatamente riprendere in carico il richiedente.<sup>35</sup>

### 3.2. *Regolamenti Eurodac e Eurosur*

Il Regolamento Eurosur<sup>36</sup> istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne. Attraverso l'istituzione di centri di coordinamento nazionale in ogni Stato membro, viene creato un *network* impegnato nel monitorare le frontiere al fine di contrastare le attività criminali, l'immigrazione irregolare e il decesso di migranti che tentano di raggiungere l'Europa via mare<sup>37</sup>. Il *network* ha il compito di scambiare le informazioni circa la situazione delle frontiere statali esterne con l'Eurosur, il quale si occupa successivamente di trasferirle all'agenzia Frontex<sup>38</sup>.

Il Regolamento Eurodac<sup>39</sup> dà invece vita ad una banca dati per lo scambio delle impronte digitali dei richiedenti asilo, raccolte dalle autorità competenti degli Stati membri. L'Eurodac è costituito da un'Unità centrale, data da un *database* digitale in cui vengono listate e comparate le impronte digitali dei richiedenti raccolte nel momento in cui questi approdano in uno Stato membro e presentano domanda di asilo. Oltre alle impronte digitali, vengono raccolti dati riguardanti le informazioni sul Paese di origine, il luogo e la data in cui viene presentata la domanda, il sesso, data di rilievo e di trasmissione delle impronte. I dati elencati vengono conservati nell'Unità centrale per un periodo non superiore ai 10 anni, dopodiché devono essere cancellati. L'accesso all'Eurodac è consentito solo alle autorità competenti, elencate e pubblicate nel Giornale Ufficiale dell'Unione europea. Questo aspetto è stato ben accolto dall'UNHCR, in quanto si tratta di una garanzia di trasparenza e di rispetto della *privacy* dei soggetti coinvolti, i cui dati devono essere utilizzati in sicurezza e riservatezza.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Asilo in Europa, scheda sul Regolamento Dublino III, 24 luglio 2013 (<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/04/regolamento-dublino-ii.html>)

<sup>36</sup> Reg. 1052/2013, 22 ottobre 2013.

<sup>37</sup> Quest'ultima preoccupazione è diventata rilevante in particolar modo dopo il naufragio del 3 ottobre 2013 a poche miglia da Lampedusa, in cui persero la vita quasi quattrocento persone tra vittime accertate e dispersi.

<sup>38</sup> Reg. 2007/2004, 26 ottobre 2004; modificato con il Reg. 1624/2016, 24 settembre 2016.

<sup>39</sup> Reg. 603/2013, 26 giugno 2013.

<sup>40</sup> UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for

Tale Regolamento viene adottato per garantire una più efficace applicazione del Regolamento Dublino III, in particolare con lo scopo di evitare la cosiddetta pratica dell'*asylum shopping*, che consiste nel presentare più domande di asilo simultaneamente in Paesi diversi, e la pratica dei rifugiati in orbita, di cui si è già accennato precedentemente.

Il nuovo regolamento Eurodac - applicabile dal 20 luglio 2015 - si basa sulla proposta della Commissione del 2008, poi modificata nel 2009, nel 2010 e nel 2012. La modifica deriva dalla necessità di risolvere alcuni aspetti critici, quali i ritardi nella trasmissione dei dati, la gestione inadeguata della loro cancellazione e una certa opacità nell'individuazione delle autorità nazionali competenti, nonché dalla volontà di consentire l'accesso alla banca-dati non solo per l'efficace funzionamento del sistema Dublino, ma anche per altri motivi. La novità più rilevante concerne quest'ultimo aspetto. Dal luglio 2015, infatti, le autorità nazionali e l'Europol hanno la possibilità di consultare la banca-dati anche per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi<sup>41</sup>.

### **3.3. La Direttiva accoglienza**

La Direttiva accoglienza<sup>42</sup> reca le norme e gli standard minimi relativi all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e si applica a tutti i cittadini di Paesi terzi o gli apolidi che presentano una domanda in uno Stato membro, eccezione fatta per le domande di protezione diplomatica, ormai praticamente in disuso, e per le domande di protezione temporanea.

Gli Stati sono obbligati ad elencare ai richiedenti a quali diritti e doveri saranno sottoposti entro 15 giorni dalla presentazione della domanda e a fornire ai richiedenti i documenti che certifichino il loro status o che permettano loro di restare nel territorio entro 3 giorni dalla presentazione della domanda (art. 6); garantire la libertà di

---

determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008). 6 febbraio 2009.

<sup>41</sup> G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, cit., p. 22

<sup>42</sup> Direttiva 2013/33/UE, 26 giugno 2013. Rifusione della Direttiva 2003/9/CE.

movimento all'interno del territorio nazionale (art. 7); garantire l'unità familiare (art. 8); garantire l'istruzione per i minori (art. 14); garantire dignitosi standard di vita a coloro che non hanno adeguati mezzi di sostentamento mediante l'accesso all'abitazione, al cibo e al vestiario (art. 17); garantire le cure mediche minime necessarie, quelle di emergenza e le cure specifiche per casi di grave malattia (art. 19). I richiedenti devono essere informati di tutti i diritti di cui possono godere nello Stato in cui presentano domanda di asilo (art. 5).<sup>43</sup>

Ogni Stato è libero di predisporre tutele maggiori rispetto a quelle fissate dagli standard minimi della Direttiva. Ciò comporta che le condizioni di accoglienza negli Stati membri siano molto diversificate tra loro, per quanto lo scopo della Direttiva sia proprio quello di sancire un certo grado di armonizzazione.

Scopo ultimo della Direttiva è quello di far sì che gli Stati informino regolarmente la Commissione circa i numeri dell'accoglienza, in modo da evitare i casi di *asylum shopping* e di rifugiati in orbita.

### **3.4. La Direttiva qualifiche**

La Direttiva qualifiche<sup>44</sup> stabilisce standard favorevoli per il riconoscimento e la garanzia effettiva, nei confronti di un cittadino proveniente da uno Stato terzo o un apolide, dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria. A discrezionalità del singolo Stato, ulteriori standard possono essere introdotti a livello nazionale al fine di favorire la procedura.

La valutazione della procedura richiede che il soggetto che presenta domanda debba compiere ogni sforzo per poter comprovare la sua necessità di protezione internazionale, fornendo spiegazioni soddisfacenti, elementi rilevanti, coerenti e plausibili circa il rischio a cui è sottoposto nel Paese di origine. Talvolta il bisogno di protezione internazionale può manifestarsi *sur place*, ossia quando «una persona che non era un rifugiato quando ha lasciato il suo Paese, diventa rifugiato successivamente (...) a causa delle circostanze emerse nel Paese dopo la sua partenza»<sup>45</sup>. In tal caso la Direttiva differisce dalla posizione dell'UNHCR, poiché la prima non ammette la

<sup>43</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*, cit., pp. 269-270.

<sup>44</sup> Direttiva 2011/95/UE, 13 dicembre 2011. Rifusione della Direttiva 2004/83/CE.

<sup>45</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 1992.

protezione internazionale verso quei soggetti il cui rischio di persecuzione è dovuto ad azioni che questi hanno compiuto dopo aver abbandonato lo Stato di provenienza, al contrario l'Alto commissariato considera anche le azioni successive, in particolar modo quelle politiche, come elementi fondanti per la richiesta di protezione internazionale.

La domanda di protezione internazionale può essere presentata laddove esista un serio rischio per cui nel proprio Paese di origine il soggetto potrebbe essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, o potrebbe perdere la vita, per causa di un agente statale o di un'organizzazione che controlla lo Stato o una parte di esso. La protezione internazionale può essere accordata sia per la lesione dei diritti e delle libertà fondamentali, sia per l'impossibilità da parte delle autorità competenti di garantirne un'effettiva tutela. Per contro, la protezione internazionale può essere fornita da un attore statale; da organizzazioni internazionali come, ad esempio, le Nazioni Unite o la NATO; da autorità che controllano il territorio statale e sono in grado di assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.<sup>46</sup>

I due tipi di protezione internazionale inclusi all'interno del quadro comunitario sono lo status di rifugiato politico e la protezione sussidiaria, di cui si tratterà successivamente in questo capitolo.<sup>47</sup>

### **3.5. La Direttiva procedure**

Lo scopo fondamentale della Direttiva procedure<sup>48</sup> è il riconoscimento o la revoca dello status di protezione internazionale in seguito alla richiesta presentata da un cittadino proveniente da uno Stato terzo o un apolide sul territorio, ai confini o nelle zone di transito di uno Stato membro.

La Direttiva stabilisce il diritto del richiedente di rimanere nello Stato dove ha presentato la domanda per tutto il tempo durante il quale questa viene esaminata dalle autorità competenti, proibendo in tal modo il *refoulement* arbitrario del soggetto.

Il Capitolo II della Direttiva elenca le garanzie di cui i soggetti devono godere durante questo periodo di tempo: diritto ad accedere alla procedura di asilo; diritto a ricevere un esame della domanda che tenga conto, in primo luogo, dell'idoneità allo

---

<sup>46</sup> O. Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, cit., pp. 65-67.

<sup>47</sup> Vedi paragrafi 4 e 5.

<sup>48</sup> Direttiva 2013/32/UE, 26 giugno 2013. Rifusione della Direttiva 2005/85/CE.

status di rifugiato e, solo successivamente, dell'idoneità alla protezione sussidiaria; diritto a non essere sottoposti a regime detentivo; ricevere un esame appropriato, individuale, imparziale ed oggettivo della propria domanda; essere informati circa la procedura in una lingua comprensibile e circa la decisione adottata in sede finale per iscritto; diritto ad un colloquio personale, con l'affiancamento di un mediatore; diritto all'assistenza legale; diritto all'assistenza medica; diritto a restare nel Paese durante l'esame della procedura.<sup>49</sup>

Per contro, i richiedenti hanno il dovere di presentarsi presso le autorità competenti nei tempi stabiliti, fornendo i documenti di cui sono in possesso, le foto di riconoscimento e le informazioni circa la loro residenza.

Nel Capitolo III viene illustrata la prassi riguardante le procedure di prima istanza. Tali procedure devono concludersi entro 6 mesi, prorogabili fino a 9 mesi e, in casi eccezionali, per ulteriori altri 3 mesi. L'esame della domanda può essere rinviato fino ad un massimo di 21 mesi nella fattispecie in cui la situazione del Paese di origine del richiedente si riveli incerta. In alcune occasioni, la domanda può essere considerata prioritaria qualora questa sia verosimilmente fondata e il soggetto sia particolarmente vulnerabile. Esiste inoltre la possibilità di accelerare i tempi di esame quando la domanda è presentata da un richiedente che: ha fornito false informazioni; la cui presunta persecuzione nel Paese di origine non è convincente; rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale; rifiuta di fornire i suoi dati personali e le impronte digitali; presenta una domanda d'asilo successiva senza fornire nuovi elementi rilevanti.

La domanda di protezione internazionale può altresì essere considerata inammissibile e, in tali circostanze, non viene presa in considerazione dalle autorità. Si tratta dei casi in cui il richiedente è un cittadino europeo, un cittadino proveniente da uno Stato considerato sicuro o ha presentato una nuova domanda dopo che la prima era già stata rigettata, senza fornire ulteriori elementi significativi. È importante notare che gli Stati UE possono decidere di non esaminare una domanda di asilo se questa può essere presa in carico da uno Stato non membro che viene considerato come Paese terzo sicuro, purché, come stabilisce la Convenzione di Ginevra, il soggetto abbia già un rapporto con quel Paese.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 1992.

<sup>50</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*,



Nel momento in cui sorgono nuovi elementi che portano ad una riconsiderazione della necessità di protezione internazionale, lo status ottenuto può essere revocato. Il soggetto deve essere informato dalle autorità circa le ragioni di questa decisione e ha il diritto di appellarsi ad una corte nazionale. Secondo la cosiddetta clausola di cessazione contenuta nella Direttiva qualifiche, la protezione internazionale non può essere garantita se questa non è più necessaria.

### **3.6. La Direttiva protezione temporanea**

La Direttiva protezione temporanea<sup>51</sup> è stata adottata in seguito agli afflussi di massa provenienti dalla Jugoslavia verso l'Unione europea durante il conflitto degli anni Novanta. La presente Direttiva, infatti, fissa norme minime di accoglienza per l'afflusso massiccio di sfollati, evacuati o costretti ad abbandonare il proprio Paese di origine a causa di un conflitto armato o a causa della presenza di violenza endemica o sistematica. Con afflusso di massa si intende che gli sfollati, generalmente, provengono da una medesima area geografica.<sup>52</sup>

Si tratta di un tipo di protezione internazionale *sui generis*, tipico del SECA, eccezionale, immediato, temporaneo e d'emergenza. La durata standard è di un anno, che può essere estesa per altri 6 mesi fino ad una durata totale massima di due anni. Il Consiglio può eventualmente prolungarla di un ulteriore anno. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento Europeo. Gli Stati membri devono fornire dei permessi di soggiorno e dei visti ai soggetti beneficiari, e garantire forme di assistenza che includano l'abitazione, l'assistenza medica e i mezzi di sussistenza per coloro che non dispongono di risorse proprie sufficienti. È importante che gli Stati equilibrino reciprocamente i propri sforzi circa l'accoglienza, rispettando i principi di solidarietà e di cooperazione dell'Unione europea.

Sono esclusi dalla protezione temporanea tutti quegli individui che hanno commesso un crimine contro l'umanità o contro la pace.<sup>53</sup>

---

cit., p. 281.

<sup>51</sup> Direttiva 2001/55/CE, 20 luglio 2001.

<sup>52</sup> Asilo in Europa, *Direttiva protezione temporanea - Scheda*, 10 maggio 2011 (<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/06/direttiva-protezione-temporanea.html>)

<sup>53</sup> O. Ferguson Sidorenko, *The Common European Asylum System*, cit., p. 113.

Finora, il meccanismo previsto dalla Direttiva non è mai stato attivato<sup>54</sup>.

#### 4. *I rifugiati politici*

Come già citato, a livello universale la definizione di rifugiato viene fornita dalla Convenzione di Ginevra del 1951.<sup>55</sup> In ambito comunitario, è la Direttiva qualifiche, nel capitolo III, ad elencare i requisiti per i quali un individuo può ottenere il riconoscimento della protezione internazionale in qualità di rifugiato. In via di principio, la Direttiva «riconosce come rifugiato chiunque tema a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, convinzione politiche, orientamento sessuale; al di fuori del proprio Paese di cui non vuole avvalersi della protezione. La norma comunitaria ha lo stesso contenuto della Convenzione di Ginevra, con una variazione: viene esclusa la possibilità che un cittadino UE possa chiedere asilo in un altro paese UE, perciò lo status è applicabile solo a cittadini di paesi terzi o apolidi»<sup>56</sup>.

Il timore concernente la persecuzione deve essere oggettivamente fondato e può riguardare atti di persecuzione passati e futuri, cercando in tal caso di bilanciare la paura soggettiva con la minaccia oggettivamente comprovata. La persecuzione o il rischio di essere perseguitati deve direttamente riguardare un singolo individuo, che può essere sia il diretto interessato, sia persone a lui vicine come, ad esempio, familiari o compagni politici. Chiaramente, non è sempre facile stabilire in quali circostanze e quali eventi abbia vissuto un richiedente asilo, per questioni legate alla mancanza di documenti o alla difficoltà di stabilire una collaborazione causata dalle barriere linguistiche, culturali o dallo stress acuto a cui i soggetti sono sottoposti. I richiedenti sono tenuti a fornire tutte le prove necessarie per delineare un quadro completo che determini la reale validità della richiesta. A tal proposito, è vantaggioso avvalersi della presenza di testimoni o di eventuali ordini di arresto, lettere intimidatorie, referti medici e qualsiasi altro elemento che possa provare l'esistenza di una minaccia passata, presente e futura. Le dichiarazioni devono quindi essere più esaustive possibili, coerenti, plausibili e presentate entro i tempi stabiliti. Tutto ciò

---

<sup>54</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura. 2015.

<sup>55</sup> Paragrafo 1.

<sup>56</sup> Algostino, Alessandra. Lezione di Diritti universali e immigrazione. 22 marzo 2016. Campus Luigi Einaudi, Torino.

rende il richiedente generalmente credibile.<sup>57</sup>

Fondamentale è pertanto il concetto di “atti di persecuzione” che, stando all'art. 9 della Direttiva qualifiche, «sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali (...) o costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave».

Tali atti possono comprendere: atti di violenza fisica o psichica; violenza sessuale; violenza perpetrata contro l'infanzia o contro uno specifico sesso; provvedimenti legislativi, di polizia, giudiziari o amministrativi discriminatori; azioni giudiziarie o penali discriminatorie e/o sproporzionate; discriminazione nell'accesso ai mezzi di ricorso.

Le ragioni per cui un atto di persecuzione viene perpetrato, al fine di riconoscere lo status di rifugiato, devono riguardare episodi di violenza qualitativamente e quantitativamente rilevanti per motivi di razza, nazionalità<sup>58</sup>, sesso, religione<sup>59</sup>, appartenenza ad un particolare gruppo sociale<sup>60</sup>, opinioni politiche (art. 10).

Secondo l'UNHCR, anche gli individui che fuggono da conflitti armati vengono considerati beneficiari dello status di rifugiato dalla Convenzione di Ginevra, in quanto questi si trovano a vivere in una situazione di violenza che può essere tanto generalizzata quanto discriminatoria nel momento in cui il conflitto stesso è motivato da questioni etniche, politiche, religiose o da divisione sociali.

Come già accennato precedentemente, i responsabili degli atti di persecuzione possono essere gli Stati oppure organizzazioni o partiti che controllano il territorio statale o una parte di esso. La responsabilità deriva sia da una violazione diretta dei diritti e delle libertà fondamentali, sia dall'impossibilità di garantirli efficacemente.

La Convenzione di Ginevra include due importanti clausole:

- Clausola di cessazione. Un individuo cessa di godere dello status di rifugiato nel momento in cui decide di avvalersi nuovamente della protezione del suo

Paese di origine; quando riacquista la cittadinanza originaria; quando acquista

<sup>57</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*, cit., pp. 319.

<sup>58</sup> Riferito alla cittadinanza e, in senso più ampio, all'appartenenza ad un dato gruppo etnico, culturale o linguistico.

<sup>59</sup> Riguardante non solo gli appartenenti a qualsiasi confessione religiosa, ma anche gli atei e gli agnostici.

<sup>60</sup> Gruppi che hanno una dimensione identitaria distinta da quella del resto del Paese.

la cittadinanza di un altro Stato e decide di avvalersi della protezione di quest'ultimo; quando torna volontariamente nello Stato da cui era fuggito; quando le circostanze che avevano contribuito a beneficiare del diritto di asilo cambiano in maniera effettiva, durevole e sostanziale (Art. 1C della Convenzione di Ginevra '51, recepito dalla Direttiva qualifiche, art. 11).

- Clausola di esclusione. Sono esclusi dal godimento dello status di rifugiato in uno Stato membro gli individui che si avvalgono della protezione dell'UNHCR o di un'altra agenzia dell'ONU (Art. 1D, Convenzione di Ginevra)<sup>61</sup>. Vengono inoltre esclusi gli individui considerati non meritevoli di beneficiare della protezione internazionale perché colpevoli di aver violato il Trattato di Londra del 1945 che proibisce i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e crimini contro la pace, o hanno compiuto gravi crimini contrari ai principi delle Nazioni Unite; vengono inoltre esclusi i soggetti che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico (Art. 1F Convenzione di Ginevra, recepito dalla Direttiva qualifiche, art. 12)<sup>62</sup>.

In conclusione, il capitolo VII della Direttiva qualifiche stabilisce quali sono i diritti di cui deve godere un rifugiato politico: protezione dal *refoulement* (art. 21); mantenimento dell'unità familiare e diritto al ricongiungimento familiare (art. 23); diritto a ricevere un titolo di soggiorno e documenti di viaggio denominati “passaporti per rifugiati” (artt. 24 e 25); diritto ad accedere al mercato del lavoro (art. 26); diritto all'istruzione per i minori (art. 27); diritto all'assistenza sociale (art. 29); diritto all'assistenza sanitaria (art. 30); diritto ad avere un'abitazione (art. 32); libertà di movimento sul territorio dello Stato membro che offre la protezione (art. 33); accesso agli strumenti di integrazione (art. 34); diritto a ricevere assistenza nelle procedure di rimpatrio volontario (art. 35).

---

<sup>61</sup> Clausola finora applicata solo ai rifugiati palestinesi sotto protezione dell'UNRWA.

<sup>62</sup> In questo caso si inserisce il tema oggi molto controverso del terrorismo: come nel caso dei regimi repressivi, un membro di un'organizzazione terroristica non può essere automaticamente escluso dalla protezione internazionale, poiché la sua posizione all'interno e la sua conoscenza delle attività intraprese da questa devono essere valutate caso per caso. È necessario, infatti, che il soggetto abbia direttamente istigato, commesso o contribuito ad un dato atto criminale.

## 5. *La protezione sussidiaria*

Il regime di protezione sussidiaria è una peculiarità del sistema di asilo europeo, noto infatti come un “Ginevra-plus” dal momento che la Convenzione di Ginevra non vi fa alcun riferimento. Nel rispetto dell'art. 78 TFUE, che auspica l'inclusione di misure di protezione internazionale ulteriori rispetto al solo status di rifugiato nell'Unione europea, e della CEDU, che protegge qualsiasi persona all'interno della giurisdizione degli Stati membri (art. 3), l'art. 2 della Direttiva qualifiche definisce beneficiario di protezione sussidiaria un «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».

I gravi danni vengono elencati nell'art. 15 e riguardano la condanna a morte, la tortura o altri trattamenti inumani e degradanti, la minaccia grave alla vita di un individuo derivante da una situazione di violenza indiscriminata durante un conflitto.

Come deliberato da diverse sentenze della Corte CEDU<sup>63</sup>, il rischio di subire i suddetti gravi danni deve essere stabilito tenendo conto della situazione generale del Paese da cui l'individuo scappa, perciò, a differenza dello status di rifugiato, viene meno il criterio dell'individualità.

Il livello di protezione assicurato è più basso rispetto a quello dell'asilo politico, tant'è che viene riconosciuto un permesso della durata di 3 anni, rinnovabile se la commissione territoriale riconosce la sussistenza dei requisiti<sup>64</sup>. Nonostante l'art. 3 della CEDU abbia carattere assoluto e protegga gli individui dal *refoulement* e le espulsioni<sup>65</sup>, anche nel caso della protezione sussidiaria la Direttiva qualifiche prevede le clausole di cessazione ed esclusione.

---

<sup>63</sup> Un esempio: *Hilal v. Regno Unito*, 6 marzo 2001: un ribelle tanzaniano fu incarcerato e sottoposto a tortura prima di riuscire a scappare nel Regno Unito. Diverse ricerche internazionali hanno dimostrato che il ricorso a trattamenti inumani è molto diffuso da parte delle forze di polizia della Tanzania.

<sup>64</sup> Algotino, Alessandra. Lezione di Diritti universali e immigrazione. 22 marzo 2016. Campus Luigi Einaudi, Torino.

<sup>65</sup> Pieter Boeles, Maarten Den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters, *European migration law*, cit., pp. 363.

Per quanto concerne la prima (art. 16), il regime di protezione sussidiaria cessa quando le circostanze che avevano condotto al riconoscimento di quest'ultima vengono meno o cambiano in modo permanente ed effettivo. Analogamente allo status di rifugiato, gli individui che hanno subito gravi traumi fisici o psichici, o che hanno seri problemi di salute, sono esenti dall'applicazione di tale clausola.

In riferimento alla seconda (art. 17), i criteri di esclusione riguardano gli individui che, violando il Trattato di Londra del '45, commettono crimini di guerra, contro la pace o contro l'umanità; gravi crimini in antitesi con i principi delle Nazioni Unite; rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico di uno Stato.

I beneficiari della protezione sussidiaria godono dei seguenti diritti: unità familiare (art. 23); diritto ad un titolo di soggiorno valido un anno e rinnovabile (art. 24); diritto a ricevere documenti di viaggio che abbiano valenza di comuni passaporti per stranieri (art. 25); accesso al mercato del lavoro (art. 26); diritto all'istruzione per i minori (art. 27); diritto a ricevere un esame della propria domanda di protezione (art. 28); diritto al *social welfare* (art. 29); diritto all'assistenza sanitaria (art. 30); assistenza ai minori non accompagnati (art. 31); accesso alle abitazioni (art. 32); libertà di movimento sul territorio dello Stato membro che accorda la protezione (art. 33); accesso ai mezzi di integrazione (art. 34).

## CAPITOLO II

### LA PROTEZIONE INTERNAZIONE IN ITALIA

#### *1. Un diritto costituzionalmente garantito*

Nell'ordinamento giuridico italiano, il diritto di asilo è considerato un diritto umano inalienabile, inserito dai padri costituenti tra i dodici principi fondamentali.

Per la precisione, tale diritto è sancito dall'art. 10, comma 3, della Costituzione che recita:

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Si evince che l'interpretazione data dalla Costituzione è decisamente più estensiva rispetto a quella fornita dalla Convenzione di Ginevra e, di conseguenza, di quella riconosciuta a livello internazionale. Nel contesto italiano viene riconosciuto come titolare del diritto di asilo colui che nel Paese di origine vede negato l'esercizio della propria libertà e dei propri diritti democratici, sia nel caso in cui questi non siano tutelati dalla Costituzione di tale Paese, sia qualora questi siano formalmente tutelati, ma nella realtà non si possa riscontrare un'effettività del loro esercizio. Si tratta perciò di un diritto che rimanda ad un impedimento, laddove in un altro ordinamento vigano discipline lesive della libertà, senza che ciò si traduca nell'adozione di misure lesive o in atti di persecuzione.

Questo tipo di interpretazione è stato largamente influenzato dall'orientamento delle forze politiche di centro e di sinistra e dal particolare contesto storico post-bellico in cui si inserisce il dibattito costituzionale, periodo di grande riflessione circa le conseguenze e le eredità dei regimi totalitari, della violazione dei diritti umani e della necessità di considerare non solo il fenomeno migratorio di tipo economico, ma anche della cosiddetta migrazione forzata mossa da fattori politici<sup>66</sup>.

Nell'ordinamento italiano, dunque, si fa un'importante distinzione tra il diritto d'asilo, garantito appunto dall'art. 10 della Costituzione, e lo status di rifugiato,

---

<sup>66</sup> Nadan Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*. Milano, Franco Angeli, 2016, p. 21.

disciplinato dal diritto internazionale e, in particolare, dalla Convenzione di Ginevra.

È interessante notare che, originariamente, esistevano due orientamenti dottrinali distinti riguardo lo status giuridico degli stranieri, i quali facevano a capo rispettivamente all'art. 2 e all'art. 10 della Costituzione.

Secondo il primo approccio, «la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»<sup>67</sup>, pertanto si deve garantire agli stranieri una copertura diretta dei diritti tutelati dalla Costituzione in quanto esseri umani, fatta eccezione per quelle disposizioni che si riferiscono chiaramente ai soli cittadini.

Per quanto concerne il secondo approccio, che si rifà alla tesi sostenuta dal costituzionalista Alessandro Pace, la Costituzione è riservata principalmente a stabilire i diritti e i doveri dei cittadini, perciò la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata da un'apposita legge ordinaria conforme agli obblighi internazionali assunti dall'Italia. Visto l'elevato livello di tutela previsto dalle convenzioni e dai trattati internazionali, seppur in mancanza di coincidenza tra diritti del cittadino e diritti dello straniero, questa copertura mediata risulta in sostanza equiparabile a quella diretta.<sup>68</sup>

Sebbene inizialmente l'art. 10.3 sia stato inquadrato tra le norme meramente programmatiche, la giurisprudenza nel corso degli anni ha fatto sì che questo assumesse carattere immediatamente precettivo. A tal proposito, un ruolo centrale venne assunto dalla Corte di Appello di Milano che, nella sentenza *leading case* del 27 novembre 1964, stabilì quanto di seguito: «(...) la passività del legislatore ordinario che sino ad oggi ha trascurato di provvedere a disciplinare dettagliatamente nei limiti segnati dalla Costituzione il diritto d'asilo non può essere d'ostacolo alla forza cogente della norma di cui al comma 3 dell'art. 10 della Costituzione medesima.»<sup>69</sup>.

Sulla stessa linea di pensiero si trova anche la Corte di Cassazione, che con la sentenza n. 4674/1997 affermò il «carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale (...) che delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo»<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 2, 1948.

<sup>68</sup> Gianluca Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*. Napoli, Juvencore editore, 2007, pp. 109-110

<sup>69</sup> Achille Teofilatto, *Il Foro Italiano*, in "Rivista Di Giurisprudenza Penale", vol. 88, no. 3, 1965, pp. 126-127 ([www.jstor.org/stable/23154201](http://www.jstor.org/stable/23154201)).

<sup>70</sup> Lorenzo D'Ascia, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*. Milano, Giuffrè editore, 2009, p. 242.



Infine, ricordiamo ancora la sentenza n. 1451/2005 del Consiglio di Stato che inserisce il diritto d'asilo nell'alveo dei diritti soggettivi, riconoscendo la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla materia.

Nonostante le suddette premesse, ad oggi le disposizioni costituzionali non hanno ancora trovato attuazione in una legge organica. Inoltre, il diritto d'asilo è stato un tema a lungo trascurato in Italia, dove si è mantenuto un approccio perlopiù emergenziale.

## 2. *La normativa italiana*

Il principale problema riguardante il diritto d'asilo nell'ordinamento giuridico italiano è che, sebbene questo sia garantito a livello costituzionale e, come si vedrà in seguito, a livello internazionale, manca una legge organica che gli dia attuazione. Ad oggi, infatti, si può dire che l'asilo internazionale e quello costituzionale coincidono, dal momento che l'Italia garantisce i diritti fondamentali riconosciuti dalla Repubblica anche ai cittadini stranieri o apolidi che presentano domanda di protezione internazionale. Inoltre, l'accezione di asilo politico tipica dell'articolo 10.3 non ha trovato conferma in nessuna legge ordinaria, pertanto anche in Italia la protezione internazionale è quella garantita dalla Convenzione di Ginevra. Uno dei rari casi in cui l'articolo 10.3 è stato applicato ha riguardato il caso Ocalan<sup>71</sup>.

Come precedentemente accennato, il diritto d'asilo è stato per molti anni oggetto di scarsa attenzione, fatto dovuto a circostanze prevalentemente storiche per cui l'Italia è stata a lungo un Paese di transito per i richiedenti protezione internazionale che successivamente si orientavano verso Paesi di tradizionale immigrazione quali, ad esempio, Stati Uniti, Canada o Nuova Zelanda.

Al vuoto normativo nazionale sopperisce in parte il diritto internazionale, in particolar modo la Convenzione di Ginevra ratificata e adottata con la legge n. 722/1954, attraverso cui le viene data «piena ed intera esecuzione» (art. 2)<sup>72</sup>. Fino alla

<sup>71</sup> Asilo politico riconosciuto dall'Italia nel 1999 al leader del Pkk in quanto, se fosse stato rimpatriato in Turchia, sarebbe stato sottoposto alla pena capitale.

<sup>72</sup> ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Legge 24 luglio 1954, n. 722 (gu n. 196 del 27/08/1954) ratifica ed esecuzione della convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a ginevra il 28 luglio 1951. (pubblicata nella gazzetta ufficiale n.196*

ratifica del Protocollo di New York, con la legge n. 95/1970, venne mantenuta la cosiddetta riserva geografica per cui la protezione internazionale poteva essere riconosciuta solo a coloro che provenivano dal continente europeo. A partire dagli anni '70, l'Italia è diventata Paese di transito anche per cittadini extraeuropei provenienti prevalentemente da America latina, Iraq e Iran.

È inoltre necessario sottolineare l'importanza dell'evoluzione normativa europea in materia di protezione internazionale, che si è ovviamente riflessa anche in Italia e di cui si tratterà nel corso del capitolo.

Tuttavia ciò non elimina la necessità di una legge organica che dia attuazione all'art. 10.3 della Costituzione, poiché la nozione d'asilo espressa in quel contesto non è tutelata né dalla Convenzione di Ginevra, né dalla normativa europea che, oltretutto, essendo costituita perlopiù da direttive, lascia un largo margine di discrezionalità agli Stati fissando soprattutto standard minimi, che possono essere potenziati dai singoli membri<sup>73</sup>.

## ***2.1. La legge Martelli***

A seguito della molteplicità di eventi storici che si susseguirono nel corso della seconda metà del '900, come le rivolte dei Paesi sotto dominio sovietico, la Primavera di Praga o il colpo di stato in Polonia, ci fu un aumento delle richieste di protezione internazionale in Italia, dovuto soprattutto alla sua posizione geografica che la collocava in uno spazio di transito. Questo aumento diventa significativo in particolare a partire dagli anni '70, con l'abolizione della clausola geografica della Convenzione di Ginevra, e negli anni '80. Ciò nonostante l'Italia rimase a lungo tempo un Paese, per l'appunto, prevalentemente di transito, mantenendo un approccio perlopiù emergenziale al fenomeno.

Il d.l. n. 416/1989, convertito nella legge n. 39/1990, la cosiddetta legge Martelli, stabiliva infatti norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti sul territorio dello Stato.

Il decreto, che è stata la prima norma italiana ad utilizzare l'espressione «asilo

---

*del* 27 *agosto* 1954),  
(<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/legge.24.luglio.1954.n.722.pdf>)

<sup>73</sup> Gianfranco Schiavone, *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento dell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de jure e il de facto* in "Mondi Migranti", vol. 3, 2009, p. 59.

politico», venne convertito in legge con una procedura d'urgenza in seguito all'assassinio di un rifugiato sudafricano di nome Jerry Masslo. A tale episodio seguì una forte mobilitazione da parte della società civile che chiedeva l'adozione di una legge sull'immigrazione che si adattasse al nuovo contesto internazionale, in seguito alla caduta del Muro di Berlino, la fine del bipolarismo e lo scoppio di molti conflitti interni in diverse aree del mondo; al nuovo contesto europeo in seguito all'abolizione delle frontiere interne con l'Accordo di Schengen e all'adozione delle prime normative comuni riguardanti la protezione internazionale; al nuovo contesto nazionale, in un'Italia economicamente sempre più avanzata in cui i programmi di reinsediamento dei richiedenti verso Paesi extraeuropei diminuivano e crescevano invece i numeri di persone che auspicavano di stabilirsi permanentemente sul territorio dello Stato.

La legge Martelli introduce le prime norme in materia di rifugio, asilo politico, ingresso, soggiorno e regolarizzazione, rafforzando le garanzie individuali e limitando la discrezionalità amministrativa. Lo status di rifugiato è più precisamente regolato solo ed esclusivamente dall'art. 1 della legge.

L'art. 1.1 dichiara la cessazione per legge della clausola geografica prevista dalla Convenzione di Ginevra.

Al comma 3 si afferma che agli stranieri extraeuropei sotto mandato dell'UNHCR viene riconosciuto lo status di rifugiato previa presentazione della richiesta al Ministero dell'Interno.

Il comma 4 elenca le cause ostative all'ingresso che, diversamente dalla Convenzione di Ginevra, riguardano la fattispecie per cui il richiedente sia già stato riconosciuto rifugiato in altro Stato o provenga da uno Stato diverso da quello di appartenenza in cui abbia trascorso un sufficiente periodo di soggiorno e che aderisca alla convenzione di Ginevra; viene negato l'ingresso a coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 1F della convenzione di Ginevra, a coloro che sono stati condannati in Italia per reati contro lo Stato o reati che prevedono la reclusione dai 5 ai 20 anni o l'ergastolo (art. 380, commi 1 e 2 del CPP) e, infine, a coloro che rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

I successivi comma dell'art. 1 affermano, in sintesi, che per richiedere protezione internazionale è necessario rivolgere un'istanza motivata e il più possibile documentata all'ufficio di polizia di frontiera. Il questore territorialmente competente rilascia, dietro richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla

definizione della procedura di riconoscimento. In presenza di un diniego è previsto il ricorso giurisdizionale contro tale decisione. È inoltre prevista l'erogazione di un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore a quarantacinque giorni, da parte del Ministero dell'Interno, verso i richiedenti che risultino privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia<sup>74</sup>.

La procedura di presentazione della domanda di protezione internazionale si svolge di fronte ad una Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, istituita con D.P.R. n. 136/1990 ed operativa a partire da marzo 1991.

La polizia di frontiera ha il dovere di ricevere l'istanza e invitare il richiedente a presentarsi nella questura territorialmente competente sulla base del domicilio scelto dall'individuo. La questura, a sua volta, deve raccogliere le informazioni riguardanti l'identità del richiedente e la documentazione in cui si esplicitano le motivazioni per cui viene presentata domanda di protezione internazionale, dopodiché viene redatto un verbale e rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla decisione finale adottata dalla Commissione centrale (art. 1).

La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta congiunta dei ministri dell'Interno e degli Affari esteri. Essa è presieduta da un prefetto ed è composta da un funzionario presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario del Ministero degli Affari esteri, da due funzionari del Ministero dell'Interno, di cui uno appartenente al Dipartimento della pubblica sicurezza ed uno alla Direzione generale dei servizi civili. Alle riunioni della Commissione partecipa, con funzioni consultive, un rappresentante del Delegato in Italia dell'UNHCR (art. 2).

Il richiedente protezione internazionale, ove lo richieda, deve essere sentito personalmente dalla Commissione e ha diritto ad esprimersi nella propria lingua con il supporto di un mediatore. La Commissione adotta una decisione entro quindici giorni dal ricevimento della domanda, motivandola e notificandola per iscritto all'interessato (art. 3), il quale riceve un apposito certificato e il permesso di soggiorno in caso di decisione affermativa (art. 4). In caso di diniego, il richiedente deve abbandonare il territorio dello Stato, tenendo presente la possibilità di appellarsi al ricorso giurisdizionale previsto dalla legge Martelli (art. 5).

La disciplina introdotta dalla legge Martelli ha rivelato diversi punti critici sin

<sup>74</sup> UNHCR, *La "Legge Martelli"*, 2015

([https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge\\_Martelli.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf))

dal principio, in particolare per quanto riguarda la durata della procedura che risultava essere troppo lenta e per quanto riguarda il contesto storico che coincideva con l'inizio di flussi massicci di richiedenti protezione internazionale, provenienti soprattutto dall'Albania, dalla Somalia e dall'ex Jugoslavia, che tale legge faticava a regolare in modo adeguato.

Prima di entrare nel merito dei due articoli summenzionati, è interessante accennare ad alcune esperienze italiane messe in atto in tema di accoglienza e assistenza.

La carenza normativa, a cui segue una carenza nel sistema di accoglienza in Italia, è stata in parte arginata a livello locale da organizzazioni del terzo settore e dalle amministrazioni che, con un approccio prevalentemente solidaristico, hanno dato vita ad una serie di iniziative spontanee, ma spesso mal coordinate, quali:

- Progetto Nausica del 1999. Tale progetto fu promosso dal Consorzio italiano di solidarietà e dal Censis, con la collaborazione dell'UNHCR, al fine di definire un disegno di quello che sarebbe dovuto essere il futuro sistema d'asilo italiano, basato su un'accoglienza più efficace ed organizzata che non ricadesse prevalentemente sulle spalle delle associazioni private, delle regioni del meridione o delle grandi città.
- Progetto Azione Comune del 1999. Avviato attraverso la collaborazione tra ONG ed enti di tutela<sup>75</sup>, tale piano di accoglienza dava vita ad un *network* comprendente trentuno comuni distribuiti in dieci regioni italiane con l'obiettivo di promuovere un modello di accoglienza basato su un'equa distribuzione dei richiedenti su tutto il territorio nazionale in centri medio-piccoli. Importante era la definizione di standard e servizi che dovevano essere garantiti da questo progetto, in particolar modo inerenti al periodo massimo di permanenza, all'alloggio, ai percorsi di integrazione, all'assistenza medica e psicologica, al ricongiungimento familiare, all'assistenza legale, ai servizi di mediazione culturale e interpretariato. Il rispetto di tali standard veniva monitorato attraverso lo scambio di informazioni tra centri e attraverso ispezioni periodiche presso di essi. Si trattava però di un progetto ancora molto frammentato dal punto di vista territoriale.

---

<sup>75</sup> Tra cui: Associazione cristiana dei lavoratori italiani (ACLI), Caritas, Consorzio italiano di solidarietà, Consiglio italiano per i rifugiati, CISL, UIL.

- Programma nazionale di asilo del 2000. Nato da un protocollo di intesa stipulato tra il Ministero dell'interno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'UNHCR, il progetto aveva come scopo quello di dar vita ad una rete di servizi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale con il sostegno del FER<sup>76</sup>. Di questi servizi ricordiamo: accoglienza, integrazione socio-economica, rimpatrio volontario e assistito, aiuto nel reinserimento nel Paese di origine. Strutturato su tre livelli di governo, il Ministero aveva funzioni di indirizzo legislativo e l'ANCI aveva funzioni organizzative. Venne inoltre creata una Segreteria centrale con il compito di coordinare l'attività degli enti promotori, stabilire delle linee-guida del Programma, monitorare i progetti, organizzare la formazione degli operatori, fornire assistenza di tipo informatico e finanziario, occuparsi della banca dati. Operativo a partire da luglio 2001, il PNA ha visto una consistente partecipazione da parte di molti comuni italiani, in particolare di quelli medio-piccoli, su quasi tutte le regioni. In tal modo è stato possibile alleggerire la pressione migratoria sulle aree in cui, tradizionalmente, venivano accolti i richiedenti. Il PNA ha dunque offerto un piano di accoglienza meno incentrato sull'aspetto solidaristico e più mirato a creare un sistema efficace, decentrato e basato su standard comuni. Si tratta di una sorta di progetto pioniere dello SPRAR, di cui si tratterà nel capitolo seguente<sup>77</sup>.

## **2.2. *La legge Bossi-Fini***

Il 30 luglio 2002 è stata approvata la legge n. 189/2002 di modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo, meglio conosciuta come legge Bossi-Fini.

La legge apporta sostanziali modifiche all'art. 1 della legge Martelli, in particolare modo attraverso l'art. 32, contenuto nel Capo II. Si tratta di una normativa che, in linea con l'approccio sovranazionale, europeo e nazionale, disciplina il tema dell'asilo in chiave di controllo dei flussi migratori, per arginare le preoccupazioni di natura economica e pubblica derivanti dall'afflusso di un alto numero di cittadini

<sup>76</sup> Fondo europeo per i rifugiati, ora parte del FAMI.

<sup>77</sup> N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, cit., pp. 66-68.

stranieri nel Paese<sup>78</sup>. Si può dunque affermare che, attraverso questa legge, ci sia stato un inasprimento nei confronti della condizione giuridica degli stranieri in Italia.

Nella fattispecie, l'art. 32 dispone l'istituzione di una doppia procedura di asilo, articolata in:

1. Procedura ordinaria (art. 1-*quater* d.l. n. 416/1989, convertito nella legge n. 39/1990). Tale procedura si applica fundamentalmente a tutti i richiedenti asilo non trattenuti nei cosiddetti CIE (Centri di identificazione e di espulsione). In tal caso, il questore deve trasmettere alle Commissioni la documentazione ricevuta dal richiedente entro due giorni e queste dovranno procedere all'audizione del richiedente entro trenta giorni, adottando infine una decisione motivata che può essere impugnata dall'interessato. Durante l'audizione, costui ha diritto ad usufruire del servizio di mediazione e interpretariato e di leggere il verbale.
2. Procedura semplificata (art. 1-*ter* d.l. n. 416/1989, convertito nella legge n. 39/1990). Tale procedura viene avviata nei confronti dei richiedenti trattenuti obbligatoriamente nei CIE per aver eluso i controlli alla frontiera, per essere in condizione di irregolarità o perché già destinatari di un provvedimento di espulsione o respingimento. I tempi della procedura sono sostanzialmente dimezzati: l'audizione si svolge dinnanzi una commissione entro quindici giorni e l'adozione della decisione deve avvenire entro i tre giorni successivi. Il trattenimento perdura per tutto il tempo dell'espletamento della procedura. L'allontanamento volontario e non giustificato dal CIE comporta un'automatica rinuncia alla domanda.

Da questi due articoli si possono notare due importanti novità introdotte dalla legge Bossi-Fini.

In primo luogo, l'art. 1-*quater* istituisce le Commissioni territoriali, per cui le domande di protezione internazionale non vengono più esaminate dalla Commissione centrale, bensì da una serie di commissioni decentrate sul territorio, in modo tale da accelerare i tempi. Tali commissioni sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un

<sup>78</sup> G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., p. 180.

rappresentante dell'UNHCR. La Commissione centrale diventa Commissione nazionale per il diritto d'asilo, presieduta da un prefetto e composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza. Alle riunioni partecipa un rappresentante dell'UNHCR. Compito della Commissione nazionale riguarda fundamentalmente l'indirizzo e il coordinamento delle commissioni territoriali, la formazione dei componenti delle commissioni, la raccolta di dati statistici. Inoltre essa dispone di poteri decisionali in tema di revoche e cessazione degli status concessi.

Esiste la possibilità di presentare ricorso di fronte alla Commissione territoriale competente contro una decisione di diniego da parte del richiedente. L'istanza motivata deve essere presentata entro cinque giorni dalla comunicazione della decisione negativa alla Commissione, appositamente integrata da un membro della Commissione nazionale. Dopo quindici giorni è prevista la possibilità di ricorrere al Tribunale. Non avendo il ricorso alcun effetto sospensivo sulla decisione, il richiedente ha diritto a rimanere sul territorio nazionale fino alla decisione ultima e solo in caso di rigetto costui è soggetto ad un provvedimento di allontanamento.

La legge Bossi-Fini è stata in parte attuata dal D.P.R. n. 303/2004, che ha istituito per la precisione sette Commissioni territoriali presso le prefetture. Tali commissioni sono situate nelle città di Gorizia, Milano (con competenza anche sul Piemonte), Roma, Foggia, Siracusa e Crotone.

In secondo luogo vi è il controverso tema, regolato dall'art. 1-*bis*, del trattenimento obbligatorio dei richiedenti asilo in situazione di irregolarità, che hanno tentato di eludere i controlli alla frontiera o che sono soggetti ad un provvedimento di espulsione o respingimento. È previsto anche il trattenimento non obbligatorio al fine di verificare l'identità del soggetto nei casi in cui costui non sia in possesso di documenti di identità o di viaggio o abbia presentato documentazione falsa. Vengono inoltre trattenuti i richiedenti per i quali è necessario un esame più approfondito degli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale. Come già accennato, l'allontanamento dal CIE comporta la rinuncia alla domanda di asilo. Si tratta ovviamente di una limitazione della libertà personale di tali individui e di un assoggettamento dello «stesso diritto ad una intollerabile *fiction iuris* (...) in ordine alla irrinunciabilità strutturale e congenita del diritto in questione, derivante dalla sua



natura di diritto costituzionale»<sup>79</sup>.

Inoltre, la disposizione sul trattenimento viola chiaramente l'art. 26 della Direttiva procedure, che rimanda all'art. 6 della Direttiva accoglienza secondo la quale il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di protezione internazionale, ma esclusivamente nei casi di cui l'art. 1F della Convenzione di Ginevra o in presenza di un rischio di fuga.

Importante accennare che l'art. 1-*sexies* istituisce il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), di cui si tratterà nel capitolo III.

### ***2.3. Il recepimento delle direttive europee nell'ordinamento italiano***

Come precedentemente affermato, il SECA è costituito perlopiù da direttive europee che, per loro natura giuridica «fissano il risultato che gli Stati devono raggiungere, lasciando loro un maggior margine di discrezionalità circa le forme e i mezzi necessari al fine di raggiungere tale scopo»<sup>80</sup>.

Tali direttive sono state recepite nell'ordinamento italiano tramite decreti legislativi, strumenti giuridici aventi forza di legge ed emanati dal Governo su mandato del Parlamento tramite un'apposita legge delega.

#### ***2.3.1. Il recepimento della Direttiva protezione temporanea***

La prima direttiva europea ad essere stata recepita in Italia è stata la Direttiva 55/2001 relativa alla protezione temporanea, con d.lgs. n. 85/2003. L'art. 3 stabilisce che: «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'art. 20 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. 286/1998) sono stabilite le misure di protezione temporanea per fronteggiare l'afflusso massiccio di sfollati accertato con decisione del Consiglio (...) per la durata massima di un anno, prorogabile, con decisione del Consiglio (...) una sola volta per un pari periodo e nei limiti previsti dalla dichiarazione di disponibilità a ricevere sfollati rilasciata al Consiglio dal Governo

<sup>79</sup> Ibidem

<sup>80</sup> Capitolo I, paragrafo 3.

italiano».

Si può quindi notare che la possibilità di accogliere gli sfollati e concedere loro un permesso di soggiorno straordinario per motivi di protezione umanitaria esiste nell'ordinamento giuridico italiano a prescindere dalla normativa europea. Il recepimento della direttiva dà, però, un maggiore impulso circa una più consistente ed effettiva tutela nei confronti della protezione temporanea per quanto concerne la questione del ricongiungimento familiare, l'accesso all'attività lavorativa e al sistema scolastico.

Tale decreto ha avuto un impatto limitato sulla prassi italiana poiché la Direttiva non è mai stata attivata, seppur nel 2011 l'Italia abbia prospettato di avanzare la richiesta di applicazione durante la cosiddetta «Emergenza Nord Africa»<sup>81</sup>.

### ***2.3.2. Il recepimento della Direttiva qualifiche***

La direttiva europea 95/2011, detta Direttiva qualifiche, è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 18/2014. Il nuovo testo normativo ha introdotto alcune importanti novità all'impianto giuridico riguardante lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria in Italia, così come previsto a livello comunitario.

Innanzitutto, il nuovo testo normativo introduce alcune specificazioni riguardo la questione della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, che deve essere effettiva e non temporanea e può essere esercitata non solo dallo Stato di appartenenza del richiedente, ma anche da un partito o da un'organizzazione che ne controlla una parte (art. 6). Per quanto non esista una definizione univoca di atto di persecuzione, la legge introduce anche le azioni giudiziarie, le sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni dei diritti umani fondamentali e la violenza sessuale. Anche in questo caso si tratta di un'interpretazione più estensiva di quella offerta dalla Convenzione di Ginevra.

Tra le categorie maggiormente a rischio di persecuzione, il decreto annovera il gruppo sociale, l'orientamento sessuale e il genere di appartenenza.

Per quanto riguarda la questione della cessazione o l'esclusione dal godimento della protezione internazionale, che deve sempre seguire ad una valutazione individuale della situazione specifica del soggetto, si fa riferimento al venir meno

---

<sup>81</sup> N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, cit., p. 90.

delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento di questa; in aggiunta, nel caso specifico della protezione sussidiaria, causa di esclusione è data dalla circostanza in cui un soggetto rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale dello Stato.

Al Capo V vengono elencati diritti e doveri dei beneficiari di protezione internazionale. In particolare, una delle principali novità introdotte dalla Direttiva qualifiche e dal d.lgs. n. 18/2014 è il ravvicinamento tra il contenuto dello status di rifugiato e quello della protezione sussidiaria<sup>82</sup>, ad esempio in materia di ricongiungimento familiare, di durata del titolo di soggiorno che raggiunge i cinque anni per entrambi i casi, di assistenza sanitaria e sociale. Circa quest'ultimo punto, il Ministero della Salute ha messo in atto delle linee guida concernenti la programmazione di interventi di assistenza, di riabilitazione e trattamenti specifici dei disturbi psichici. Si tratta di un trattamento decisamente più favorevole rispetto a quello previsto dalla Direttiva. Viene inoltre rafforzata la tutela per soggetti vulnerabili quali minori non accompagnati, vittime della tratta e persone affette da disturbi psichici.

In materia di occupazione si prevede una parificazione tra titolari di protezione internazionale e cittadini italiani relativamente al lavoro subordinato e autonomo, all'accesso al pubblico impiego, all'iscrizione agli albi professionale e ai corsi di formazione.

Più ostiche risultano essere le questioni inerenti l'integrazione e l'alloggio poiché, sebbene nella teoria lo Stato promuova iniziative volte a superare la condizione di svantaggio e gli ostacoli all'integrazione che i richiedenti possono incontrare, non sono state adottate misure di intervento specifiche in grado di risolvere il problema<sup>83</sup>.

### ***2.3.3. Il recepimento della Direttiva procedure***

La Direttiva procedure 32/2013 è stata recepita in Italia dal d.lgs. n. 142/2015, che ha introdotto sostanziali modifiche rispetto al d.lgs. n. 25/2008 relativo alla

---

<sup>82</sup> Già introdotta dal d.lgs. 251/2007, art. 2.

<sup>83</sup> ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*. Roma, Edizioni dell'asilo, 2015, p. 72-74.

vecchia direttiva del 2005.

Innanzitutto, dall'art. 26 all'art. 32 si regola la procedura di esame della domanda di protezione internazionale<sup>84</sup>, propedeutica all'avvio della procedura atta a determinare lo Stato competente e al rilascio del titolo di soggiorno o dell'attestato nel caso in cui il richiedente sia stato inviato in un centro di accoglienza o in un centro di trattenimento<sup>85</sup>. L'esame della domanda è di competenza della Commissioni territoriali, coordinate dalla Commissione nazionale la quale, oltre ai compiti precedentemente menzionati<sup>86</sup>, a partire da questo momento deve anche adottare un codice di condotta per i componenti delle Commissioni territoriali, gli interpreti e il personale di supporto. Il decreto abolisce la doppia procedura, ordinaria e semplificata, prevista dalla legge Bossi-Fini.

Fondamentale è la questione dell'informazione, diritto che deve essere garantito al richiedente attraverso un apposito opuscolo redatto dalla Commissione nazionale o attraverso una serie di servizi gratuiti, a cui i soggetti possono accedere già in fase di esame della domanda. Inoltre una specifica e adeguata formazione deve essere impartita al personale della polizia di frontiera, in modo tale che il diritto sia tutelato anche alle frontiere, dove ai soggetti deve essere garantita la possibilità di interloquire con rappresentanti dell'UNHCR o altri enti di tutela, salvo che questa pratica non sia limitata temporaneamente per ragioni di sicurezza.

L'art. 12 introduce un'ipotesi di omissione del colloquio dinnanzi la Commissione territoriale competente nei casi in cui quest'ultima abbia già a sua disposizione elementi sufficienti per procedere all'esame della domanda o nei casi in cui sia certificata la possibilità che il soggetto non sia in grado di sostenere il colloquio. In particolare, il colloquio può essere omesso nei riguardi di quei richiedenti provenienti da Paesi indicati periodicamente in un'apposita lista elaborata dalla Commissione nazionale circa gli Stati in cui vi è una diffusa ed indiscriminata violenza o dove sono presenti conflitti armati. In questa ipotesi, il colloquio viene omesso ritenendo possibile riconoscere d'ufficio la protezione sussidiaria, previa informazione notificata al richiedente che, entro tre giorni, può comunque chiedere di essere ascoltato per ottenere l'asilo politico.

---

<sup>84</sup> Il testo normativo sostituisce la denominazione «domanda di asilo» con «domanda di protezione internazionale», così come «richiedente asilo» viene sostituito con «richiedente protezione internazionale», in linea con quanto affermato circa il recepimento della Direttiva qualifiche attraverso il d.lgs. 18/2014

<sup>85</sup> N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, cit., p.95.

<sup>86</sup> Paragrafo 2.2.

L'art. 13 regola la modalità di svolgimento del colloquio, in cui viene specificato che il richiedente ha diritto a presentare tutti gli elementi necessari a rendere la sua domanda fondata. Per quanto riguarda l'audizione dei minori, questa deve essere condotta da personale adeguatamente formato, in presenza di un genitore o di personale di sostegno. Ove necessario, la Commissione può richiedere di ascoltare nuovamente il minore senza la presenza dei soggetti summenzionati. Il tutto deve essere documentato in un verbale che il richiedente deve sottoscrivere e che, congiuntamente alle registrazioni audio, può essere utilizzato in sede di ricorso giurisdizionale (art. 14). L'art. 23-*bis* specifica che il richiedente che si allontana senza giustificazione dal centro di accoglienza o che si sottrae alle misure di trattenimento prima di aver sostenuto il colloquio subisce una sospensione della richiesta da parte della Commissione. L'esame può essere riattivato entro dodici mesi dal provvedimento di sospensione, trascorso questo periodo la domanda si considera estinta o reiterata se la riattivazione è tardiva.

L'art. 28 disciplina l'esame prioritario delle domande, privilegiando soprattutto quelle presentate da minori e quelle presentate da richiedenti protezione internazionale provenienti dai Paesi elencati dalla Commissione nazionale. A questi si aggiungono i casi più classici della domande palesemente infondate o presentate da richiedenti in stato di trattenimento per aver eluso i controlli alla frontiera, per essere in una situazione di soggiorno irregolare o per aver subito un provvedimento di espulsione o respingimento. I tempi di esame in questa fattispecie sono di sette giorni per l'audizione e due giorni per la decisione finale, anche se spesso i termini si estendono al fine di garantire un esame il più adeguato e completo possibile.

La Commissione può adottare le seguenti decisioni:

- riconoscimento dello status di rifugiato;
- riconoscimento della protezione sussidiaria;
- rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nel caso in cui non venga riconosciuta la protezione internazionale ma vi siano motivi di carattere umanitario;
- diniego della protezione internazionale in mancanza di requisiti sufficienti.

Nell'ultimo caso è previsto il ricorso giurisdizionale, le cui modalità di impugnazione sono esplicitate dall'art. 27. Il ricorso può essere presentato presso il

Tribunale che ha sede nella Corte d'appello della Commissione che ha adottato la decisione. Il giudice ha la facoltà di acquisire le informazioni riguardanti il Paese di provenienza del ricorrente, il verbale del colloquio, le registrazioni audio ed eventuali referti medici che attestino le persecuzioni e i danni subiti, come da linee guida del Ministero della Salute. Ove lo ritenga necessario il giudice può inoltre richiedere la consultazione con esperti di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o dei minori. I tempi di ricorso sono di trenta giorni, ridotti alla metà in caso di procedura accelerata. La procedura ha effetto sospensivo nei confronti del provvedimento di espulsione, pertanto per l'intera durata del procedimento il soggetto ha diritto a restare sul territorio dello Stato in qualità di richiedente protezione internazionale fino alla decisione finale.

La domanda può inoltre essere giudicata inammissibile dalla Commissione nei casi in cui al richiedente sia già stata riconosciuta la protezione internazionale in uno Stato contraente la Convenzione di Ginevra, o nei casi in cui il richiedente reiteri la domanda verso la quale era stata precedentemente presa una decisione in merito senza fornire ulteriori elementi.

Laddove la pronuncia della Commissione sia affermativa, al richiedente viene riconosciuta la protezione internazionale e viene rilasciato dalla Questura un permesso di soggiorno di durata quinquennale, rinnovabile, che dà adito ad una serie di diritti, quali: accesso all'istruzione, svolgimento di un'attività lavorativa, accesso al pubblico impiego, iscrizione al SSN, accesso alle prestazioni erogate dall'INPS, accesso all'assegno di maternità<sup>87</sup>.

Il 12 gennaio 2015 è stato adottato il D.P.R. 21/2015, detto decreto procedure, che introduce alcune novità riguardanti sostanzialmente<sup>88</sup>:

- L'estensione della domanda di protezione internazionale dai genitori ai figli, sebbene la decisione venga poi adottata individualmente per ogni componente del nucleo familiare;
- L'estensione della durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari da un anno a due anni, anche se non vi è alcuna specificazione riguardo il possibile

<sup>87</sup> Angela Suprano, *Il sistema di accoglienza in Italia. Un cammino verso l'integrazione?*, in «L'altro diritto», 2016 (<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/>), consultato il 18 marzo 2017)

<sup>88</sup> ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2016*, p. 65.

effetto retroattivo della decisione stessa;

- La decisione circa la domanda deve essere basata su motivazioni di fatto e di diritto ed è necessario indicare le informazioni circa il Paese di provenienza del richiedente, gli eventuali mezzi e termini di impugnazione. La decisione deve essere adottata entro trenta giorni dalla data del colloquio e il permesso di soggiorno deve essere rinnovato fino alla fine della procedura.

Il 13 aprile 2017 la Camera dei deputati ha approvato il decreto Minniti-Orlando convertito nella legge n. 46/2017, riguardante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell'immigrazione illegale». Tra le novità introdotte ricordiamo, innanzi tutto, l'abolizione del secondo grado di giudizio per i ricorsi presentati dai richiedenti contro le decisioni di diniego da parte delle Commissioni territoriali, mentre il primo grado di giudizio sarà un rito camerale senza udienza durante il quale verranno visionate le videoregistrazioni dei colloqui tenuti davanti alle Commissioni. Inoltre viene prevista un'estensione della rete dei Centri permanenti per il rimpatrio (CPR), la cui denominazione sostituirà quella dei CIE, e che saranno presenti in tutte le regioni d'Italia. Infine si intende potenziare la rete diplomatica e consolare nel continente africano e introdurre il lavoro volontario per i richiedenti.

#### **2.3.4. Il recepimento della Direttiva accoglienza**

Alla Direttiva comunitaria in tema di accoglienza n. 33/2013 viene data attuazione in Italia con il suddetto d.lgs. n. 142/2015.

Il decreto introduce, innanzitutto, all'art. 6 alcune novità inerenti la questione del trattenimento. In particolare, al primo comma viene ribadito il principio generale contenuto nella Direttiva secondo il quale «il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda». Tuttavia, sono previste all'interno dell'ordinamento italiano una serie di ipotesi che, in *extrema ratio*, derogano tale principio e che sanciscono che il questore può disporre il trattenimento nei confronti di un richiedente protezione internazionale previa la valutazione individuale del caso a cui segue un atto scritto, motivato e tradotto in una lingua comprensibile al soggetto stesso. Il trattenimento è previsto nei casi in cui:

- Il richiedente rientra nella fattispecie prevista dall'art. 1F della Convenzione di Ginevra;
- Il richiedente può rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale ed è sospettato di far parte di un'organizzazione terroristica. In tali circostanze, la valutazione di pericolosità viene basata sulla pendenza di eventuali condanne, talvolta in assenza di sentenze definitive, anche per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione e lo sfruttamento minorile (art. 380 commi 1 e 2, CPP);
- Il richiedente presenta la domanda di protezione internazionale in pendenza di un provvedimento di espulsione o respingimento già emanato, quando vi siano fondati motivi per ritenere che la domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione;
- Vi è un rischio di fuga quando il richiedente ha sistematicamente dichiarato false generalità, ha tentato di sottrarsi ad eventuali provvedimenti di espulsione o respingimento, ha eluso i controlli alla frontiera, si trova in una situazione di soggiorno irregolare o si è allontanato volontariamente e ingiustificatamente dalla struttura di accoglienza.

La durata del trattenimento non può superare i dodici mesi, prorogabili per ulteriori sessanta giorni nei casi in cui la domanda di protezione internazionale sia stata presentata in pendenza di un provvedimento già attivo. In ogni caso il trattenimento non deve essere predisposto oltre il tempo necessario all'esame della domanda che, nella fattispecie, avviene mediante procedura accelerata, e deve concludersi non appena le circostanze che ne avevano motivato l'adozione cessano di esistere. Se il richiedente in stato di trattenimento esprime la volontà di essere rimpatriato, il provvedimento di espulsione viene adottato immediatamente e la domanda decade automaticamente<sup>89</sup>.

Le condizioni di trattenimento vengono disciplinate all'art. 7 del decreto, il quale assicura la necessaria assistenza; il pieno rispetto della dignità umana; il rispetto delle differenze di genere con sistemazioni separate per uomini e donne; il mantenimento, ove possibile, del nucleo familiare intatto; la fruibilità di spazi aperti.

<sup>89</sup> ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, cit., p. 87.



Nei centri di trattenimento possono entrare rappresentanti dell'UNHCR o di altri enti che operano per conto di essa, nei confronti dei quali i richiedenti possono avanzare la richiesta di sostenere colloqui individuali. Allo stesso modo, l'accesso alle strutture è garantito anche ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale e ai ministri di culto, salva l'eccezionale limitazione che può essere disposta per motivi di sicurezza.

Il richiedente ha il diritto di essere informato circa le regole del centro, i suoi diritti e i suoi doveri per iscritto in una lingua da lui comprensibile.

Altra garanzia prevista dall'art. 7 riguarda la verifica periodica che deve essere effettuata nei centri di trattenimento al fine di provare la presenza dei soggetti cosiddetti vulnerabili o di soggetti che a causa delle loro condizioni sanitarie e psichiche sono incompatibili con la permanenza.<sup>90</sup>

Per i soggetti vulnerabili sono previsti percorsi di accoglienza specifici. L'art. 17 individua come parte di tale categoria: minori; minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori a carico; vittime della tratta; persone affette da disturbi psichici; persone affette da gravi malattie; persone che hanno subito trattamenti inumani o degradanti come violenza fisica, violenza sessuale, violenza psicologica, violenza direttamente legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere del soggetto, mutilazioni genitali. La sussistenza di esigenze particolari da parte di tali soggetti deve essere notificata alla prefettura presso cui è insediata la Commissione territoriale competente all'esame della domanda, in modo tale che sia possibile disporre le necessarie garanzie procedurali durante il colloquio individuale. Inoltre, questi soggetti hanno diritto all'accesso a cure mediche e psicologiche appropriate, oltre all'essere inseriti in strutture dove sono eventualmente presenti parenti.

Particolare attenzione viene rivolta alla questione dei minori, verso i quali, all'art. 18, viene sancito il principio di superiore interesse. A beneficio dei minori richiedenti protezione internazionale devono essere assicurate condizioni di vita adeguate, il benessere, lo sviluppo sociale anche attraverso la partecipazione ad attività ricreative, l'alloggio con i genitori o con un adulto legalmente responsabile. Il

---

<sup>90</sup> Progetto Melting Pot Europa – Per la promozione dei diritti di cittadinanza, *Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015*, ([http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-142-del-18-agosto-2015.html#.WT\\_uFZKLRdg](http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-142-del-18-agosto-2015.html#.WT_uFZKLRdg))

colloquio individuale dinnanzi alla Commissione territoriale deve essere tenuto in presenza di un genitore o altro tutore, da parte di personale adeguatamente e specificamente formato, con la possibilità di riascoltare il minore da solo una seconda volta. La Commissione può valutare l'eventualità di disporre il ricongiungimento con familiari presenti in un altro Stato membro.

Per quanto riguarda la fattispecie dei minori non accompagnati, l'art. 19 ne stabilisce l'accoglienza in strutture governative di prima accoglienza, attivate dal Ministero dell'Interno, per un periodo non superiore ai sessanta giorni necessari ad accertare l'identità e l'età del soggetto. Durante questo periodo viene garantita la possibilità di accedere a colloqui con uno psicologo dell'età evolutiva che, con l'ausilio di un mediatore culturale, accerta la situazione personale del minore, i suoi desideri e le sue aspettative, i motivi e le circostanze della partenza e del viaggio effettuato. Espletate le operazioni di identificazione, il minore non accompagnato richiedente protezione internazionale viene accolto in un centro SPRAR, salvo l'indisponibilità temporanea di posti per cui si rende necessaria l'accoglienza presso il Comune.

Il minore non accompagnato non può mai essere trattenuto in un CIE.

L'autorità giudiziaria ha il dovere di nominare un rappresentate legale e devono essere avviate tutte le disposizioni necessarie volte a rintracciare i familiari del minore.

Durante la seduta del 29 marzo 2017, la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge n. 1658-B contenente Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati in cui viene sancito che «in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati». La nuova legge prevede inoltre l'attivazione di una banca dati nazionale che raccoglierà tutti i dati del minore, e la possibilità per il minore di richiedere direttamente il permesso di soggiorno alla questura competente, anche in assenza della nomina del tutore. Importante è la promozione dello sviluppo della pratica degli affidamenti familiari a favore dei minori non accompagnati, contemplata nell'art. 17.<sup>91</sup>

Infine, il d.lgs. n. 142/2015 prevede all'art. 23 alcune ipotesi di revoca delle

---

<sup>91</sup> *“L'Italia approva la legge che vieta i respingimenti dei minori stranieri non accompagnati”*, in The Post Internazionale, 29 marzo 2017 (<http://www.tpi.it/mondo/italia/italia-legge-respingimento-minori-stranieri-accompagnati>, consultato in data 30 marzo 2017).

misure di accoglienza, disposte dal Prefetto, tenendo conto di eventuali condizioni di vulnerabilità e garantendo il ricorso al giudice amministrativo, nei casi in cui:

- Il richiedente abbandona la struttura volontariamente e ingiustificatamente;
- Il richiedente non si presenta dinanzi la Commissione territoriale al fine di sostenere il colloquio individuale;
- Il richiedente presenta una domanda di protezione internazionale reiterata;
- Il richiedente possiede mezzi economici sufficienti a provvedere al proprio sostentamento;
- Il richiedente viola ripetutamente e gravemente le regole della struttura di accoglienza, danneggiando beni mobili o immobili e assumendo atteggiamenti violenti<sup>92</sup>.

### **3. *Il sistema di accoglienza in Italia***

Se per lungo tempo l'approccio relativo all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia è stato molto variegato e mal organizzato, puntellato da una serie di sistemi che hanno fornito soluzioni diverse e parallele, il d.lgs. n. 142/2015 si propone di «ricondere ad un unico strumento legislativo gli elementi più importanti del Sistema di Asilo italiano (...), il testo si erge a strumento giuridico di rielaborazione e miglioramento del Sistema di Protezione in Italia»<sup>93</sup>.

La maggior peculiarità del decreto in questo senso è rappresentata dall'art. 8, che individua tre fasi distinte di accoglienza:

1. Fase di primo soccorso e prima assistenza;
2. Fase di prima accoglienza;
3. Fase di seconda accoglienza.

#### **3.1. *La fase di primo soccorso e prima assistenza***

Questa primissima fase si svolge all'interno delle strutture allestite con il d.lgs.

<sup>92</sup> ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, cit., p. 90.

<sup>93</sup> ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2016*, cit., p. 66.

n. 451/2005, convertito successivamente nella legge n. 563/2005, cosiddetta legge Puglia.

Le strutture in questione, talvolta coincidenti con i centri *hotspot* di cui si tratterà nel corso del capitolo IV, sono denominate CPSA (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza). Le attività svolte al loro interno riguardano fundamentalmente il soccorso, le cure mediche, la prima assistenza, l'identificazione, la fotosegnalazione, la rilevazione delle impronte digitali inviate all'Eurodac e la possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale. Riguardo l'offerta di tali servizi non vengono specificate ulteriori informazioni circa i tempi, le modalità di erogazione e la qualità, creando così un vuoto normativo in materia.

Attualmente i CPSA sono dislocati nelle zone costiere di maggior approdo dei migranti, specificamente:

- Agrigento – Lampedusa;
- Cagliari – Elmas;
- Lecce – Otranto;
- Ragusa – Pozzallo.

Il richiedente può presentare domanda di protezione internazionale già in questa fase, così come nella fase ancora precedente all'arrivo nei centri summenzionati dal momento che il decreto stabilisce che la richiesta può essere inoltrata anche nelle zone di frontiera, nelle zone di transito e nelle acque territoriali (art. 1). Ciò comporta un'estensione dell'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni riguardanti la presentazione della domanda, così come ne risulta ampliata anche la tutela giuridica in quanto il richiedente vede riconosciuto il proprio diritto a richiedere la protezione internazionale in luoghi diversi dal territorio statale. D'altra parte, questo potrebbe però costituire una sorta di danno nei confronti del richiedente stesso, poiché il soggetto che approda, o addirittura non è ancora approdato in Italia ed è stato appena tratto in salvo durante un'operazione di soccorso in mare, versa frequentemente in una condizione di stress, fatica, disagio e vulnerabilità tale da rendere chiaramente difficile il mantenimento della lucidità mentale necessaria ad avanzare la propria richiesta. Questa problematica può essere parzialmente arginata da un maggior livello di informazione che deve essere fornito e garantito durante tale fase, in modo che il migrante venga immediatamente a conoscenza della possibilità e delle modalità esistenti per presentare richiesta di protezione internazionale e di quali

sono, dunque, i diritti di cui può beneficiare.<sup>94</sup>

Le condizioni dei CPSA sono alquanto controverse poiché, nonostante sia garantito l'accesso a rappresentanti dell'UNHCR o altri enti di tutela dei titolari di protezione internazionale, resta comunque difficile monitorare, per questioni di gestione amministrativa, se le procedure vengano svolte in modo corretto e coerente con il diritto di presentare richiesta di protezione internazionale.

Nella cronaca sono noti gli episodi di richiedenti trattenuti per lunghi periodi, privati della propria libertà personale e costretti a vivere in condizioni lesive della loro dignità umana. Infatti, il vuoto normativo e il caos organizzativo e burocratico non rende immediato il trasferimento da tali centri ai centri di prima accoglienza, dando origine ad una vera e propria forma di detenzione<sup>95</sup>.

Per citare un esempio, il rapporto di Oxfam Italia<sup>96</sup> ha dichiarato che:

L'attività di informativa legale, obbligatoria per legge, si è rivelata a lungo largamente insufficiente. I tempi di permanenza all'interno dei centri sono spesso di diversi giorni o diverse settimane, a fronte di strutture concepite per turn-over ben più rapidi. (...)

Ci sono testimonianze di episodi di violenza e intimidazione durante le operazioni di rilevamento delle impronte digitali; d'altronde l'Unione Europea da mesi fa pressione sull'Italia perché introduca nel proprio ordinamento la possibilità di usare il trattenimento prolungato e l'uso della forza nei confronti di chi rifiuta i rilievi foto-dattiloscopici. Soprattutto, nei confronti di moltissimi migranti sbarcati, sono stati emanati decreti di respingimento sulla base di interviste sommarie dall'inconsistente base giuridica e dagli innumerevoli vizi formali (basti pensare che a nessun migrante è mai stata rilasciata copia delle proprie dichiarazioni, pur firmate)<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Ivi, p. 67.

<sup>95</sup> ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, cit., p. 173.

<sup>96</sup> Oxfam (Oxford committee for famine relief), fondata in Gran Bretagna nel 1942. Rapporto "*Hotspot, il diritto negato*", 19 maggio 2016, ([https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto\\_Hotspots\\_Il-diritto-negato\\_Oxfam\\_19mag16.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf))

<sup>97</sup> *Hotspot, "I diritti negati con un sistema di identificazione di fatto illegale"*, in «La Repubblica.it», 19 maggio 2016 (<http://www.repubblica.it/solidarieta/cooperazione/2016/05/19/news/hotspot-140157127/>,

Altro esempio rilevante è la condanna della Corte EDU nei confronti dell'Italia con sentenza del 1° settembre 2015, n. 16483/2012 *Khlaifia e altri c. Italia*, relativa al trattenimento di tre cittadini tunisini presso il CPSA di Lampedusa. In merito, la Grande Camera ha riconosciuto, il 15 dicembre 2016, la violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU) in quanto i ricorrenti sono stati detenuti illegalmente all'interno del centro, che diventa così detentivo *de facto*, senza che questo provvedimento si fondasse su una base legale<sup>98</sup>.

### 3.2. *La fase di prima accoglienza*

Nel momento in cui un migrante esprime la volontà di avvalersi del diritto di fare richiesta di protezione internazionale, costui, una volta espletate le procedure di identificazione, deve essere inviato nelle strutture di prima accoglienza. Così facendo, si apre l'omonima fase, regolata dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. 142/2015.

Tali centri governativi, detti *hub*, sono:

- I CDA (Centri di accoglienza);
- I CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) per gli stranieri in condizione di irregolarità;
- I CAS (Centri di accoglienza straordinaria) istituiti *ad hoc* tramite decreto del Ministero dell'Interno;
- Gli *hotspot*, riconvertiti tramite decreto del Ministero dell'Interno.

I centri sono gestiti da enti locali o enti pubblici e privati che operano nell'ambito dell'assistenza sociale o che si occupano di migranti e richiedenti protezione internazionale. L'accesso agli *hub* è disposto dal prefetto, previa delibera del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero.

Si tratta di centri di accoglienza collettivi di grandi dimensioni, generalmente isolati dai centri urbani e, dunque, all'interno dei quali è difficile stabilire contatti con l'esterno<sup>99</sup>. Al momento sono presenti centri di prima accoglienza nelle seguenti località:

---

consultato il 01 aprile 2017)

<sup>98</sup> Maria Francesca Cucchiara, *Detenzione illegittima di migranti irregolari a Lampedusa: la Grande Camera della Corte EDU condanna l'Italia*, in «Giurisprudenza penale web», 19 dicembre 2016 (<http://www.giurisprudenzapenale.com/2016/12/19/detenzione-illegittima-migranti-irregolari-lampedusa-la-grande-camera-della-corte-edu-condanna-litalia/>)

<sup>99</sup> ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, cit., p. 174.

- Gorizia – Gradisca d'Isonzio,
- Ancona – Arcevia,
- Roma – Castelnuovo di Porto,
- Foggia – Borgo Mezzanotte,
- Bari - Palese,
- Brindisi - Restinco,
- Lecce – Don Tonino Bello,
- Crotone – Località S. Anna,
- Catania - Mineo,
- Ragusa - Pozzallo,
- Caltanissetta – Contrada Pian del Lago,
- Agrigento - Lampedusa,
- Trapani – Salina Grande,
- Cagliari – Elmas.

Questa fase è volta essenzialmente ad assicurare l'accoglienza durante l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero che presenti richiesta di protezione internazionale e verso il quale, quindi, venga aperta la procedura d'esame. Inoltre, vengono completate le operazioni di identificazione, ove ciò non sia stato possibile nella fase precedente, e gli accertamenti medici.

Il livello di accoglienza resta però essenziale e vengono assicurati, secondo quanto stabilito dall'art. 10, la tutela della salute psico-fisica; il rispetto della sfera privata; le differenze di genere; le esigenze connesse all'età; l'attenzione alle categorie vulnerabili; l'unità familiare entro il primo grado di parentela; la sicurezza; la protezione da ogni forma di violenza; la comunicazione e l'incontro con avvocati, ministri di culto, rappresentanti dell'UNHCR e altri enti di tutela; l'uscita dal centro durante le ore diurne. In quest'ultimo caso, è possibile «chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso o superiore a quello di uscita, per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda»<sup>100</sup>.

Anche nel caso dei centri *hub*, non viene specificato un limite temporale entro

---

<sup>100</sup> Decreto legislativo n. 142/2015, art. 10.2.

cui il richiedente deve concludere la sua permanenza, tuttavia costui viene accolto nelle strutture per «il tempo necessario» all'espletamento delle procedure di cui sopra.

Nel caso in cui, a seguito di afflussi di massa ravvicinati, risulti temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima accoglienza, con apposito decreto il Ministero dell'Interno può istituire i CAS (art. 11), previa individuazione della potenziale struttura da parte della Prefettura e dopo aver consultato l'ente locale in cui questa è situata. Il periodo di permanenza nei CAS è limitato al tempo necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima accoglienza.

L'allontanamento volontario ed ingiustificato dal centro comporta il decadimento della domanda di protezione internazionale.

Espletate le suddette procedure, il richiedente asilo che non dispone dei mezzi di sussistenza sufficienti a provvedere al proprio mantenimento economico viene inviato nelle strutture di seconda accoglienza, i centri SPRAR che costituiscono il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. La fase di seconda accoglienza e il sistema SPRAR saranno l'oggetto di analisi del Capitolo III.

#### **4. *I numeri dell'accoglienza in Italia***

Storicamente, gli afflussi di migranti sbarcati in Italia si fanno più consistenti a partire dal 1999, durante la guerra in Kosovo, mantenendo un trend pressoché costante fino al 2007.

Dal 2008 ad oggi le condizioni politico-economiche di molti paesi africani ed asiatici sono diventate instabili, a riguardo si possono ricordare l'Emergenza Nord Africa e la Primavera araba del 2011 e i conflitti in molti territori del Nord Africa e del Medio Oriente<sup>101</sup>, con una particolare menzione alla Siria. Tale l'instabilità si è riflessa sulle quote di migranti approdati sulle coste italiane, che a partire dal 2008 hanno subito una forte impennata raggiungendo i massimi picchi nel 2014 e, soprattutto, nel 2016.

La regione maggiormente interessata dal fenomeno è la Sicilia, *in primis* con i

<sup>101</sup> ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2016*, cit., p. 82.



porti di Augusta, Catania e Pozzallo, seguita dalla Calabria con Reggio Calabria, dalla Sardegna con Cagliari, dalla Campania con Salerno e dalla Puglia con Taranto. La quasi totalità dei migranti in questione partono dalle coste libiche (87% nel 2015) e dall'Egitto (11,1% nel 2015).

Per quanto riguarda nello specifico i numeri relativi alla protezione internazionale in Italia, i dati oggetto di studio del presente paragrafo sono forniti dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, relativi al 2016 e al periodo compreso tra il 1° gennaio e il 7 aprile 2017<sup>102</sup>.

Con riferimento ai Paesi di origine, la maggior parte dei migranti che hanno finora presentato domanda di protezione internazionale in Italia durante l'anno corrente provengono dalla Nigeria, dal Bangladesh e dalla Guinea. Si nota in tal caso un'inversione di tendenza, con un cospicuo aumento delle richieste nigeriane ed una diminuzione di quelle eritree e somale che nel 2015 occupavano rispettivamente il primo e il secondo posto, e nel 2016 il secondo e il decimo posto.

Le domande di protezione internazionale presentate nel 2016 sono state quasi 124 mila, di cui l'85% da parte di uomini, con un aumento rispetto all'anno precedente, e solo il 15% da parte di donne che, ciò nonostante, sono aumentate quasi del doppio rispetto al 2015. Nei primi mesi del 2017 sono state presentate circa 30 mila domande, ripartite per l'87% tra uomini e per il 13% tra donne, rivelando un trend costante nelle percentuali e un picco nei numeri delle domande: «la costante pressione migratoria è confermata anche dalle impennate di richieste: +41% rispetto allo stesso periodo di un anno fa.»<sup>103</sup>

Le domande di protezione internazionale esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2016 sono state complessivamente 91.102, a fronte delle 71.117 del 2015. Di queste, il 60% sono state oggetto di diniego, il che ha costituito un record rispetto agli anni precedenti. Per il resto delle domande è stato riconosciuto lo status rifugiato nel 5% dei casi, la protezione sussidiaria nel 14% e la protezione umanitaria

---

<sup>102</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Cruscotti statistici (<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>)

<sup>103</sup> Daniela Fassini, *Migranti. Domande di asilo, è boom: +41% nel 2017*, in «L'Avvenire», 31 gennaio 2017 (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/domande-d-asilo>, consultato l'8 aprile 2017).

nel 21%. Tali valori percentuali sono praticamente identici a quelli del 2015.

Il periodo di analisi relativo al 2017 mostra che sono state esaminate 13.813 domande di protezione internazionale, le quali hanno ricevuto nella maggior parte un diniego (58% ca). I casi restanti hanno visto il riconoscimento, *in primis*, della protezione umanitaria (23% ca), e, a pari merito, dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria (9% ca).

La regione statisticamente più interessata dalla questione dell'accoglienza è la Lombardia la quale, sia nel 2016 che nei primi mesi del 2017, ha ospitato il 13% dei richiedenti totali all'interno dei centri SPRAR.

Alla Lombardia sono seguite, nel 2016, le regioni: Lazio e Veneto, che ospitano richiedenti asilo sia nei centri *hub* che nei centri di seconda accoglienza, Campania, Piemonte e Sicilia (8%); Emilia Romagna e Puglia con la presenza di centri di prima e seconda accoglienza, Toscana (7%). Le regioni meno coinvolte nella fase di accoglienza sono state Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Liguria (meno del 5%).

Nel primo periodo del 2017, alla Lombardia seguono: Campania (9%); Lazio e Piemonte (8%). Le regioni meno interessate restano Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Abruzzo, con l'aggiunta della Calabria che presenta sul suo territorio centri di prima e seconda accoglienza (meno del 5%).

Peculiare è il coinvolgimento degli istituti ecclesiali in tema di accoglienza. Infatti diverse parrocchie, comunità religiose, monasteri, santuari e famiglie hanno accolto nel primo semestre del 2016 23.201 richiedenti protezione internazionale, ossia il 17% della totalità. Il servizio fornito riguarda la prima, la seconda e addirittura la terza accoglienza in famiglia.

Relativamente alla prima accoglienza, le regioni ecclesiastiche con il maggior numero di accolti sono state: Lombardia, Triveneto, Piemonte – Valle D'Aosta, Calabria e Toscana.

Per quanto concerne la seconda accoglienza, i richiedenti sono stati ospitati soprattutto in Triveneto, Lombardia, Sicilia, Campania e Calabria.

Infine, relativamente all'accoglienza in famiglia, la maggior parte di queste si è trovata in Sicilia, Liguria, Piemonte – Valle d'Aosta, Triveneto e Campania<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2016*, cit., p. 133.

### CAPITOLO III

#### IL PROGETTO SPRAR. UN FOCUS SUL CISV DI TORINO

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dall'art. 32-1-*sexies* della legge n. 189/2002, contenuto nel capo II facente riferimento alle disposizioni in materia di asilo. L'art. 32-1-*sexies* e l'art. 14 del d.lgs. n. 142/2015 costituiscono la base giuridica del progetto SPRAR.

La legge istituzionalizza così il PNA, che era stato realizzato attraverso il protocollo di intesa tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'ANCI e l'UNHCR. Inoltre, viene istituita la struttura di coordinamento dello SPRAR, rappresentata dal Servizio e gestita dal Ministero dell'Interno e dall'ANCI.

In tal modo si definisce la seconda fase di accoglienza all'interno del sistema italiano, rappresentata precisamente dal progetto SPRAR che si rivolge ai soggetti richiedenti o già titolari di protezione internazionale. Infatti, una volta espletate le procedure amministrative circa l'identificazione degli individui e quelle volte ad accertare le condizioni di salute degli stessi, il richiedente asilo che non possiede mezzi di sussistenza sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata, come valutato dalla prefettura competente, e che non sia sottoposto ad un provvedimento di trattenimento, deve essere trasferito nelle strutture di seconda accoglienza del progetto SPRAR. Ad eccezione di tale disposizione, si prevede che, qualora i posti di accoglienza siano temporaneamente indisponibili, la permanenza nei centri di prima accoglienza si protragga fino a che non sarà possibile procedere con il summenzionato trasferimento.

Il periodo di permanenza all'interno del centro SPRAR è assicurato per il tempo necessario all'esame e alla decisione in merito alla domanda da parte della Commissione territoriale competente e, in caso di diniego, per tutto il tempo necessario circa l'impugnazione di tale decisione negativa. Dal momento dell'ottenimento dello status di rifugiato, la permanenza è garantita per sei mesi.

#### ***1. Finanziamento dello SPRAR e bando di ammissione***

L'art. 32-1-*septies* della legge Bossi-Fini istituisce il Fondo nazionale per le

politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA), gestito dal Ministero dell'Interno, con l'intento di sovvenzionare i servizi rivolti all'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. A tale Fondo accedono gli enti locali che attivano sul proprio territorio il progetto SPRAR e che partecipano al bando con cadenza triennale. Al FNPSA confluiscono anche le risorse europee del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI)<sup>105</sup>.

Il decreto del Ministero dell'Interno del 28 novembre 2005 stabilisce che l'accesso al Fondo è destinato ai centri che «riservano alla rete nazionale una percentuale minima del sessanta per cento dei posti complessivi disponibili nelle strutture di accoglienza»<sup>106</sup>. Lo stesso decreto stabilisce, inoltre, che la ricettività dei centri in termini di posti non deve essere inferiore alle quindici unità e non superiore a tale numero in proporzione alla popolazione complessiva residente nel territorio dell'ente locale, fino ad un massimo di 250 posti. Tale ripartizione può eventualmente subire modifiche in presenza di giustificati motivi e previa consultazione del Servizio centrale (art. 1).

In via prioritaria sono ammessi alla ricezione del contributo gli enti che ospitano solo richiedenti o titolari di protezione internazionale rientranti nelle categorie di soggetti vulnerabili. Sono comunque previste due graduatorie distinte, una per i progetti rivolti alla categorie vulnerabili, che il decreto individua in soggetti disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata, vittime di tortura e/o di violenza, minori non accompagnati, anziani (art. 6); e una per quelli rivolti alle cosiddette categorie ordinarie.

Le decisioni riguardanti le domande di contributo spettano ad un'apposita Commissione di valutazione, composta dal direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, o da un suo delegato, da un funzionario dello stesso Dipartimento, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), da un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e, eventualmente, da un funzionario dell'UNHCR, su esplicita richiesta del delegato in Italia del medesimo (art. 5).

Il contributo può essere revocato in alcune specifiche circostanze in cui il Ministero dell'Interno riscontri il rifiuto immotivato dell'accoglienza nei confronti dei beneficiari; vi sia un'interruzione dell'erogazione del servizio di accoglienza superiore

<sup>105</sup> N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, cit., p. 77.

<sup>106</sup> Decreto del Ministero dell'interno, art. 3.1.a, 28 novembre 2005.

ai trenta giorni; l'erogazione del servizio sia rivolta ad un numero di beneficiari inferiori al 20% di quanto dichiarato nella domanda di ammissione; l'erogazione del servizio sia destinato a beneficiari diversi dai richiedenti o titolari di protezione internazionale; vi sia un'inadempienza relativa l'aggiornamento della banca dati del Servizio centrale o una falsificazione delle informazioni; quando la rendicontazione, venga presentata oltre i centottanta giorni dalla scadenza (art. 13).

In alcune circostanze lo SPRAR ha potuto contare anche su forme di finanziamento di tipo straordinario. È il caso dell'anno 2011, in cui ai 3000 posti finanziati dal FNPA si sono aggiunti altri 976 posti finanziati prevalentemente dalla Protezione civile e in parte dall'8 per mille<sup>107</sup>.

Per quanto concerne più dettagliatamente il bando per l'assegnazione dei posti finanziati, questo viene emanato ogni tre anni dal Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale. L'ultimo bando è stato emanato il 20 dicembre 2016, relativamente al triennio 2017-2019.

Il bando è rivolto agli enti locali che, congiuntamente alle organizzazioni del terzo settore presenti sul territorio e precedentemente selezionate, presentano al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, entro il 31 dicembre di ogni anno, la domanda di contributo recante le proposte progettuali relative all'attivazione dei servizi di accoglienza. Gli enti locali possono presentare domanda in ogni momento dell'anno, per tale ragione sono previste due finestre annuali di decorrenza: le domande pervenute entro il 30 settembre di ciascun anno vengono esaminate ed inserite nelle graduatorie con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo, quelle presentate entro il 31 marzo sono esaminate ed inserite nelle graduatorie con decorrenza dal 1° luglio successivo.

Con apposita circolare recante oggetto «Sistema di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. Procedure di ammissione al finanziamento con decorrenza 1 luglio 2017», il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha recentemente stabilito una proroga relativa al finanziamento con decorrenza 1° luglio rivolto anche ai progetti presentati tra il 31 marzo e il 5 maggio 2017. La ragione di tale disposizione risiede nella costante crescita del numero di enti locali che, negli ultimi tre mesi, hanno espresso la volontà di aderire alla rete dello SPRAR<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Osservatorio migranti, *Centri SPRAR – Lo SPRAR in Italia*, (<http://www.osservatoriomigranti.org/?sprar>)

<sup>108</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione,

Il finanziamento copre fino al 95% delle spese totali dei singoli progetti, il restante 5% è soggetto a cofinanziamento a carico degli enti locali<sup>109</sup>.

I progetti vengono per l'appunto esaminati dalla summenzionata Commissione di valutazione ed inseriti nelle graduatorie, una riservata ai progetti destinati ai casi vulnerabili e una designata per i progetti ordinari. I progetti che risultano idonei ricevono il finanziamento, al contrario i progetti non idonei ne vengono esclusi. Talvolta, per mancanza di fondi, può succedere che un progetto risultato idoneo non acceda comunque ai finanziamenti e non sia di conseguenza attivato. In tali casi, se ne prevedono l'inserimento e l'attivazione nella graduatoria del semestre successivo.

I criteri di valutazione<sup>110</sup> che costituiscono la graduatoria riguardano:

- La qualità della proposta progettuale. Si fa riferimento alla coerenza con le previsioni di spesa, all'aderenza dei risultati attesi e dei servizi richiesti dalle linee guida del bando, alla conoscenza del territorio e la relativa capacità di promuovere la partecipazione a reti locali, alla complementarietà con altri progetti territoriali al fine di facilitare l'inserimento dei beneficiari;
- L'organizzazione delle attività progettuali. Si rimanda a questioni relative la concretezza dei risultati attesi, le modalità organizzative ed operative previste per la realizzazione degli interventi, le procedure di monitoraggio, gestione e controllo previste dall'ente, la rispondenza del progetto agli obiettivi dello SPRAR in termini di accoglienza materiale, mediazione linguistica e culturale, orientamento e accesso ai servizi del territorio, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, orientamento legale e tutela psico-socio-sanitaria;
- La/e struttura/e di accoglienza. Tale criterio è volto alla valutazione relativa l'ubicazione delle strutture per favorire l'accesso al territorio, alla presenza di spazi comuni, alla corrispondenza tra numero di servizi igienici e ospiti, alla distribuzione del numero di posti letto per ogni stanza;
- L'équipe multidisciplinare. Si valutano infine l'esperienza e la competenza del

---

Roma, *Sistema di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. Procedure di ammissione al finanziamento con decorrenza 1 luglio 2017*, (<http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/03/circolare-proroga.pdf>)

<sup>109</sup> Servizio centrale dello SPRAR, Vademecum Decreto 10/08/2016.

<sup>110</sup> Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. Decreto del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 10 agosto 2016, art. 12, graduatoria in formato grafico.

personale, la gestione, l'organizzazione, il coordinamento e il monitoraggio relativo alle mansioni svolte all'interno del gruppo di lavoro.

I progetti hanno durata triennale, con possibilità di presentare domanda di prosecuzione entro sei mesi dalla scadenza della stessa.

## 2. *L'organizzazione del progetto SPRAR*

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è costituito dalla rete di enti locali che offrono servizi di accoglienza rivolti ai richiedenti o ai titolari effettivi di protezione internazionale. Tali enti locali partecipano volontariamente al progetto e sono indispensabilmente supportati dalle realtà del terzo settore. Insieme, essi garantiscono una forma di accoglienza non più assistenzialista, determinando dunque il superamento del modello vigente in Italia fino all'istituzione del PNA, ma un'accoglienza integrata e decentrata. Pertanto, «il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si configura infatti come la forma più organica ed istituzionalizzata del già menzionato Programma nazionale asilo»<sup>111</sup>.

Lo SPRAR è organizzato secondo una struttura che si può definire gerarchica, o piramidale, con tre settori: in cima vi è il Servizio centrale, successivamente vi sono gli enti territoriali ed infine i progetti locali.

Il Servizio centrale è stato istituito dal Ministero dell'Interno il 24 luglio 2003, come da previsione della legge Bossi-Fini che all'art. 32-1-*sexies* ne auspicava la creazione. La gestione del Servizio centrale è stata affidata dallo stesso Ministero all'ANCI, con apposita convenzione. Per contro, al fine di attuare una valida gestione del Servizio nel suo complesso, l'ANCI ha stipulato una convenzione con l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni)<sup>112</sup> e con alcune società *in-house* che si occupano di questioni specifiche, come la formazione degli operatori nel caso dell'Anciform. Inoltre, l'ANCI collabora con la Fondazione Cittalia<sup>113</sup>, al fine di

<sup>111</sup> N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, cit., p. 78.

<sup>112</sup> L'Organizzazione internazionale per le migrazioni è stata fondata nel 1951 a Ginevra. Dal 2016 è diventata un'agenzia associata alle Nazioni Unite.

<sup>113</sup> Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, nata nel 2008, si occupa di studi e ricerche relative ai temi di maggiore interesse per i Comuni italiani, tra i quali anche l'immigrazione, i diritti umani e il diritto d'asilo.

garantire una puntuale assistenza ai Comuni.

Il Servizio centrale agisce in merito all'informazione, la promozione, la consulenza, il monitoraggio e l'assistenza tecnica agli enti locali che sul territorio nazionale realizzano interventi di accoglienza integrata e compongono la rete dello SPRAR.

Nello specifico, il Servizio centrale si occupa di:

- Monitorare le presenze dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri in possesso di permesso di soggiorno umanitario sul territorio italiano;
- Creare, gestire e aggiornare costantemente la banca dati relativa gli interventi di accoglienza attuati a livello locale a favore dei beneficiari potenziali o effettivi di protezione internazionale. Tale banca dati rappresenta uno strumento essenziale per la gestione di un sistema di accoglienza decentrato come quello offerto dallo SPRAR, poiché permette uno scambio di informazioni capillare tra i diversi progetti;
- Assistere gli enti locali;
- Ricoprire un ruolo di coordinamento e consulenza verso i servizi di accoglienza attivati a beneficio delle categorie vulnerabili;
- Diffondere le informazioni e le buone pratiche riguardanti i summenzionati interventi, con lo scopo di stabilire degli standard di qualità valevoli per tutti;
- Provvedere ai rimpatri volontari assistiti, avvalendosi del supporto del Ministero degli Affari esteri, dell'OIM e altre organizzazioni internazionali o nazionali con scopi umanitari.

Gli enti territoriali parte della rete SPRAR sono distribuiti su tutto il territorio nazionale e, come già accennato, partecipano al progetto candidandosi volontariamente.

Il modello di accoglienza così offerto è di tipo integrato, pertanto i servizi sono qualitativamente e quantitativamente più cospicui rispetto a quelli offerti dai centri di prima accoglienza.

Al 1° aprile 2017, la banca dati dello SPRAR segnalava la presenza sul territorio italiano di 638 progetti, di cui 499 ordinari, 95 rivolti a minori stranieri non accompagnati e 44 destinati a soggetti affetti da disabilità o disagio psichico. Gli enti locali titolari del progetto sono 544, trattasi per l'82% di Comuni, seguiti numericamente da altri enti quali, ad esempio, consorzi intercomunali o società della



salute, Province, Unioni di Comunali e Comunità montane.

I posti finanziati sono complessivamente 25.743, di cui quasi la totalità sono di tipo ordinario, mentre i restanti sono rivolti a minori non accompagnati e soggetti affetti da disabilità e disagio psichico.

Le Regioni che ospitano la maggior parte dei progetti sono: Sicilia, Lazio, Calabria e Puglia; al contrario, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Sardegna sono le Regioni che offrono meno posti destinati all'accoglienza SPRAR. Inoltre, alcune Regioni italiane presentano sul proprio territorio solo progetti di tipo ordinario: si tratta precisamente di Abruzzo e Sardegna<sup>114</sup>.

Tali progetti territoriali sono caratterizzati da una spiccata operatività attiva sul territorio, indipendentemente dal fatto che questi siano immersi in un contesto metropolitano, di grandi città o città di provincia. Si tratta infatti di progetti attivati a livello locale con la partecipazione di molteplici attori presenti sul territorio, il che contribuisce al rafforzamento della cultura d'accoglienza e del proseguimento dei percorsi di inserimento socio-economico dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

### **3. *Tra universalismo ed individualismo: gli obiettivi dello SPRAR***

L'obiettivo fondamentale del progetto SPRAR si sviluppa in due direzioni, in quanto da un lato si prevedono misure volte a garantire l'assistenza e la protezione dei singoli beneficiari, dall'altro si aspira a favorire un percorso mirato alla riconquista della propria autonomia e, di conseguenza, della propria dignità.

Essenziale in questo senso è il concetto di *empowerment*, «inteso come un processo individuale e organizzato, attraverso il quale le singole persone possono ricostruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e riacquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità»<sup>115</sup>. Quanto affermato indica l'intenzione dello SPRAR di emancipare i richiedenti e i titolari di protezione internazionale dal bisogno di ricevere assistenza, per tale motivo si parla anche di accoglienza emancipante.

I beneficiari del progetto non sono in alcun modo considerati attori passivi

<sup>114</sup> Banca dati del Servizio centrale, tabella riepilogativa, (<http://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>).

<sup>115</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, 2015, p. 6.

inseriti in un sistema di accoglienza meramente assistenzialista, ma sono ritenuti veri e propri protagonisti attivi dello stesso progetto SPRAR e di ogni singolo percorso di accoglienza ed integrazione. È importante sottolineare quindi che, accanto agli obiettivi universali appena descritti, esiste una grande varietà di obiettivi individuali corrispondenti ai diversi progetti di vita dei beneficiari. L'approccio utilizzato è dunque di tipo olistico, volto a favorire la presa in carico della singola persona nella sua interezza, tenendo conto delle sue caratteristiche personali, della sua storia, della sua provenienza, dell'appartenenza culturale, dei suoi bisogni e delle sue risorse specifiche. È per questa ragione che i percorsi di integrazione offerti dai progetti locali sono plurimi e differenziati, adattati ad ogni singolo beneficiario.

In riferimento allo SPRAR, si parla sostanzialmente di messa in atto di un'accoglienza integrata. Ciò deriva dal fatto che, oltre ad essere l'accoglienza per l'appunto incentrata su percorsi individuali allo scopo di fornire ai beneficiari gli strumenti più utili per riacquistare la propria autonomia, vengono garantiti servizi minimi di qualità molto elevata. Tra questi servizi non sono annoverati semplicemente vitto e alloggio, che rientrano nella categoria dell'accoglienza materiale di base, ma anche una serie di altri servizi per cui la costruzione e il progressivo rafforzamento di reti territoriali che coinvolgano gli attori locali diventa vitale. Infatti l'accoglienza all'interno dello SPRAR si configura come una sorta di luogo di incontro tra richiedenti e titolari di protezione internazionale da una parte, e la comunità autoctona dall'altra. Per questo motivo sono necessari il coinvolgimento degli attori locali e la promozione di un rapporto dialogante con essi.

Il termine “integrata” indica che i servizi garantiti dallo SPRAR, per quanto molto diversificati tra loro, non sono separabili gli uni dagli altri, a dimostrazione dell'effettiva complessità della realtà in cui il progetto stesso è inserito.

Si può affermare che «lo SPRAR – per sua stessa natura –, a partire dalla titolarità degli enti locali - e deve essere percepito come parte integrante del *welfare* locale e, come tale, complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio»<sup>116</sup>.

I servizi garantiti nei progetti SPRAR riguardano:

<sup>116</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, luglio 2016, p. 6.

- Assistenza materiale di base;
- Assistenza sociale
- Assistenza sanitaria;
- Mediazione linguistica e culturale;
- Inserimento scolastico dei minori e apprendimento della lingua italiana;
- Servizi per la formazione professionale e l'inserimento lavorativo
- Inserimento abitativo;
- Attività multiculturali.

Per quanto concerne la questione dell'integrazione, è possibile individuare alcuni indicatori capaci di mettere in luce degli elementi fondamentali che consentono ad un individuo di integrarsi in una nuova comunità.

Si tratta di indicatori strutturali o di base relativi i livelli di apprendimento dell'italiano, l'orientamento legale, l'assistenza socio-sanitaria, la formazione, la riqualificazione professionale, il supporto all'inserimento lavorativo ed abitativo; indicatori socio-istituzionali circa l'accesso e l'utilizzo dei servizi e delle istituzioni, i contatti sociali, l'utilizzo del tempo libero, la tipologia di contratti di lavoro, l'accesso alle professioni, il tempo di permanenza sul territorio nazionale, la partecipazione politica e il diritto al voto; indicatori psico-culturali o individuali riguardanti la storia dell'individuo, le sue scelte, le sue competenze pregresse, le sue aspettative, il peso della sua cultura di origine e l'atteggiamento che i cittadini italiani hanno nei confronti degli stranieri.

Un processo di effettiva integrazione dovrebbe coinvolgere molteplici aspetti della vita di una persona. In particolare, si dovrebbero realizzare l'inserimento economico, con la conquista dell'autonomia, un'occupazione e un alloggio; l'inserimento sociale attraverso la creazione di una rete autonoma di relazioni personali; l'inserimento culturale che presuppone l'acquisizione di competenze linguistiche e l'accesso ad opportunità formative; l'inserimento politico che in ultima istanza dovrebbe condurre il soggetto alla piena partecipazione alla vita del Paese.

Si tratta di un processo molto lento, le cui fasi vengono realizzate generalmente in tempi distinti e non sempre in modo progressivo.

#### **4. I Servizi garantiti**

L'accoglienza integrata è una forma di accoglienza che rispecchia la complessità della realtà, senza semplificazioni, tenendo conto di tutte le necessità che il beneficiario ospitato all'interno del progetto ha bisogno di soddisfare al fine di intraprendere un percorso di integrazione multidimensionale. È per tale ragione che i servizi garantiti sono molteplici e differenziati tra loro, ma pur sempre integrati gli uni agli altri.

In questo senso assume grande importanza il ruolo dell'assistenza sociale, intesa come supporto all'orientamento, all'accompagnamento e al recepimento di informazioni riguardanti i servizi e le opportunità offerte dal territorio.

##### **4.1. L'accoglienza materiale di base**

Nonostante la premessa relativa l'accoglienza integrata, è chiaro che la prima forma di assistenza di cui i richiedenti e i titolari di protezione internazionale hanno necessità e che deve essere offerta dai centri di accoglienza SPRAR è l'accoglienza materiale di base, che prevede precisamente vitto, alloggio e fornitura di vestiario, calzature, biancheria per la casa, prodotti per l'igiene personale e un *pocket money* giornaliero. Per quanto concerne la questione del vitto, esso include la colazione e i due pasti principali dati da pranzo e cena. In questo caso è molto importante tenere conto delle tradizioni culturali e religiose dei beneficiari accolti, per cui le necessità circa la particolare preparazione o il consumo di alcuni generi alimentari devono essere considerate con grande riguardo. Il rapporto con il cibo, infatti, è alquanto rilevante al fine di mantenere una sorta di legame con la propria cultura di appartenenza. Inoltre, è importante prestare attenzione alle necessità alimentari connesse allo stato di salute degli individui.

Il servizio di vitto può essere erogato attraverso diverse soluzioni, dipendenti perlopiù dal tipo di struttura in cui il beneficiario è ospitato. Nel caso dell'accoglienza in appartamenti o nei centri medio-piccoli esiste infatti la possibilità di preparare pasti in completa autonomia, gestendo i turni di spesa e di utilizzo dello spazio comune della cucina. In tale fattispecie, il progetto può decidere di erogare direttamente il denaro necessario perché il beneficiario si occupi della spesa in autonomia. Al

contrario, possono essere erogati buoni pasto pre-pagati, previo accordo con esercizi commerciali aderenti all'iniziativa e presenti sul territorio, oppure il Servizio centrale può disporre l'adozione di carte prepagate ricaricabili. In altri casi il progetto può provvedere all'acquisto diretto dei generi alimentari attraverso la stipulazione di accordi con, ad esempio, il banco alimentare. Infine, in *extrema ratio*, si configurano la possibilità di istituire un servizio mensa, esterno o interno alle strutture di accoglienza, e la possibilità di predisporre un servizio di *catering* con consegna dei pasti a domicilio in situazioni straordinarie e temporanee.

Tra le varie soluzioni proposte, la prima è senza dubbio quella più preferibile, quando i progetti lo consentono, in quanto è un primo elemento di riacquisto dell'autonomia anche attraverso la gestione del denaro.

Gli alloggi devono rispettare le norme vigenti in materia di urbanistica, edilizia, prevenzione incendi, igiene e sicurezza. Per facilitare l'integrazione è importante che i centri di accoglienza siano ubicati in luoghi abitati con un buon servizio di mezzi di trasporto che consentano gli spostamenti. I servizi igienici devono essere adeguati al numero di beneficiari ospitati, per cui la proporzione richiesta è 1 a 6, così come le stanze, all'interno delle quali non possono essere predisposti più di quattro posti letto. È necessaria, inoltre, la presenza di spazi comuni: cucina e stanze dedicate ad attività ludico-ricreative.

Le tipologie di struttura possono essere suddivise in: centri collettivi di piccole dimensioni che ospitano massimo quindici persone, centri collettivi di medie dimensioni che ospitano massimo trenta persone, centri collettivi di grandi dimensioni che ospitano oltre trenta persone. Sono messi a disposizione del progetto SPRAR anche delle strutture organizzate in appartamenti, che favoriscono l'autogestione dei beneficiari.

Riguardo la questione relativa alla fornitura di generi di prima necessità, quali gli indumenti, le calzature, la biancheria intima o per la casa e i prodotti per l'igiene personale, questi vengono erogati direttamente da parte del progetto, o mediante l'utilizzo di buoni spesa utilizzabili in specifici esercizi commerciali con i quali viene stipulato un apposito accordo.

I capi di abbigliamento forniti devono essere quantitativamente e qualitativamente adatti, il che significa che devono essere garantiti cambi giornalieri durante tutto l'arco della settimana e devono essere adeguati alla stagione e alla

località in cui il centro di accoglienza è ubicato. Il progetto può anche prevedere accordi con centri che si occupano della raccolta di capi usati, purché questi versino in buone condizioni e vengano sterilizzati prima del nuovo utilizzo.

La biancheria per la casa deve essere numericamente sufficiente a coprire le esigenze di tutti i beneficiari ospitati, tenendo conto delle esigenze stagionali e di ricambio.

Tra gli ulteriori servizi che il progetto deve garantire vi sono la fornitura di utensili da cucina, di una scheda telefonica e delle ricariche, dell'abbonamento al servizio di trasporto pubblico urbano ed extraurbano, degli articoli di puericultura in caso di accoglienza di nuclei familiari o monoparentali.

In relazione al *pocket money*, questo consiste in un contributo in denaro erogato ad ogni beneficiario per la gestione delle proprie piccole spese giornaliere personali, non esclusivamente di prima necessità. Si tratta di un importante strumento di supporto ai percorsi di inserimento, dal momento che attraverso il suo utilizzo l'individuo acquista maggior consapevolezza circa il costo della vita nel Paese, diventando quindi più autonomo nella gestione delle spese. L'erogazione del *pocket money* deve essere effettuata in un ufficio, in presenza del personale dell'ente locale e con il rilascio di una ricevuta che ne attesti la riscossione. Questa procedura permette di procedere alla distribuzione del contributo nel rispetto della dignità umana, in modo tale che il beneficiario comprenda che si tratta di una pratica istituzionale e non di una sorta di elemosina<sup>117</sup>.

#### **4.2. *L'assistenza sanitaria e psicologica***

Nell'ambito dell'accoglienza integrata promossa dallo SPRAR, l'esercizio e il godimento effettivo del diritto alla salute hanno una rilevanza fondamentale. È infatti necessario tenere presente che i richiedenti e i titolari di protezione internazionale versano spesso in uno stato di salute e psichico critico, per cui l'accesso all'assistenza sanitaria diventa di primaria importanza al fine di avviare un processo di integrazione che possa avere successo.

All'interno di ogni singolo progetto sono individuati alcuni membri dell'*équipe*

---

<sup>117</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, cit., p. 14-15.

addetti alla gestione delle questioni sanitarie riguardanti gli ospiti, che diventano così dei veri punti di riferimento per questi ultimi. I referenti per la salute necessitano generalmente di una formazione più approfondita circa le normative sanitarie vigenti e sono responsabili della mappatura dei servizi presenti sul territorio.

Ogni utente ospitato ha diritto ad essere sostenuto e accompagnato in un percorso sanitario *ad hoc*, che tenga conto di tutti i bisogni specifici di carattere medico e psicologico, per i quali diventa necessaria un'approfondita conoscenza tra beneficiario e referente per la salute. L'importanza di questo percorso viene dimostrata dal fatto che all'interno dei fascicoli di ogni beneficiario ospitato un'intera sezione sia dedicata alle sue pratiche sanitarie.

Nella fattispecie, i servizi di cui i beneficiari possono usufruire riguardano:

- iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN);
- accesso alle prestazioni sanitarie offerte dal SSN.
- libera scelta di un medico generico di base e di un pediatra;
- accesso agli ambulatori pediatrici;
- accesso ai consultori familiari;
- accesso ai centri vaccinali;
- accesso ai centri e ai poliambulatori specialistici;
- accesso all'ospedale;
- accesso ai servizi di salute mentale.

Accanto ai servizi sopra elencanti, ogni Regione può eventualmente individuare prestazioni aggiuntive, pertanto è importante che i referenti per la salute dei progetti SPRAR siano a conoscenza degli accordi Stato-Regione.

Inoltre, i richiedenti protezione internazionale sono esenti dal pagamento del *ticket* fino a che non venga rilasciato loro un permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Fondamentale è l'iscrizione al SSN, considerato sia un diritto che un dovere per i beneficiari ospitati, in quanto consente loro di accedere alle prestazioni di base disposte a favore dei residenti sul territorio italiano, tra cui, oltre ai servizi già menzionati relativi la scelta del medico di base e il pediatra, sono contemplate le

prestazioni d'urgenza che prevedono un ricovero in ospedale o in pronto soccorso e l'accesso al servizio di medicina legale. Quest'ultimo è largamente utilizzato nei riguardi di richiedenti e titolari di protezione internazionale poiché l'accertamento di eventuali torture o violenze subite è di enorme importanza ai fini della valutazione operata dalla Commissione territoriale circa il riconoscimento della protezione stessa.

L'iscrizione al SSN è effettuabile in qualsiasi momento presso l'ASL in cui il beneficiario è domiciliato o residente. La stipula di protocolli di intesa tra le ASL e i progetti SPRAR è importante, in quanto ciò permette di accedere più facilmente ai servizi sanitari presenti sul territorio, eliminando ostacoli di natura burocratica, linguistica e sociale, in particolare se i beneficiari sono soggetti vulnerabili che hanno subito violenze.

Un ulteriore aspetto essenziale dell'accoglienza sanitaria riguarda l'accertamento dello stato di salute attraverso gli *screening* diagnostici previsti per i beneficiari accolti, per cui si rende necessaria la presenza di un mediatore linguistico-culturale che esponga chiaramente all'interessato quali sono i trattamenti terapeutici da seguire. Lo *screening* può anche condurre, in alcune circostanze, al riconoscimento di un'invalidità civile a cui corrisponde l'erogazione della cosiddetta pensione di invalidità, in base al grado dello stato invalidante. Il riconoscimento dell'invalidità, inoltre, dà accesso, ove necessario, all'assistenza protesica.

Per quanto concerne la presa in carico dei soggetti con vulnerabilità psicologica o psichiatrica, i progetti SPRAR collaborano con il Dipartimento di salute mentale (DSM) e i centri di salute mentale presenti sul territorio, al fine di concordare interventi terapeutici e riabilitativi mirati. Nei casi più gravi possono, inoltre, essere disposti trattamenti psichiatrici, sia volontari che obbligatori, presso il Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (SPDC) presente nella struttura ospedaliera. I progetti che si occupano della presa in carico di soggetti vulnerabili dal punto psichico e psichiatrico devono informare i presidi sanitari territoriali.

Con riguardo specifico alle beneficiarie donne, queste hanno diritto alla tutela della maternità e, dunque, ad accedere ai consultori pubblici e gratuiti. Allo stesso modo è garantito loro il diritto all'interruzione volontaria della gravidanza, con richiesta diretta da parte dell'interessata o da parte di un tutore nel caso di minorenni.



Nella presa in carico delle donne bisogna inoltre tenere conto delle molteplici violenze che queste possono aver subito in passato, con particolare riguardo, per quanto concerne l'aspetto sanitario, alle mutilazioni genitali femminili (MGF) praticate in molti Paesi del continente africano. In tali casi si rende necessario un colloquio presso il consultorio qualora l'interessata esprima uno specifico bisogno sanitario legato alle conseguenze sulla salute della pratica subita, con l'ausilio di una mediatrice linguistico-culturale. Quando ciò si verifica vengono previste visite specialistiche, visite del medico legale con rilascio di una certificazione valida ai fini della valutazione della domanda da parte della Commissione territoriale, supporto psicologico e accompagnamento ai servizi presenti sul territorio.

Il rapporto annuale SPRAR<sup>118</sup> evidenzia però l'esistenza di alcune difficoltà relative l'erogazione dei suddetti servizi. Ciò mina, in alcune circostanze, il pieno godimento del diritto all'assistenza sanitaria. Tali difficoltà si osservano a causa dei tempi di rilascio o di rinnovo dei permessi di soggiorno; della conoscenza limitata della normativa vigente in materia di assistenza sanitaria, anche a livello regionale, da parte dei referenti per la salute all'interno dei progetti; della mancata attribuzione dell'esenzione dal pagamento del *ticket* che si verifica in alcuni casi; della difficoltà relativa al rilascio del codice fiscale; di errori relativi alla registrazione anagrafica o mancata iscrizione all'anagrafe con conseguente mancanza di attribuzione della residenza; di tempi di attesa e burocrazia molto lunghi; di difficoltà nella scelta del medico di base. Non esiste inoltre, nella maggior parte dei progetti, un protocollo formale di intesa tra ASL e DSM relativo alla presa in carico di beneficiari con disagio mentale.

D'altra parte vi sono diversi esempi di buone prassi riscontrabili su tutto il territorio italiano<sup>119</sup>. Un esempio di queste è rappresentato dall'intervento specialistico offerto dal Centro soccorso violenze sessuali (SVS), presso il presidio ospedaliero S. Anna del Comune di Torino, il quale si avvale di un'*équipe* multidisciplinare composta da ginecologhe, ostetriche, psicologhe, assistenti sociali e medici legali che forniscono un primo supporto alle donne e che, in seguito, attivano una serie di risorse sul

---

<sup>118</sup> Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2015, pp. 88-89.

<sup>119</sup> Tutte le buone prassi che verranno illustrate nel corso del capitolo sono state analizzate grazie all'archivio online del Servizio centrale.

territorio che possano garantire loro un sostegno di lungo periodo.

### **4.3. *L'assistenza legale***

Uno degli elementi di maggior rilievo circa l'accoglienza integrata dello SPRAR riguarda il sostegno garantito dagli operatori legali presenti in ogni progetto a supporto dei beneficiari. La figura dell'operatore legale non deve necessariamente corrispondere a quella di un avvocato, in quanto è sufficiente avvalersi di una persona esperta in materia di diritto d'asilo e che conosca la normativa italiana di riferimento, i diversi passaggi di cui è composta la procedura di riconoscimento della protezione internazionale e i meccanismi di tutela giurisdizionale.

Al momento dell'entrata nel progetto, per ogni beneficiario deve essere predisposto un fascicolo personale contenente tutti i documenti dell'individuo; i *report* e le osservazioni degli operatori; i *report* elaborati da organizzazioni internazionali relativi la situazione politica nel Paese di provenienza; tutti i documenti che possono integrare la storia del beneficiario al fine di supportare la sua audizione di fronte alla Commissione territoriale, come i referti medici rilasciati dal medico legale; i documenti che attestino il percorso di integrazione avviato in Italia, ad esempio le dichiarazioni dell'ente dove l'individuo ha svolto un tirocinio o un'attività formativa.

Oltre ad accertarsi della completezza di tale fascicolo, l'operatore competente dal punto di vista legale deve verificare lo stato della procedura di ogni beneficiario, in particolare se tutti gli adempimenti previsti siano stati assolti; quando sia stata presentata la domanda di protezione internazionale e se la questura abbia proceduto alla sua verbalizzazione; quale sia la Commissione territoriale competente; quando e se sia stata fissata la data dell'audizione; se il soggetto sia un cosiddetto “caso Dublino”.

I primi adempimenti vengono ultimati in presenza dell'operatore legale che accompagna il beneficiario nel rilascio della carta d'identità e del codice fiscale, nel rilascio o nel rinnovo del permesso di soggiorno e presso gli uffici della Prefettura e della Questura. Soprattutto in quest'ultimo caso la presenza dell'operatore è un elemento di fondamentale supporto psicologico, poiché sono molti i casi di richiedenti

che hanno subito soprusi da parte delle forze dell'ordine nel proprio Paese, perciò il primo contatto con gli uffici di polizia può essere difficoltoso da affrontare. Si tratta di una necessità perlopiù iniziale che si consuma gradualmente attraverso l'acquisizione di un senso di sempre maggiore sicurezza nei confronti della polizia.

L'operatore legale si occupa anche della comunicazione con la Commissione in casi particolari in cui il richiedente non potrà presentarsi all'audizione, specificando i motivi dell'impedimento; per richiedere un rinvio motivato dell'audizione; per inviare memorie integrative della storia personale del richiedente; per richiedere che l'audizione si svolga di fronte ad un commissario dello stesso sesso del richiedente, esplicitandone le ragioni; per richiedere che il beneficiario abbia accesso agli atti relativi alla sua procedura.

Uno dei compiti più delicati spettanti all'operatore legale è il sostegno che egli deve offrire al beneficiario nella ricostruzione della sua storia personale. Le memorie dei richiedenti possono infatti essere depositate congiuntamente alla domanda di protezione internazionale presentata in Questura oppure prima dell'audizione con la Commissione. Anche nel primo caso è comunque possibile integrare la storia con nuovi elementi che la rafforzino e la puntualizzino.

La ricostruzione delle proprie memorie è uno dei momenti più difficoltosi da affrontare per i richiedenti, in quanto si rievocano chiaramente ricordi che l'individuo vorrebbe dimenticare e poiché risulta talvolta imbarazzante raccontare alcuni episodi della propria vita, come l'aver subito violenze sessuali o torture. La stesura della memoria si articola perciò in momenti diversi, dopo che operatore e beneficiario abbiano sostenuto insieme più colloqui, in modo tale che si instauri un rapporto di fiducia.

L'operatore deve aver maturato una cospicua esperienza per svolgere tale mansione, dal momento che è necessario aiutare il beneficiario a concentrarsi sugli aspetti più salienti della sua storia, oltre che sulla situazione politica e sociale nel suo Paese di origine. Il richiedente deve essere supportato perché riesca a mettere ordine tra i ricordi relativi ad episodi, persone, luoghi e momenti, in modo che la storia sia cronologicamente e concettualmente coerente. La ricostruzione della memoria è un momento molto complesso e delicato anche a causa della confusione del beneficiario stesso circa i fatti accaduti. Accade infatti molto spesso che coloro che subiscono traumi molto gravi, persecuzioni e violenze faticino a ricostruire interamente gli

episodi e a metterli in ordine temporale. Per questo è necessario che l'operatore faccia domande puntuali e che simuli altresì un'audizione, chiarendo quali saranno i quesiti che vengono generalmente posti in quella sede: domande sulle ragioni che hanno determinato la fuga, sul viaggio, sulle condizioni del Paese di provenienza, sulle sue aspettative future.

Sulla base dei colloqui tenuti con il beneficiario, l'operatore può redigere un testo contenente la memoria del richiedente da inviare alla Commissione, insieme ad eventuali referti medici, rapporti internazionali e articoli di giornale relativi al Paese di origine, dichiarazioni di insegnanti, datori di lavoro o *tutor* di stage. Tutto ciò ha lo scopo di comprovare le dichiarazioni rese e dimostrare il percorso di integrazione intrapreso.

Altro importante sostegno fornito dall'operatore legale riguarda la preparazione dell'audizione con la Commissione, momento vissuto dai beneficiari spesso con grande ansia e preoccupazione. L'operatore deve assicurare il richiedente circa il fatto che tale audizione non è in alcun modo un interrogatorio, ma è piuttosto un'opportunità per raccontare le ragioni che lo hanno spinto ad abbandonare il proprio Paese e richiedere la protezione internazionale in Italia.

Sebbene, come già affermato, l'operatore legale non debba necessariamente essere un avvocato, è opportuno che ogni progetto abbia il proprio professionista forense di riferimento, il quale deve poter consultare la documentazione di ogni beneficiario accolto e deve occuparsi in particolar modo della tutela giurisdizionale dei richiedenti protezione internazionale.

Tra le principali difficoltà riscontrate in merito al supporto legale si osservano tempi molto lunghi per il rilascio dei permessi di soggiorno, per l'accesso all'audizione con la Commissione e per la trasmissione dei documenti, per la ricostruzione completa della memoria dei beneficiari<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Ivi, p. 87.

#### **4.4. *La mediazione linguistica e culturale***

All'interno di ogni progetto è necessario che nell'*équipe* multidisciplinare vi sia almeno un mediatore linguistico e culturale di riferimento. Questa figura professionale è centrale per la costruzione e il supporto delle relazioni del beneficiario con gli altri operatori e con il territorio, migliorando le condizioni del dialogo interculturale e portandolo ad un livello di comprensione reciproca.

Il mediatore ha perciò il compito fondamentale di tradurre non solo il linguaggio verbale utilizzato dal beneficiario, ma anche i codici culturali espressi. È importante che il mediatore riesca a decodificare, tradurre ed esprimere i bisogni del richiedente all'operatore. Inoltre, egli deve gestire eventuali situazioni di conflitto e blocchi comunicativi. La collaborazione del mediatore all'interno dell'*équipe* è necessaria al fine di adottare un approccio educativo e relazionale efficace ma rispettoso delle diversità culturali che intercorrono tra gli operatori e i beneficiari.

Quella del mediatore linguistico e culturale è una figura professionale riconosciuta dagli enti pubblici grazie all'apposita formazione ricevuta, per quanto non esista in Italia un percorso formativo standard nazionale né tanto meno un albo professionale. Spesso i progetti utilizzano beneficiari accolti da più tempo o ex beneficiari come sorta di mediatori che svolgono una funzione di ponte tra operatori e beneficiari, ma non possono in alcun modo sostituire la figura del mediatore in quanto non posseggono la stessa esperienza, né è accertato che abbiano le giuste capacità di comunicazione ed interazione.

I risultati ottenuti con l'erogazione della mediazione linguistica sono plurimi e diversificati. Innanzitutto, il mediatore chiarisce al beneficiario quali sono gli obiettivi, le procedure e le responsabilità del progetto e lo supporta nell'espressione dei propri bisogni e delle proprie aspettative. Per di più, il mediatore ha un'essenziale funzione di tramite nel dialogo tra beneficiari, operatori e attori locali, facilitandone una buona riuscita e rafforzando le relazioni che si stabiliscono tra loro.

Altra mansione riguarda l'aiuto che viene fornito nei confronti degli operatori per comprendere maggiormente i contesti di provenienza dei beneficiari<sup>121</sup>. Per tale motivo la maggior parte dei progetti fa uso della figura del mediatore linguistico

<sup>121</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, cit., p. 27.

culturale in modo costante.

La maggior criticità che interessa l'erogazione di questo servizio riguarda la difficoltà a trovare mediatori che parlino alcune lingue particolari o che provengano da aree geografiche specifiche, così come diventa spesso difficile reperire mediatori professionisti che abbiano ricevuto un'adeguata formazione. Talvolta le difficoltà riguardano il sostegno di casi vulnerabili nei confronti dei quali la comunicazione raggiunge sicuramente livelli più complessi.

Degna di nota, anche se marginale in termini di percentuali, è l'osservazione di come, in alcuni casi, la presenza del mediatore a supporto delle interazioni possa minare l'impegno dei beneficiari nell'apprendimento della lingua italiana<sup>122</sup>.

#### ***4.5. L'inserimento scolastico dei minori e l'apprendimento della lingua italiana***

L'istruzione rappresenta per i minori stranieri sia un diritto garantito che un dovere, dal momento che il sistema italiano prevede l'obbligo scolastico nella fascia d'età compresa tra i 5 e i 18 anni. Ai minori stranieri, infatti, «si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica»<sup>123</sup>.

Prima di aver compiuto i 5 anni di età, ai minori stranieri viene garantito l'accesso agli asili nido e alla scuola per l'infanzia, di carattere sia pubblico che privato, con la previsione del pagamento di una retta mensile.

Le iscrizioni possono essere presentate in qualsiasi periodo dell'anno, poiché i beneficiari entrano nel percorso di accoglienza in momenti diversi e non è sempre possibile procedere con l'inserimento all'inizio dell'anno scolastico. Come già affermato, è rilevante sottolineare che l'eventuale posizione di irregolarità in cui può trovarsi il minore non pregiudica il godimento del diritto all'istruzione.

All'interno degli istituti scolastici non sono previsti programmi speciali o

---

<sup>122</sup> Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2015, cit., p. 85.

<sup>123</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, cit., p. 24.

Si fa qui riferimento all'art. 38 del Testo unico sull'immigrazione n. 286/1998.

interventi didattici *ad hoc* per gli studenti stranieri, ad eccezione di corsi integrativi di apprendimento della lingua italiana.

Il progetto di accoglienza SPRAR, in merito all'inserimento scolastico, ha pertanto il compito di favorire la costruzione dei rapporti tra i minori stranieri, le loro famiglie e gli istituti scolastici. Nello specifico, ciò viene assolto attraverso il supporto che viene garantito alle famiglie e ai minori circa l'indirizzamento sui percorsi di studio tra cui è possibile scegliere e aiutando le famiglie e i minori a gestire i propri rapporti con le scuole e gli insegnanti, anche grazie al servizio di mediazione linguistico-culturale.

Gli effetti positivi di questo aspetto dell'accoglienza integrata sono molteplici. Innanzitutto, si facilita altamente il processo di inserimento sociale e culturale dei minori e delle loro famiglie, attraverso la creazione di relazioni con gli insegnanti, i compagni e gli altri genitori, stabilendo così una rete sociale e amicale di riferimento. In tal modo si instaura una reciproca apertura al multiculturalismo e alla diversità. Inoltre, i minori sono avvantaggiati riguardo l'apprendimento della lingua italiana e hanno la possibilità di sviluppare importanti abilità cognitive, il che ha effetti benefici anche sulla loro salute psico-fisica.

All'interno del percorso di accoglienza e integrazione proposto dal progetto SPRAR, l'apprendimento della lingua italiana assume un rilievo primario in quanto questo favorisce il processo di riacquisto dell'autonomia e la creazione di una propria rete relazionale e di contatti. I progetti sono quindi tenuti a garantire l'accesso ai corsi preposti di apprendimento e approfondimento della lingua, per un totale di dieci ore settimanali minime.

Tali corsi possono essere frequentati all'esterno della struttura di accoglienza, presso i cosiddetti Centri di istruzione provinciale per adulti (CPIA), presenti in ogni distretto scolastico, che garantiscono una formazione di livello A2, con conseguente rilascio di un attestato. Il livello A2 rappresenta un livello di conoscenza basilare della lingua, requisito necessario per ottenere il permesso di soggiorno<sup>124</sup>. Oltre ai corsi volti all'apprendimento dell'italiano, i CPIA offrono percorsi di istruzione di primo e secondo livello, per conseguire la licenza media e il diploma di maturità.

Ad integrazione dei corsi seguiti presso i CPIA, i singoli progetti possono

---

<sup>124</sup> Ivi, p. 23.

organizzare all'interno dei propri centri classi di massimo quindici beneficiari che, grazie al lavoro di volontari, approfondiscono il percorso di alfabetizzazione e di conoscenza della lingua.

Altre opportunità formative previste per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale adulti riguardano i corsi di istruzione per gli adulti (IDA), rivolti a beneficiari di età superiore ai sedici anni e tenuti anch'essi all'interno dei CPIA. L'iscrizione a tali corsi non prevede alcun costo, può essere effettuata in qualsiasi momento dell'anno per le stesse ragioni relative all'inserimento scolastico dei minori e dà ai beneficiari la possibilità di acquisire competenze di base in settori diversi, arricchendo il proprio patrimonio culturale. Al termine dei corsi viene rilasciata una certificazione con valore di credito formativo.

Per concludere, riguardo il riconoscimento dei titoli di studio ottenuti all'estero, «la legge italiana stabilisce che i titoli di studio conseguiti all'estero non hanno valore legale in Italia, pertanto i loro possessori non sono autorizzati – sul territorio italiano – a proseguire gli studi accademici, né a esercitare specifiche professioni, salvo che non si proceda al riconoscimento del titolo di studio»<sup>125</sup>.

Per l'ottenimento del suddetto riconoscimento, è necessario presentare una dichiarazione di valore rilasciata da una rappresentanza consolare volta ad attestare l'autenticità del titolo di studio presentato. Le autorità accademiche possono quindi dichiarare che il titolo di studio estero ha valore corrispondente al titolo di studio italiano del medesimo livello o possono riconoscere solo alcuni corsi frequentati. La dichiarazione di corrispondenza, detta equipollenza, è un certificato importantissimo rilasciato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'iscrizione alle liste di collocamento, agli albi professionali, alla Camera di commercio e per partecipare ai corsi di formazione professionale. Al contrario, tale dichiarazione non consente l'iscrizione presso un'università italiana, né di esercitare specifiche professioni<sup>126</sup>.

Nel caso della formazione scolastica, un esempio di buona prassi è

---

<sup>125</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, cit., p. 32.

<sup>126</sup> Ibidem.



rappresentato dall'attivazione di due corsi *ad hoc* per i beneficiari SPRAR presso il Comune di Comiso (RG). Tali corsi sono propedeutici all'alfabetizzazione di base della lingua italiana e al conseguimento della licenza media. L'obiettivo del servizio è il rilascio di una certificazione, riconosciuta dallo Stato, riguardante le competenze acquisite. Tale certificazione dà la possibilità di accedere agli esami di licenza media inferiore anche ai beneficiari che non hanno avuto la possibilità di frequentare tutto l'anno scolastico.

#### **4.6. *I servizi per la formazione e l'inserimento lavorativo***

La questione relativa all'inserimento lavorativo dei richiedenti e titolari di protezione internazionale si colloca in una posizione di preminenza all'interno dell'accoglienza integrata garantita dallo SPRAR. Dal momento che l'obiettivo universale fondamentale del progetto è la riconquista dell'autonomia e la libertà dal bisogno di assistenza da parte dei beneficiari, ottenere un contratto di lavoro diventa indispensabile.

Ad ogni progetto SPRAR spetta dunque il compito di fornire ai beneficiari un quadro riassuntivo della situazione relativa al mercato del lavoro e le opportunità in Italia, affrontando tematiche riguardanti i diritti e i doveri dei lavoratori; le tipologie di contratto; l'esistenza dei sindacati; i corsi di formazione professionale offerti; le figure professionali più richieste.

Uno dei passaggi principali in tal senso è la ricostruzione, insieme all'operatore e con l'ausilio di un mediatore, del quadro relativo alle esperienze pregresse del beneficiario in termini di formazione, capacità acquisite, attitudini, aspirazioni ed eventuali esperienze lavorative. Tale rielaborazione richiede il coinvolgimento di un consulente esperto, che si ritrova nella figura dello psicologo del lavoro, con cui il soggetto interessato deve tenere una serie di colloqui al fine di constatare quali siano le sue competenze. Il percorso è volto ad analizzare i bisogni e le aspirazioni dell'individuo, le competenze acquisite e le sue attitudini, gli elementi che possono promuovere o ostacolare il progetto di sviluppo professionale. Successivamente, le conoscenze e le competenze individuali devono essere accertate e riconosciute da un certificatore esterno al progetto.

Al fine di facilitare un reale inserimento lavorativo e l'ottenimento di un contratto, i progetti SPRAR si occupano di costruire e consolidare delle reti di dialogo e di relazione con gli enti di formazione professionale presenti sul territorio, stipulando accordi che agevolino la partecipazione dei beneficiari ai corsi offerti.

I suddetti corsi possono essere finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), oppure si può trattare di corsi gestiti a livello nazionale dal sistema di formazione continua, o corsi erogati dagli enti locali.

I corsi di formazione professionale hanno lo scopo di permettere ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale di acquisire e/o approfondire competenze sia teoriche che pratiche relative a specifiche professioni, in particolar modo nei settori della ristorazione, del turismo, dell'artigianato, dell'agricoltura e della pesca, dei servizi alla persona, dell'informatica, dell'industria, dell'edilizia e del commercio. Al termine dei corsi, vengono rilasciati degli attestati di partecipazione, di frequenza o professionali, a seconda dei casi.

La frequenza a tali corsi non è però sempre semplice. Infatti, spesso i beneficiari non possiedono i requisiti d'accesso, come le competenze linguistiche necessarie, oppure non sono presenti progetti formativi sufficienti a soddisfare tutte le richieste e tutte le esigenze dei soggetti, soprattutto da un punto di vista quantitativo<sup>127</sup>.

Tra le proposte di formazione professionale sono annoverati anche i tirocini formativi e di orientamento e le borse lavoro. I primi sono finalizzati ad offrire ai beneficiari un'esperienza lavorativa che permetta loro di entrare direttamente a contatto con il mondo del lavoro. Non costituendo un rapporto di lavoro effettivo, essi sono un'opportunità di cui anche i richiedenti protezione internazionale possono beneficiare, dal momento che costoro non possono svolgere alcun tipo di attività lavorativa prima che siano trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda.

Grazie alla stipulazione di apposite convenzioni, il progetto SPRAR in questo caso stabilisce e media un rapporto trilaterale con il beneficiario/tirocinante, l'ente promotore, che può essere rappresentato dal Centro per l'impiego (CPI) o da una cooperativa sociale, e la sede in cui si svolge il tirocinio. Il tirocinio può essere rivolto anche a beneficiari di età inferiore ai sedici anni, purché abbiano assolto agli obblighi scolastici.

Al termine dell'esperienza di tirocinio vi è la possibilità di ottenere un contratto

<sup>127</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, cit., p. 35.

di apprendistato o di altre tipologie che permettono di avviare un effettivo rapporto di lavoro.

La borsa lavoro è invece «uno strumento di transizione per agevolare l'ingresso nel mercato del lavorativo, attraverso un'esperienza di formazione in azienda, con caratteristiche molto simili al tirocinio formativo»<sup>128</sup>. Si tratta infatti di un inserimento temporaneo in un'impresa, a cui può eventualmente seguire l'instaurazione di un vero rapporto di lavoro.

I settori in cui vengono attivati il maggior numero di tirocini formativi e borse lavoro riguardano la ristorazione, il turismo, l'agricoltura e la pesca, l'artigianato, il commercio, i servizi alla persona, l'industria, l'edilizia e, in via residuale, l'informatica.

Le difficoltà relative all'attivazione degli stessi riguardano l'assenza o la scarsità di opportunità, le problematiche burocratiche e amministrative circa l'attivazione, la mancanza dei requisiti richiesti da parte dei beneficiari e la mancanza di proposte che soddisfino le loro esigenze e aspettative<sup>129</sup>.

Ogni progetto SPRAR ha contatti con i centri per l'impiego presenti sul territorio, sia che si tratti di CPI pubblici con cui si possono siglare protocolli di intesa e accordi operativi, sia che si tratti di agenzie per il lavoro private. Gli operatori hanno il compito di preparare ed eventualmente simulare un ipotetico colloquio di lavoro con i beneficiari, chiarendo quali siano le domande che vengono generalmente poste ai candidati, aiutandoli a redigere un adeguato *curriculum vitae*, fornendo informazioni relative alla sede lavorativa e alle norme comportamentali.

Tra i contratti di lavoro inizialmente più accessibili ai giovani rientra sicuramente il contratto di apprendistato, di cui esistono tre tipologie distinte: vi sono l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale per i beneficiari di età compresa tra i 15 e i 25 anni e, per i beneficiari tra i 18 e i 29 anni, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione e di ricerca. È invece vivamente consigliabile che, nel caso in cui il beneficiario voglia avviare una propria attività autonoma, l'*équipe* di progetto si rivolga ad consulenti esperti in materia.

---

<sup>128</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, cit., p. 35.

<sup>129</sup> Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2015, cit., p. 94.

Un esempio di buona prassi in questo settore è rappresentato dal Protocollo d'intesa sottoscritto dalle associazioni di categoria della provincia di Rieti, con lo scopo di ottenere un efficace strumento per razionalizzare e semplificare l'accesso al mercato del lavoro da parte dei beneficiari del progetto di accoglienza. Tali associazioni promuovono iniziative di tirocinio formativo ed individuano i datori pubblici e privati interessati ad accogliere nelle proprie strutture i beneficiari del progetto di accoglienza. Inoltre le associazioni si impegnano in azioni di sensibilizzazione ed informazione nei confronti del mondo del lavoro e della società civile.

#### **4.7. *L'inserimento abitativo***

Al fine di ultimare il processo di riacquisto dell'autonomia, l'inserimento abitativo ricopre un ruolo essenziale poiché argina il senso di incertezza ed esclusione sociale che la precarietà abitativa contribuisce a generare nei beneficiari. In questo contesto, il progetto SPRAR deve promuovere e supportare il dialogo tra beneficiari e locatori. I membri delle *équipe* devono dunque impegnarsi a selezionare relativi annunci immobiliari e reperire alloggi o singole stanze affittate in appartamenti. Gli operatori devono informare i beneficiari circa le tipologie contrattuali, le questioni legate alle spese condominiali, gli standard minimi di abitabilità e le regole generali di condominio e di buon vicinato.

Il progetto è tenuto ad erogare il cosiddetto contributo alloggio, ossia un supporto economico atto a coprire la caparra, le spese di agenzia, le prime mensilità di spese condominiali e le prime utenze. Il contributo ha perciò natura di fondo di garanzia. Altro contributo è quello per l'acquisto degli arredi: mobili, elettrodomestici e così via, per un massimo di 2000 € per beneficiario. Ultimo contributo previsto è quello d'uscita, concesso saltuariamente per una somma massima di 250 € pro capite, allo scopo di coprire eventuali spese di viaggio, vitto e alloggio che i beneficiari devono sostenere immediatamente dopo l'uscita dal progetto.

Altro elemento degno di nota riguarda i rapporti che il progetto deve stabilire con le agenzie immobiliari, le agenzie comunali e i proprietari privati al fine di facilitare l'inserimento abitativo dei beneficiari ospitati. In tal senso può essere vantaggioso organizzare eventi in cui il progetto venga presentato pubblicamente,

anche con il sostegno dell'ente locale.

Nel periodo che intercorre tra l'uscita dal progetto e la sistemazione in un alloggio autonomo spesso i beneficiari sfruttano l'opportunità di accedere alle cosiddette soluzioni abitative intermedie. Si fa così riferimento ad alloggi sociali, sia collettivi che privati; appartamenti condivisi con altri coinquilini, italiani o stranieri in forma di *co-housing*; ai cosiddetti condomini sociali gestiti dagli enti locali o privati e destinati a persone in condizione di precarietà economica; strutture residenziali; camere in affitto presso privati. Tali sistemazione, per quanto temporanee e condivise, presentano il vantaggio di coinvolgere i soggetti in attività di socializzazione, solidarietà e partecipazione collettiva.

I beneficiari che hanno un reddito annuale complessivo inferiore a quello indicato dalla legge per l'accesso all'edilizia pubblica possono presentare domanda per accedere agli alloggi popolari, venendo così inseriti nell'apposita graduatoria, o per ottenere dei contributi d'affitto.

Quello dell'inserimento abitativo è tuttavia un obiettivo a volte molto difficile da portare a termine per diverse ragioni, la più banale riguarda gli atteggiamenti spesso pregiudiziali da parte dei proprietari degli immobili o delle agenzie immobiliari nei confronti degli stranieri in generale. A questa problematica si aggiunge la questione della crisi economica che interessa da anni il nostro Paese e che ha ridotto le opportunità lavorative, soprattutto dei migranti<sup>130</sup>. La precarietà lavorativa rende ovviamente difficoltoso il mantenimento di un'abitazione, i cui canoni di locazione e caparre d'affitto sono sempre più elevati ed inaccessibili ai redditi più bassi. In questo senso, i richiedenti e i titolari di protezione internazionale appartengono ad una fascia sociale debole. Per ovviare a questo genere di inconveniente, risultano essere molto importanti le reti di connazionali già presenti e stabili sul territorio, a cui i beneficiari possono appoggiarsi. Non si tratta però di una realtà presente in tutti i contesti territoriali. Altra possibile soluzione è l'accesso ai micro prestiti.

Una buona prassi per l'inserimento abitativo è riscontrabile nell'esperienza del Comune di Borgo San Lorenzo (FI). I due progetti Agenzia Casa e Abitare il Mondo si

---

<sup>130</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, cit., p. 41.

sono occupati di creare un fondo di rotazione in supporto di cittadini sia italiani che stranieri in ricerca di una soluzione abitativa. Viene infatti concesso un prestito a tasso zero che permette al fruitore di far fronte alle spese di attivazione delle utenze e l'affitto di alcune mensilità.

#### **4.8. *Le attività multiculturali***

L'animazione socio-culturale rientra tra i servizi offerti nell'ambito dell'accoglienza integrata del progetto SPRAR, in quanto le attività proposte hanno lo scopo fondamentale di incoraggiare l'inclusione sociale dei beneficiari ospitati, radicando il loro senso di appartenenza al nuovo contesto e alla nuova comunità locale. Ciò avviene attraverso la promozione della conoscenza del progetto stesso, della questione del diritto di asilo e delle condizioni in cui hanno vissuto e vivono i richiedenti e i titolari di protezione internazionale. Le attività proposte facilitano l'inserimento sociale dei beneficiari all'interno della comunità autoctona arginando fenomeni quali l'esclusione, l'emarginazione e la discriminazione, e valorizzando il dialogo interculturale. In particolar modo, le attività multiculturali sono finalizzate a mettere in luce il progetto di accoglienza, attraverso la narrazione e i racconti degli stessi individui coinvolti nell'accoglienza.

Si tratta di attività di tipo ricreativo, sportivo o sociale che vedono la partecipazione attiva dei beneficiari e il coinvolgimento diretto degli enti pubblici e religiosi, di realtà del terzo settore, di scuole e delle comunità di cittadini stranieri. Nello specifico, le attività riguardano<sup>131</sup>:

- Laboratori teatrali, artistici, di fotografia, di musica. L'intento di tali laboratori è in parte terapeutico e in parte volto a promuovere la socializzazione e il rispetto delle dinamiche di gruppo;
- Incontri e attività didattiche all'interno delle scuole. Questo genere di iniziative mira essenzialmente ad incoraggiare la sensibilizzazione e la conoscenza della diversità per superare stereotipi e pregiudizi, oltre ad approfondire la conoscenza circa i temi del diritto d'asilo e le situazioni critiche in cui versano alcuni Paesi del mondo;

---

<sup>131</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, cit., p. 58.

- Attività di conoscenza e di tutela del patrimonio storico, artistico e ambientale. Attività di questo tipo promuovono la conoscenza e l'apprezzamento del territorio da parte dei beneficiari;
- Attività a carattere aggregativo quali le manifestazioni sportive, gastronomiche ed eventi musicali e culturali.

Dal 2008 il Comune di Marsala (TP) supporta il progetto Cittadini del Mondo all'interno degli istituti scolastici, allo scopo di facilitare il processo di integrazione attraverso la conoscenza diretta dei ragazzi del mondo dell'immigrazione e del diritto d'asilo e attraverso la promozione di una cultura dell'accoglienza atta ad eliminare i pregiudizi.

### **5. *L'équipe multidisciplinare del progetto SPRAR***

La relazione che si stabilisce tra gli operatori del progetto SPRAR e gli utenti ospitati è senza dubbio indispensabile per la buona riuscita del percorso di accoglienza ed integrazione. L'operatore assume un vero ruolo di ponte, che mette in connessione e media il dialogo tra i beneficiari e il territorio. Perché ogni progetto individuale abbia successo, è necessario che si stabilisca tra operatore e beneficiario una relazione di fiducia e apertura reciproca, restando però una relazione di tipo professionale e non personale. Il beneficiario rimane comunque l'unico vero protagonista del percorso, facilitato dalla collaborazione con l'operatore.

L'operatore deve avere ben chiari gli obiettivi del progetto, sia a livello universale che a livello individuale, ed è sua responsabilità renderli comprensibili anche al beneficiario. Allo stesso modo, è opportuno chiarire la natura del rapporto tra i due soggetti e la loro divisione di ruoli. L'operatore deve, inoltre, informare l'utente circa le opportunità presenti sul territorio di cui quest'ultimo potrà usufruire, così come dei diritti e dei doveri che gli spettano in qualità di richiedente o di titolare di protezione internazionale in Italia.

Congiuntamente e in accordo con il beneficiario interessato, l'operatore ha il compito di elaborare un progetto individuale che, nel tentativo di accompagnare l'individuo verso l'autonomia e l'inserimento socio-economico all'interno della

comunità, tenga conto dei suoi bisogni, delle sue priorità, dei suoi desideri e delle sue aspirazioni a breve e lungo termine, adottando un approccio olistico.

Quanto descritto è un lavoro che l'operatore svolge utilizzando strumenti quali l'ascolto empatico, il dialogo, la negoziazione, la conoscenza del beneficiario e della sua storia, la conoscenza del territorio e delle opportunità offerte, il supporto e la rielaborazione dell'operato con il resto dell'*équipe*.

L'*équipe* operativa all'interno del progetto SPRAR è una *équipe* multidisciplinare composta da professionisti con una formazione specifica che consenta loro di rispondere adeguatamente alle esigenze e ai bisogni dei beneficiari, così come alle esigenze gestionali della struttura di accoglienza. I membri dell'*équipe* ricevono altresì costanti aggiornamenti relativi alla loro formazione professionale<sup>132</sup>, con l'intento di rafforzare le proprie competenze e capacità. La formazione assume un ruolo importante anche in relazione al fenomeno del *burn-out*, o sindrome da stress lavorativo, a cui gli operatori sono particolarmente esposti considerato il ruolo e il senso di grande responsabilità nei confronti degli utenti e del loro percorso. Al fine di prevenire o gestire tale problematica, è previsto il servizio di supervisione psicologica esterna dedicato agli operatori, come supporto sia da un punto di vista individuale che di gruppo.

È di vitale importanza che l'*équipe* riesca perciò ad organizzarsi efficacemente come un vero e proprio gruppo di lavoro coeso, che sia in grado di affrontare tale stress attraverso quella che viene definita «resilienza organizzativa», ossia la capacità di assorbire le difficoltà, di recuperarle e di reinventarsi.

«L'*équipe* multidisciplinare deve essere solida, coesa, organizzata, composta da operatori adeguatamente formati e affiancati da specialisti in grado di strutturare un percorso individuale in modo “olistico”. Tale *équipe* deve raggiungere lo stadio di gruppo di lavoro, del quale i singoli membri condividono gli obiettivi e nel quale compiti, responsabilità, capacità e *know how* di ciascuno, si integrano con quello degli altri»<sup>133</sup>.

Nello specifico, tale gruppo di lavoro è costituito dalle seguenti figure professionali:

---

<sup>132</sup> Una delle ultime occasioni è stata la giornata formativa sul disagio mentale nei percorsi di accoglienza, tenutasi a Bologna il 6 maggio 2017 ed organizzata da Asilo in Europa.

<sup>133</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, cit., p. 9.



- Educatori professionali;
- Mediatori linguistico-culturale;
- Operatori legali;
- Avvocati;
- Assistenti sociali e psicologi.

Un'ulteriore suddivisione dei ruoli riguarda la presenza di:

- Un coordinatore d'*équipe*;
- Operatori che gestiscono l'accoglienza materiale;
- Operatori che accompagnano i beneficiari nell'inserimento sociale, lavorativo ed abitativo;
- Operatori incaricati della presa in carico sanitaria e psicologica;
- Operatori che si occupano della gestione della banca dati del Servizio centrale;
- Un responsabile amministrativo e contabile;
- Eventuale personale ausiliario, con riferimento ad addetti alla pulizia, portieri e custodi.

Il numero del personale di *équipe* è variabile, strettamente dipendente dalla dimensione del progetto a livello territoriale e della struttura di accoglienza. Più i centri sono piccoli, più l'organizzazione interna del gruppo è flessibile. Per quanto variabile, si prevede normalmente una proporzione media di un operatore ogni quattro o cinque beneficiari.

Passando ad una breve illustrazione circa le figure professionali operanti all'interno dei progetti SPRAR, l'educatore professionale è colui che più strettamente ha l'obiettivo di creare una relazione di fiducia con i beneficiari, in modo tale da accompagnarlo durante tutto il suo percorso verso il riacquisto dell'autonomia. Tale accompagnamento si articola sia attraverso i colloqui che vengono sostenuti costantemente tra operatore e beneficiario, sia attraverso la facilitazione dell'accesso ai servizi previsti dal territorio.

Del ruolo dei mediatori linguistici e culturali e degli operatori legali si è trattato in precedenza in questo capitolo<sup>134</sup>. Ricordiamo perciò che l'obiettivo principale della

---

<sup>134</sup> Paragrafi 4.3 e 4.4.

prima figura risiede nel fungere da ponte tra beneficiari e operatori e tra beneficiari e territorio, facilitando la comprensione reciproca sin dall'inizio della presa in carico.

I secondi devono possedere conoscenze specifiche ed approfondite circa il diritto d'asilo, la normativa di riferimento e le pratiche da espletare per ottenerne il riconoscimento. Importante è la loro funzione di accompagnamento nella ricostruzione della storia e nella preparazione dell'audizione da sostenere di fronte alla Commissione territoriale.

L'attività svolta dall'assistente sociale è importante al fine di aiutare il beneficiario a trovarsi in una condizione che gli consenta di esprimere i propri bisogni. Nel rendere possibile l'incontro tra necessità del beneficiario e necessità del progetto spesso si rende necessario l'ausilio di uno psicologo, soprattutto nelle circostanze in cui il beneficiario fatica ad adattarsi ed accettare il nuovo contesto di vita in cui è immerso. Per tale motivo è opportuno che lo psicologo coinvolto nel lavoro dell'*équipe* abbia un *background* formativo e lavorativo incentrato sulla psicologia transculturale e sull'etnopsichiatria<sup>135</sup>. Il supporto dello psicologo, generalmente facoltativo, diventa indispensabile quando nel progetto sono ospitati utenti rientranti nella categoria dei beneficiari vulnerabili che hanno subito violenza, torture o sono sopravvissuti a naufragi in mare. Anche nei casi di progetti volti all'accoglienza di soggetti affetti da disagio psichico la partecipazione dello psicologo all'interno dell'*équipe* diventa essenziale, congiuntamente a quella dell'operatore socio-sanitario (OSS) e dello psichiatra. La presenza di quest'ultimo non risulta essere obbligatoria nel momento in cui il singolo progetto collabora puntualmente con il DSM locale.

Gli operatori membri dell'*équipe* partecipano periodicamente a riunioni che rappresentano uno dei momenti fondamentali dell'intero progetto. Ogni riunione, convocata, organizzata e gestita dal coordinatore, è da intendersi come vero strumento di verifica del lavoro dell'*équipe* nel suo complesso e ha un preciso ordine del giorno, oggetto preminente di discussione, attraverso il quale si osservano le risorse, le problematiche e i risultati raggiunti nel progetto. Durante tali momenti si rende perciò possibile un confronto tra tutti gli operatori, che hanno così la possibilità di condividere le proprie esperienze, le difficoltà e le proprie proposte rispetto alla gestione dei singoli casi e all'andamento generale del progetto.

---

<sup>135</sup> Ramo della psichiatria che studia la correlazione tra cultura e patologie mentali.

## **6. *Dalla teoria alla pratica: il progetto SPRAR nel CISV di Torino***

### **6.1. *Un breve excursus storico del CISV***

La realtà del CISV (Comunità impegno servizio volontariato Onlus)<sup>136</sup> è molto variegata. Basandosi ancora oggi sul contributo di soci, volontari e collaboratori, il CISV è stato fondato a Torino nel 1961 come associazione di volontariato internazionale. In una fase iniziale, il maggior contributo che il CISV ha dato alla città di Torino ha riguardato l'organizzazione di attività di accoglienza dei migranti provenienti dal Mezzogiorno d'Italia e diretti a Nord in cerca di un posto di lavoro. A partire dal 1973, la comunità ha avviato progetti di cooperazione internazionale con l'Africa.

I principi fondativi del CISV, raccolti in un'apposita Carta, riguardano essenzialmente la centralità della persona, i diritti umani, la solidarietà, la non violenza, la pace, la giustizia, l'interculturalità, la coesione sociale e i valori cristiani<sup>137</sup>. La sede legale della comunità si trova a Torino, ma ve ne sono delle altre sia in Italia, a Selargius (CA) e Oleggio (NO), che in dodici paesi nel mondo tra Africa ed America Latina<sup>138</sup>. Si tratta di una vera e propria ONG riconosciuta dal Ministero degli Affari esteri italiano e dalla Commissione europea e facente parte della FOCSIV (Federazione organismi cristiani servizio internazionale europeo) e del COP (Consorzio ONG piemontesi).

Le principali attività di cui il CISV si è occupata e di cui è promotore sono:

- Cooperazione internazionale. Gli obiettivi principali riguardano il raggiungimento della tutela dei diritti umani, della sicurezza alimentare, della giustizia sociale, la valorizzazione della cultura e delle risorse attraverso il sostegno alle comunità locali;
- Sostegno a distanza collettivo per famiglie, bambini e comunità di minori;
- Educazione alla cittadinanza globale attraverso percorsi formativi e campagne di sensibilizzazione e informazione dedicate ai giovani;

---

<sup>136</sup> Onlus riconosciuta dall'art. 10 del d.lgs n. 460/1997 e dalla legge n. 125/2014. Iscritta all'Anagrafe delle Onlus presso la Direzione regionale del Piemonte dell'Agenzia delle entrate.

<sup>137</sup> Carta dei principi, approvata dall'Assemblea del CISV il 29 novembre 2009.

<sup>138</sup> Si tratta di sette Paesi africani: Benin, Burkina Faso, Burundi, Guinea, Mali, Niger e Senegal; e cinque Paesi dell'America Latina: Brasile, Colombia, Guatemala, Haiti e Venezuela.

- Accoglienza ai rifugiati;
- Co-sviluppo con i migranti.

In relazione al penultimo punto in elenco, il CISV si occupa dell'accoglienza di donne rifugiate e richiedenti asilo dal 2009. Nel primo anno di attività l'accoglienza è stata predisposta a favore di otto beneficiarie, grazie alla partecipazione al bando del progetto I.S.A. (Inclusione socio abitativa) finanziato dal Ministero della Solidarietà sociale. Successivamente, a partire dal 2010 e fino al 2014, il CISV ha partecipato al progetto chiamato Accordo Maroni, molto più flessibile rispetto allo SPRAR, ma finanziato in modo estremamente irregolare dal punto di vista delle tempistiche. Il CISV partecipa per la prima volta al bando SPRAR nel 2014, ricevendo così finanziamenti per il triennio 2014-2017. Avendo preso parte all'accordo quadro sull'accoglienza per il 2016-2020, il centro sarà parte del progetto SPRAR anche per il prossimo triennio, collaborando insieme all'associazione Alma Terra di Torino<sup>139</sup>.

Più precisamente, quello del CISV è un progetto volto all'accoglienza e alla conquista dell'autonomia femminile. Pertanto, vengono accolte solo donne straniere, singole o madri con figli a carico, richiedenti o titolari di protezione internazionale e segnalate dall'Ufficio stranieri della città. La struttura in cui sono ospitate è di proprietà dell'Opera Barolo di Torino<sup>140</sup>.

Il progetto del CISV, come ogni progetto SPRAR, mira all'inclusione sociale, lavorativa e abitativa delle donne ospitate. Nella fattispecie, si provvede al soddisfacimento dei bisogni delle beneficiarie creando un clima sereno e familiare, seppur sempre professionale, in cui costoro possano migliorare le proprie capacità relazionali. Inoltre, è garantito un accompagnamento ed un sostegno capillare nel disbrigo delle pratiche atte ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale, nella ricerca del lavoro e di una soluzione abitativa, nell'inserimento sociale nel nuovo contesto territoriale.

La mia esperienza presso il CISV Solidarietà di Torino inizia nel febbraio del 2016, allo scopo di osservare direttamente il funzionamento interno di un centro di accoglienza parte del sistema SPRAR. Questa esperienza è stata sin dal principio

<sup>139</sup> Alma Terra è un centro interculturale destinato alle donne, nato a Torino nel 1990.

<sup>140</sup> L'Opera Barolo è stata fondata nel 1864 da Giulia Colbert Falletti di Barolo, con lo scopo di intraprendere un'azione di tipo sociale, politico e culturale avviando progetti di sostegno a situazioni di necessità.

finalizzata alla costruzione del caso studio della presente dissertazione. Si prende infatti in esame una realtà concreta e viva del progetto, con l'obiettivo di comprendere più chiaramente il funzionamento effettivo dei processi di accoglienza e integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia.

Grazie alla disponibilità, all'aiuto e al sostegno fornitomi dalle operatrici del CISV, mi è stato possibile prendere parte a molti momenti cardine della vita del centro, in qualità di osservatrice. I momenti a cui più regolarmente ho avuto modo di partecipare e che ho potuto studiare più approfonditamente hanno riguardato soprattutto i colloqui individuali condotti tra le stesse operatrici e le beneficiarie. In tali circostanze mi è stato possibile osservare la modalità con cui tali colloqui vengono condotti e di ascoltare le storie personali delle donne ospitate. Per tale motivo, essendo anch'io tenuta a rispettare il segreto professionale, nella piena tutela del loro diritto alla privacy, ogni nome proprio di persona appartenente alle beneficiarie verrà riportato con l'iniziale puntata, così come le storie raccontate verranno private dei dettagli che potrebbero lederne l'anonimato.

Altri eventi a cui ho avuto la possibilità di partecipare, sempre in qualità di osservatrice, sono state le riunioni di *équipe*, sia presso lo stesso CISV che presso Alma Terra, periodicamente organizzate quale momento di incontro e condivisione tra tutti gli operatori del progetto. Inoltre, ho avuto l'opportunità di assistere ad una riunione del Tavolo del Comune sui rifugiati, tenutasi presso l'Ufficio stranieri di Torino in data 3 aprile 2016, e ad un colloquio per avviare una collaborazione in termini di tirocini formativi con una struttura alberghiera della città.

Poiché il contributo di personale volontario all'interno della struttura si rivela spesso indispensabile, in alcune occasioni ho potuto svolgere delle esperienze di volontariato basate prevalentemente sull'accompagnamento delle beneficiarie nel disbrigo di questioni burocratiche e sanitarie. Tali esperienze hanno riguardato sia accompagnamenti all'Ufficio immigrazione della Questura di Torino, sia accompagnamenti presso consultori o ASL territoriali per visite mediche. Altra esperienza diretta di volontariato ha riguardato l'organizzazione di lezioni individuali per l'apprendimento della lingua italiana.

## 6.2. *La strategia di lavoro*

Il CISV è un centro di seconda accoglienza *sui generis*, in quanto è difficile collocarlo tra le tipologie di struttura previste dal sistema, ossia appartamenti oppure centri collettivi di piccole, medie o grandi dimensioni. Se volessimo inquadrare il CISV in una di tali categorie, la più appropriata sarebbe probabilmente quella relativa al centro collettivo di piccole dimensioni, che ospita utenti per un massimo di quindici persone. Ma il CISV è altro, si tratta piuttosto di una comunità, così come viene definita da una delle operatrici responsabili del progetto. La sua peculiarità risiede infatti proprio nella sua struttura fisica, che vede la totale prossimità tra l'ufficio di lavoro delle operatrici e la casa in cui vengono accolte le beneficiarie, perciò le prime vivono a strettissimo contatto con le seconde, sperimentando a tratti una sorta di convivenza. Questa prossimità è una caratteristica singolare, in quanto nella maggior parte dei centri di accoglienza non se ne riscontra l'esistenza. Vi sono, ad esempio, centri collettivi di grandi dimensioni che dispongono di un ufficio interno, ma con degli orari di sportello fissi, per cui vi è un'organizzazione più simile a quella di uno studio. Nel CISV, al contrario, ufficio e casa sono pressappoco come un tutt'uno. Questa particolarità presenta allo stesso tempo vantaggi e svantaggi, dal momento che le operatrici devono comunque dare una sorta di limite alle beneficiarie circa gli orari e le modalità con cui recarsi in ufficio per ricevere informazioni di loro interesse.

Il vantaggio principale della suddetta prossimità risiede nel fatto che, grazie al particolare sostegno e allo stretto rapporto che si viene a creare tra operatrici ed utenti, il CISV è considerato un centro di accoglienza particolarmente consono alla presa in carico di moltissimi casi problematici e complessi di donne con vulnerabilità di natura sia fisica che psicologica, oltre che di madri con figli minori a carico.

L'operatrice spiega che il CISV è un centro non del tutto rappresentativo a livello nazionale poiché, per quanto venga ovviamente applicato il classico metodo di lavoro SPRAR, le beneficiarie sono soggetti spesso vulnerabili. Pertanto è necessaria un'attenzione molto approfondita al singolo caso, soprattutto negli aspetti legati alla salute.

Per noi l'aspetto salute esige un accompagnamento sociale molto approfondito, perché abbiamo visto negli anni che gestire un centro

SPRAR mirando subito agli obiettivi relativi alla formazione, il lavoro e l'autonomia, e bypassando una serie di problematiche legate al benessere della persona, implica che quegli obiettivi ultimi non verranno mai raggiunti<sup>141</sup>.

Le donne ospitate presentano molto frequentemente disturbi psicosomatici che non possono in alcun modo essere trascurati o banalizzati, al contrario è necessario dar loro il giusto peso e anche le giuste risposte. In passato, per alcuni casi la gestione della salute della beneficiaria si è rivelata essere l'elemento preponderante di tutto il progetto, anche rispetto al raggiungimento degli altri obiettivi che esso dovrebbe garantire. In tali casi il raggiungimento dell'autonomia diventa estremamente complesso, perché nel momento in cui l'ospite percepisce come prioritario il suo problema sanitario, tutto il resto passa in secondo piano, tra cui la ricerca del lavoro e la conseguente ricerca di una sistemazione abitativa.

Nelle suddette circostanze, è fondamentale che il rapporto tra operatrice e beneficiaria sia stabilito in un'ottica paritaria, per cui si instaura una collaborazione reciproca e trasparente in quanto «il progetto si fa insieme»<sup>142</sup>. Ciò significa che il progetto offre una serie di strumenti diversi di accompagnamento che non vengono in alcun modo imposti alle utenti, così come prevede il rapporto di reciprocità, poiché bisogna tener presente che si tratta pur sempre di un'accoglienza integrata in cui tutti gli aspetti fondamentali per la vita di una persona devono avere peso equivalente. Avendo però ogni progetto un'essenziale componente individuale, se l'ospite ritiene che il problema sanitario abbia la priorità sul resto, l'operatrice non può negare tale esigenza insistendo sulla questione relativa all'autonomia. È però importante che l'utente sia chiaramente consapevole che, essendo il tempo del progetto estremamente limitato rispetto agli obiettivi che si propone di raggiungere, utilizzare tale opportunità dando precedenza assoluta alla risoluzione di un determinato problema, con ogni probabilità toglierà la possibilità di concentrarsi anche sulla ricerca di un lavoro. È il caso specifico di una delle donne ospitate, K., rifugiata somala, che, durante un colloquio al quale ho avuto modo di assistere personalmente, ha espresso il desiderio di sottoporsi ad un'operazione chirurgica per risolvere un problema di salute, con il timore di non poterla affrontare dopo l'uscita dal progetto, pur sapendo che questa decisione frenerà ogni altro percorso di integrazione, soprattutto di tipo lavorativo.

---

<sup>141</sup> Intervista del 28 aprile 2017.

<sup>142</sup> Ibidem.

Il completo raggiungimento di tutti gli obiettivi proposti dal progetto è residuale, soprattutto nel caso delle donne. All'interno del CISV la questione della ricerca del lavoro è molto diversificata in quanto raramente è possibile raggiungere tale obiettivo e, talvolta, è addirittura difficile avviare lo stesso processo di ricerca. Considerando i gravi traumi spesso subiti e i disturbi ad essi correlati, o il semplice fatto di aver lasciato la propria famiglia e i propri figli in una situazione critica in patria, non tutte le utenti posseggono i medesimi strumenti cognitivi che permettano loro di raggiungere un obiettivo di tale portata in una società e in un contesto culturale spesso opposto a quello originario. Inoltre, il mancato benessere della persona influenza negativamente il suo percorso di integrazione anche dal punto di vista lavorativo, tanto che, in passato, si sono verificate delle situazioni in cui i tirocini formativi sono stati sospesi a causa dei disturbi psicosomatici delle beneficiarie.

Il livello di vulnerabilità delle persone ospitate al CISV rende dunque necessaria un'importante attenzione ai singoli casi, con la consapevolezza che gli obiettivi del progetto non potranno essere raggiunti nella loro totalità, soprattutto se si tiene conto dei tempi di lavoro estremamente ristretti.

Il CISV è un centro di seconda accoglienza che ospita solo ed esclusivamente donne, singole o con figli a carico, pertanto tutto il personale è femminile: le operatrici, le mediatrici, le esperte legali. Tale scelta è volta a facilitare l'instaurazione di un clima di fiducia e di maggior apertura, per mettere le beneficiarie a proprio agio e nella condizioni di vivere il progetto e raccontarsi senza alcun tipo di imbarazzo. Si tenta in qualche modo di creare una sorta di ambiente protetto, in cui queste donne possano ritrovare un po' di serenità.

I posti letto disponibili al CISV sono undici, le utenti provengono in gran parte dal Corno d'Africa, in particolare dalla Somalia, ma anche dall'Etiopia e dall'Eritrea. Altre utenti provengono dall'Africa subsahariana: Camerun, Nigeria, Congo, Sudan. Le beneficiarie più numerose, in particolare fino al 2016, sono state le donne di provenienza somala. La situazione del Paese è infatti molto critica, a causa della guerra civile che si protrae da decenni e della presenza del gruppo Al-Shabaab. Non essendo presente un effettivo governo all'interno dello Stato, la situazione politica è di totale anarchia, perciò oltre alle violenze causate direttamente dal conflitto, anche le violenze di tipo privato sono molto frequenti, perché non vi è alcuna legge che punisca i reati.



Dal marzo del 2016 il CISV ha inoltre iniziato ad ospitare alcune vittime della tratta. L'esistenza di un'interconnessione e di una sovrapposizione tra la questione relativa alla tratta e quella del diritto di asilo trova la sua base giuridica proprio nella Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951, all'art. 1A. Peraltro, le vittime della tratta rientrano nella definizione di rifugiato secondo la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del Protocollo addizionale delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, parte dei Protocolli di Palermo. Tale clausola determina che «nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e individui ai sensi del diritto internazionale, compreso (...) la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo Status di Rifugiati e il principio di non allontanamento».

A livello europeo, la Direttiva n. 36/2011 garantisce, all'art. 11, assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, non subordinata alla volontà della stessa vittima di collaborare con le autorità statali, e la possibilità di accedere alla protezione internazionale. Tale Direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 24/2014.

La determinazione dell'esistenza di un fondato motivo di persecuzione richiede valutazioni approfondite, tenendo conto del singolo caso e delle ripercussioni di un eventuale rimpatrio del migrante. Il riconoscimento dello sfruttamento lascia ampi margini di discrezionalità, nonostante si tratti in ogni caso di violazioni di diritti umani. La tratta è infatti una vera e propria organizzazione criminale transnazionale che compie un reclutamento di esseri umani volto al loro trasferimento e successivo sfruttamento prevalentemente a livello lavorativo e a livello di attività illecite quali la prostituzione, il traffico di stupefacenti e il prelievo di organi. Altri casi riguardano le adozioni o i matrimoni forzati.

L'agente persecutore può essere individuato ovviamente nei trafficanti privati, ma anche negli Stati che non garantiscono misure di tutela nei confronti di tale attività criminale, pur avendo ratificato la Convenzione di Ginevra o il Protocollo di Palermo. Il luogo di persecuzione può essere rappresentato dalla patria stessa dell'individuo, quando questo viene costretto con mezzi coercitivi a lasciare il Paese; nella maggior parte dei casi, però, il timore di persecuzione nasce *sur place*, cioè quando i soggetti vengono trasferiti in Italia con l'inganno e con false promesse, generalmente di natura lavorativa.

I motivi legati al fondato timore si legano alla questione della persecuzione per

motivi di razza, religione ed appartenenza ad un gruppo etnico particolarmente discriminato in un dato Paese, per cui i membri corrono i maggior rischi di sfruttamento. Inoltre, le donne che vivono in condizioni di elevata vulnerabilità o che sono sottoposte a frequenti violenze vengono considerate come gruppo sociale facilmente attaccabile da questo punto di vista<sup>143</sup>.

La problematica maggiore relativa alla questione della tratta, in particolar modo proprio per le donne, è la loro identificazione. Infatti, vi è spesso il timore di ripercussioni, sia nei propri confronti, in quanto è usuale che prima ancora di partire queste persone vengano sottoposte a giuramenti o rituali *voodoo*, sia nei confronti delle famiglie rimaste in patria. Il rapporto che si instaura tra vittima e trafficante è di totale schiavitù, in quanto la prima è obbligata a pagare il debito di viaggio che contrae nei confronti del secondo. Pertanto è molto più facile provare il reato di favoreggiamento della prostituzione che non quello del traffico di esseri umani<sup>144</sup>.

### **6.3. *Iter burocratico e primi adempimenti***

Il primo e fondamentale obiettivo di ogni progetto di accoglienza inserito nel sistema SPRAR riguarda l'ottenimento della protezione internazionale, per cui il richiedente presenta domanda, e il rilascio dei documenti. Si tratta di un obiettivo che ha sia una portata universale, in quanto il vero percorso di integrazione può iniziare solo dopo che all'individuo venga riconosciuto il diritto di restare sul territorio italiano, sia una portata individuale, poiché ottenere i documenti è un traguardo di estrema importanza.

Come già menzionato precedentemente nel corso del capitolo II di questo studio, coloro che intendono presentare richiesta di protezione internazionale devono rivolgersi alla Questura. In questa sede è possibile procedere con la formalizzazione della propria domanda, la quale prevede sostanzialmente due procedure. La prima riguarda la compilazione del cosiddetto modello C3<sup>145</sup>, una sorta di primo verbale in

---

<sup>143</sup> Servizio centrale dello SPRAR, *Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale. Position paper*, Roma, 2015, p. 6.

<sup>144</sup> Progetto Beside You, formazione per operatori sociali e forze dell'ordine. Conferenza del 10 maggio 2017 tenuta dal dirigente della squadra mobile della Questura di Torino e un avvocato ASGI.

<sup>145</sup> Nel modello C3 vengono indicati: dati anagrafici, cittadinanza, gruppo etnico/tribù/clan di appartenenza, presenza di vulnerabilità o esigenze specifiche, stato familiare relativo alla presenza di figli o altri parenti in Italia, nel Paese di origine o in un Paese estero, periodi e

cui vengono riportate le informazioni principali relative alla persona. Attraverso tale documento la Questura dichiara che l'individuo ha depositato o ha formalizzato la propria domanda di protezione internazionale in Italia. La seconda procedura riguarda il fotosegnalamento, al fine di garantire il rispetto del Regolamento Eurodac e del sistema Dublino.

Dal momento in cui tali pratiche vengono espletate presso la Questura, le donne attendono di essere convocate in audizione dalla Commissione territoriale, che nel caso di Torino ha competenza riguardo le Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria ed Emilia Romagna. I tempi di attesa per l'audizione sono molto lunghi, mediamente un anno o un anno e mezzo dopo aver depositato il modulo C3.

Se da un punto di vista teorico e istituzionale il disbrigo di queste pratiche dovrebbe essere svolto durante la fase di primo soccorso o durante la fase di prima accoglienza, nella realtà questa fattispecie non si verifica sempre.

L'operatrice spiega che i migranti condotti nei centri di prima accoglienza dovrebbero presentare domanda di protezione internazionale entro otto giorni dall'arrivo, ma la reale informazione relativa a tale diritto che questi soggetti ricevono è insufficiente. Pertanto, molte donne che sono state ospitate dal CISV sono uscite dal centro di prima accoglienza per questioni di sovraffollamento o di trasferimento, vivendo in clandestinità per un certo periodo di tempo prima di depositare il modulo C3 in una Questura diversa da quella competente rispetto al territorio di primo sbarco.

Le audizioni in cui vengono ascoltate le richiedenti ospitate al CISV si svolgono generalmente in un unico colloquio, con esito confermato dopo circa due mesi. In alcuni casi, invece, la richiedente può essere ascoltata in più momenti, con una consistente dilatazione dei tempi rispetto all'esito, che può raggiungere anche i due anni, in quanto tra un colloquio e l'altro trascorrono periodi di circa due o tre mesi. È il caso delle donne nigeriane, verso le quali sussiste la problematica relativa all'approfondimento sulla questione della tratta. In altri casi si predispongono più colloqui in sede di Commissione per avere, ad esempio, una valutazione di livello psicologico circa la richiedente. Pertanto si rende necessaria un'interruzione del procedimento allo scopo di dare ad uno psicologo il tempo necessario per elaborare un

---

luoghi di residenza dalla nascita, titolo di studio, professione, lingue conosciute, eventuali condanne precedenti in Italia, la presentazione precedente di domanda di protezione internazionale in Italia o in un altro Paese, l'appartenenza ad organizzazioni politiche e i motivi che hanno determinato la fuga dal Paese di origine o di residenza.

quadro clinico che verrà tenuto presente durante la valutazione circa l'idoneità alla protezione internazionale.

I tempi molto dilatati relativi all'iter burocratico, oltre agli eventuali prolungamenti, dovrebbero teoricamente permettere alle beneficiarie di usufruire del progetto SPRAR per un periodo più lungo, dal momento che la permanenza viene garantita fino alla decisione definitiva adottata dalla Commissione in merito al riconoscimento della protezione internazionale.

In realtà, l'operatrice spiega che questa prolissità genera nelle donne un alto livello di ansia e di stress, in quanto la loro condizione di richiedenti resta incerta e in sospeso. Tale sentimento di preoccupazione, e talvolta di inquietudine, influenza negativamente il progetto, sia da un punto di vista psicologico che da un punto di vista più concreto. Infatti, finché le beneficiarie non ottengono un permesso di soggiorno non è loro possibile accedere ad una serie di servizi.

La residenza permette di esercitare dei diritti che loro [le beneficiarie] ora non possono esercitare. (...) la residenza fittizia, di chi sta in un progetto, non è una residenza vera e non dà il permesso di accedere a tutti i servizi.<sup>146</sup>

Infatti il Comune di Torino non prevede l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma solo per i rifugiati<sup>147</sup>. Di conseguenza, alle beneficiarie viene concesso un domicilio, ma non una vera residenza. Inoltre, non essendo registrate all'anagrafe, le beneficiarie non ottengono la carta d'identità italiana, che rappresenta per loro un documento molto importante in quanto costituisce una sorta di simbolo di accettazione e riconoscimento da parte della nuova comunità e una prima forma di integrazione all'interno di essa. Pertanto, fino al riconoscimento della protezione internazionale e al conseguente ottenimento del permesso di soggiorno, le beneficiarie dispongono di un permesso di soggiorno temporaneo, di un attestato nominativo con validità semestrale

<sup>146</sup> Intervista del 8 maggio 2017.

<sup>147</sup> L'ordinanza del presidente del Consiglio dei ministri n. 3982/2011 ha indicato la possibilità che i cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale vengano iscritti nello schedario della popolazione temporanea e non al registro dei residenti. L'iscrizione a quest'ultimo è legata al possesso di requisiti specifici quali la tipologia di permesso di soggiorno, il tempo di permanenza nel centro di accoglienza e altri requisiti a discrezione del Comune competente. Si tratta di una scelta operata da molti Comuni a causa della diminuzione dei fondi per la spesa sociale, al fine di erogare i servizi, di cui l'iscrizione anagrafica è propedeutica, solo a coloro che effettivamente si stabiliranno in modo permanente sul territorio.

che riconosce l'identità e lo stato di richiedente dell'individuo, e di un cedolino di ricevuta di richiesta rilasciato dalla Questura. L'operatrice spiega però che quest'ultimo documento genera molto spesso dei disguidi e delle situazioni paradossali: si sono infatti verificati episodi in cui alcune donne ospitate siano state fermate dalle forze dell'ordine e trattenute in Questura per una notte in quanto non veniva riconosciuta la validità del cedolino come documento, pur essendo stato rilasciato dalla Questura stessa.

Durante il periodo di attesa della decisione definitiva della Commissione, il progetto SPRAR prevede che il CISV abbia il dovere di provvedere alla richiesta del codice fiscale e all'iscrizione al SSN per ogni beneficiaria. In tal caso è sufficiente presentare l'attestato nominativo, con conseguente rilascio della tessera sanitaria. Tali diritti appartengono alle richiedenti a prescindere dal loro inserimento nel progetto, pertanto il disbrigo di tali procedure può anche essere autonomo. Ciò nonostante, spesso le donne non sono pienamente a conoscenza dei diritti che spettano loro in quanto richiedenti, se non addirittura del significato stesso di essere richiedenti protezione internazionale. In questi casi il passaparola con individui che hanno già espletato questo genere di pratiche diventa decisivo al fine di acquisire le informazioni necessarie circa gli adempimenti a cui la richiedente deve provvedere.

Esclusivamente dopo aver formalizzato la domanda di protezione internazionale tramite il deposito del C3 in Questura, le richiedenti possono accedere al sistema SPRAR. Essendo uno dei requisiti di accesso il non possedere adeguati mezzi economici che possano garantire il sostentamento della persona, la Questura ha il compito di indicare alle richiedenti la possibilità di ottenere il rilascio di una dichiarazione di indigenza da parte della Prefettura. Attraverso tale dichiarazione si richiede l'ammissione alle misure di accoglienza. Grazie al supporto dell'Ufficio stranieri del Comune e della Pastorale migranti della Diocesi, le richiedenti che evidenziano la loro condizione di necessità vengono inserite in un *database* comunale e, quindi, in una lista di attesa per accedere al sistema di accoglienza SPRAR. Costoro vengono inoltre informate circa la presenza sul territorio di servizi quali le mense della Caritas o i dormitori con disponibilità di posti letto. Alcune donne vengono inserite nel progetto Hopeland, una sorta di «pre-SPRAR» che consiste in una prima e modesta presa in carico con la possibilità di ricevere buoni pasto e di frequentare corsi per l'apprendimento della lingua italiana. All'Ufficio stranieri spetta il compito di

stabilire il livello di urgenza individuale circa l'accesso al progetto e di assegnare i posti all'interno delle strutture di accoglienza.

Al momento dell'entrata nel progetto del CISV, le nuove beneficiarie devono sostenere un colloquio di inserimento, il quale si configura come un momento di verifica legato ad aspetti riguardanti la salute, i documenti, le esperienze pregresse di formazione e lavoro, le aspettative. Si tratta di una prima occasione in cui le operatrici hanno la possibilità di osservare la beneficiaria, in modo tale da prendere degli spunti che fungeranno da base alla formalizzazione del progetto iniziale. A tal fine, da febbraio 2017, per ogni beneficiaria è previsto un Piano di autonomia individuale (PAI) avente la funzione di scheda di inserimento, in cui vengono riportati i dati personali raccolti durante il colloquio di inserimento. Prima di procedere all'inserimento effettivo, le beneficiarie devono firmare il Contratto di accoglienza e la Scheda di inserimento individuale. Infine, le operatrici hanno il dovere di leggere il Regolamento interno del CISV, con l'ausilio di una mediatrice culturale, che assume il ruolo di strumento fondamentale al fine di stabilire una prima relazione tra la beneficiaria e il progetto, fissando limiti all'interno dei quali tale rapporto si può sviluppare. Tale Regolamento indica alcune regole di buona condotta atte a garantire una convivenza serena e civile tra tutte le donne ospitate, quali il rispetto dei turni di pulizia, il rispetto dell'arredamento e degli oggetti ad uso comune, il risparmio energetico, la richiesta di autorizzazione da parte delle operatrici per ospitare donne esterne o per pernottare al di fuori dal centro, l'obbligo di collaborazione e di partecipazione attiva al progetto e di partecipare a tutti i colloqui di gruppo ed individuali. Questi ultimi erano precedentemente organizzati su base settimanale, al momento, invece, si tengono una volta ogni due settimane, con l'ausilio di una mediatrice linguistica e culturale. Infine, un'apposita sezione del regolamento è dedicata ai provvedimenti disciplinari, applicati quando questo viene disatteso. Sono previsti nove richiami totali, di cui i primi tre non hanno particolari conseguenze e comportano un richiamo da parte dell'Ufficio stranieri, i secondi tre implicano una sospensione e gli ultimi tre determinano l'espulsione definitiva dal progetto da parte dell'Ufficio stesso.

## **6.4. I servizi all'integrazione: formazione, lavoro e inserimento abitativo**

### **6.4.1. Formazione scolastica**

Come sappiamo, la formazione scolastica è considerata un diritto e un dovere per i minori a partire dai 5 anni di età, pertanto ogni bambino che viene ospitato all'interno del CISV in età di scuola dell'obbligo viene iscritto alla scuola elementare.

Per i bambini più piccoli è prevista l'opportunità di iscrizione sia all'asilo nido, generalmente a partire dai 7 e gli 8 mesi di vita, che alla scuola materna a partire dai 3 anni. In entrambi i casi l'inserimento è facoltativo, ma comunque utile perché la madre possa concentrarsi su una serie di attività, quali l'apprendimento della lingua italiana e lo svolgimento di un tirocinio formativo, e perché il minore inizi ad entrare in contatto con il contesto scolastico.

Per quanto riguarda la formazione scolastica delle beneficiarie, l'obiettivo principale dello SPRAR prevede obbligatoriamente per tutte il conseguimento della licenza media. Formalmente questo obiettivo viene raggiunto attraverso l'iscrizione e la frequentazione dei corsi di formazione per adulti offerti dai CPIA. Il CISV fa riferimento al CPIA del Circolo didattico Aristide Gabelli che, collaborando con l'Ufficio stranieri, propone corsi *ad hoc* indirizzati ai rifugiati o ai richiedenti protezione internazionale.

Ogni beneficiaria viene iscritta ai suddetti corsi, i quali sono molto numerosi e variegati in termini di livello di preparazione. Tali corsi sono finalizzati all'accumulazione di competenze ed ore che vanno a costituire i crediti formativi necessari al conseguimento della licenza. Altre possibilità formative che permettono di ottenere crediti formativi sono le iscrizioni ad ulteriori corsi di italiano, come quelli offerti da Alma Terra o dal Sermig<sup>148</sup>. Inoltre, prerogativa specifica del CISV è quella di offrire lezioni individuali di italiano, preparate e tenute dai volontari, che si concentrano principalmente sull'aiutare ogni utente a superare difficoltà specifiche nell'apprendimento. Anche le attività svolte all'interno del CISV costituiscono crediti formativi, in quanto è stata attivata una convenzione per il diritto allo studio con il CPIA Gabelli. L'esame viene sostenuto presso il CPIA, con la possibilità di scegliere

---

<sup>148</sup> Il Sermig (Servizio missionario giovani) è stato fondato nel 1962 da Ernesto Olivero con l'obiettivo di sconfiggere la fame, dedicarsi ai poveri e ai giovani e sviluppare una cultura della pace.

due sessioni distinte, una a gennaio e una a giugno.

L'apprendimento della lingua italiana prosegue anche dopo aver ottenuto la licenza media, partecipando ad ulteriori corsi per mantenere e migliorare le competenze acquisite.

In alcuni casi, sebbene abbastanza rari, le beneficiarie proseguono gli studi. È l'esempio di H., giovane donna somala che nel suo Paese di origine aveva completato il ciclo di studi superiori. Non potendo però veder riconosciuto il suo titolo di studio in Italia, con immediato accesso all'Università di Torino come da sua aspirazione, ha scelto di proseguire la sua formazione in una scuola serale.

Talvolta, anche chi vorrebbe proseguire gli studi preferisce avviare subito il percorso di formazione professionale per necessità di natura economica.

#### ***6.4.2. Formazione professionale e inserimento lavorativo***

Successivamente si procede con la formazione professionale, la quale prevede l'accesso e la frequenza di corsi che finalizzati al rilascio di una qualifica professionale, o a corsi intermedi di preparazione ai primi. L'organizzazione di tali corsi è interna al sistema SPRAR di Torino, più precisamente il soggetto promotore è l'Ufficio stranieri del Comune, il quale viene sostenuto dall'ausilio delle agenzie formative che erogano i corsi. Si tratta di corsi destinati esclusivamente ai beneficiari dei centri SPRAR e relativi a settori quali la pasticceria, le strutture ricettive e l'assistenza familiare. Esistono anche altri corsi offerti sul territorio da agenzie formative, come le case di carità o l'Engim<sup>149</sup>, che essendo destinati a tutti rendono difficile l'inserimento dei richiedenti protezione internazionale, in quanto il loro livello di italiano è spesso troppo basso per superare il test di ammissione previsto.

Altro strumento fondamentale per la formazione al lavoro è rappresentato dal tirocinio formativo. Si tratta di tirocini retribuiti, a spese del Comune, svolti presso aziende in cui le competenze professionali delle beneficiarie possano essere migliorate, con la speranza di ottenere un contratto di lavoro al termine dello *stage*. Si tratta infatti dell'ultimo passo antecedente all'avviamento al lavoro.

---

<sup>149</sup> Engim Piemonte è stato fondato nel 1979 a Nichelino (TO) ed organizza corsi di formazione professionale, oltre ad erogare servizi di orientamento al lavoro.



Il problema fondamentale di tali tirocini formativi, la cui durata massima è di sei mesi, è che generalmente le beneficiarie non ottengono alcun contratto di lavoro al termine della loro esperienza e il rapporto lavorativo si chiude. Il lavoro degli operatori finalizzato a cercare e trovare opportunità di tirocini formativi non conduce, perciò, ad un esito finale sempre positivo in termini contrattuali. Negli ultimi anni vi è stato un solo caso al CISV di una beneficiaria che sia riuscita ad ottenere un contratto di lavoro per assistenza familiare, quello di Z., la quale possedeva un'ottima conoscenza dell'italiano e, essendo una rifugiata, aveva già maturato alcune esperienze lavorative di *back office* in Italia.

Le ragioni di questo fenomeno risiedono generalmente nella mancanza di possibilità di assunzione all'interno dell'azienda, a causa della saturazione del mercato del lavoro, e nel fatto che di frequente le tirocinanti non dispongono delle competenze sufficienti per proseguire una collaborazione. Prima della crisi economica le beneficiarie ospitate nel CISV, che provenivano da Paesi come il Camerun, la Nigeria, la Costa d'Avorio e il Congo, erano in linea di massima più qualificate rispetto al flusso di donne somale arrivate negli ultimi anni. Inoltre, in taluni casi, si riscontrano problematiche legate a pregiudizi e intolleranza, oltre alla difficoltà di adattamento reciproco.

Tra le aziende in cui le beneficiarie del CISV svolgono i tirocini vi sono strutture alberghiere, ostelli, case di riposo, imprese di pulizia, ristoranti e bar. Le mansioni svolte riguardano soprattutto le pulizie, oppure, negli ultimi due casi, il lavapiatti e l'aiuto-cuoco.

Per le categorie più vulnerabili si cercano opportunità di tirocini formativi non necessariamente finalizzati ad imparare a svolgere un dato mestiere. Questi vengono piuttosto attivati con lo scopo di dar loro l'occasione di fare un'esperienza che permetta di comprendere le regole del contesto lavorativo e la gestione dei rapporti con i colleghi e i datori. Inoltre, vengono spesso organizzati degli incontri, all'interno della casa stessa, volti a fornire informazioni circa le opportunità lavorative e la condotta che bisogna tenere sul posto di lavoro.

Ciò dimostra che l'opportunità di svolgere un tirocinio viene offerta a tutte le beneficiarie, indipendentemente dalla loro vulnerabilità psicologica, a meno che non vi siano problemi di salute o stati di gravidanza che ne obblighino l'interruzione o la non attivazione.

Infatti, per quanto concerne la ricerca del lavoro, il metodo applicato rimane sempre quello della grande attenzione al singolo caso, pertanto ogni progetto individuale ha i suoi tempi e le sue modalità che non vengono imposte dall'alto. Per esemplificare la questione, tra i mesi di marzo e giugno del 2017 il progetto SPRAR del Comune di Torino, che dà sempre molto spazio al campo della formazione e dell'apprendimento della lingua italiana, ha previsto l'erogazione di due corsi: si tratta di una formazione per la collaborazione polivalente nelle strutture ricettive e una formazione per assistenza familiare. L'operatrice chiarisce che i corsi vengono proposti sempre a tutte le ospiti, ma non tutte possono aderire, per mancanza di strumenti cognitivi che rende difficile l'adattamento al contesto lavorativo, o per esigenze e aspirazioni che si discostano dalle proposte offerte.

Loro sono molto abili alla sopravvivenza, perché sono riuscite ad arrivare indenni fino a qua, ma fanno più fatica a gestire la pianificazione di un futuro. Una vita indipendente, con una parziale libertà, con diritti e doveri.<sup>150</sup>

Se per noi può essere considerato scontato e banale, bisogna tener conto che il sistema di valori e lo stile di vita dei Paesi di provenienza sono molto differenti da quelli che si registrano in Italia, pertanto anche l'adattamento richiede un grande impegno e un grande sforzo. Compito del progetto è mettere le utenti nelle condizioni necessarie per poter vivere in questo nuovo sistema, aiutandole a prospettare un futuro a medio-breve termine da costruire sulla base dei loro desideri, le loro capacità e le loro aspirazioni, ma facendole anche coincidere con le prospettive reali, spesso diverse da quelle da loro immaginate. Per tale motivo le operatrici svolgono un ruolo di mediazione tra due mondi e due visioni distinte della vita, perché le beneficiarie raggiungano uno stato di adattamento.

Lo strumento lavoro viene dunque utilizzato su un doppio binario, per cui le utenti non solo imparano un mestiere, ma mettono anche alla prova loro stesse e la loro personalità. Se il loro modo di essere risulta essere ancora troppo disorientato e distante rispetto alla nuova vita, o troppo focalizzato sul passato e su ciò che è stato lasciato al Paesi di origine, come la famiglia, l'esperienza lavorativa può rivelarsi un carico eccessivo che la beneficiaria non utilizzerà come strumento di crescita ed integrazione.

---

<sup>150</sup> Intervista dell'8 maggio 2017.

Le operatrici del CISV ritengono estremamente importante il permettere che il periodo, soprattutto iniziale, trascorso all'interno del progetto sia per le beneficiarie un momento di decantazione dalle vicende passate, in quanto si tratta di persone fisicamente e psicologicamente stanche e provate. Il progetto SPRAR può essere per alcuni versi molto rigido, il CISV lo rende più flessibile tentando da un lato di perseguire gli obiettivi universali proposti e dall'altro di plasmare ogni singolo progetto sulla base della risposta individuale di ogni utente. Se su alcuni aspetti non si transige in alcun modo, ed è il caso dell'accompagnamento all'ottenimento dei documenti, dell'apprendimento della lingua italiana e del rispetto delle regole del centro, al contrario l'autonomia lavorativa è un obiettivo che il CISV non riesce a garantire se non in rari casi in cui la beneficiaria è stata seguita per molto tempo, anche quattro o cinque anni.

I traumi che queste donne subiscono, in particolare le beneficiarie di questo progetto che spesso lasciano intere famiglie con figli nel loro Paese, sono talmente profondi che non possono essere trascurati a favore di questioni più materiali, per quanto importanti. Solo quando la persona impara a gestire il passato e le paure ad esso legate, si può ripartire.

Se la situazione è evidentemente complessa in relazione alle rifugiate, i casi delle richiedenti asilo, ospitate nel CISV a partire dal 2016, sono persino più difficoltosi da gestire in questi termini in quanto si tratta di persone arrivate in Italia da pochissimo tempo e, di conseguenza, ancora totalmente immerse nella vita e nelle abitudini antecedenti il loro arrivo, con un mondo nuovo con cui fare i conti e un futuro tutto da costruire.

#### **6.4.3. *Inserimento abitativo***

Idealmente, se le beneficiarie ottengono un contratto di lavoro che permetta loro di sostenere le spese di un'abitazione, il progetto SPRAR prevede il sostegno all'inserimento abitativo attraverso i fondi precedentemente illustrati<sup>151</sup>.

Nel caso specifico del CISV, come osservato, tutto ciò non è possibile, pertanto le operatrici procedono alla ricerca di soluzioni abitative alternative facendo riferimento alle reti di conoscenza create nel corso del tempo. Alcune di queste

---

<sup>151</sup> Capitolo III, paragrafo 4.7.

soluzioni riguardano l'ospitalità extra progetto all'interno della casa, l'ospitalità presso la parrocchia di Mappano (TO), proposte di coabitazione e *housing sociale*. Fino al 2014 vi era anche la possibilità di accoglienza familiare in seguito all'uscita dal progetto SPRAR; ad oggi questo tipo di accoglienza è invece parallela al progetto stesso e finanziata con gli stessi fondi.

Le summenzionate sistemazioni vengono sostenute grazie alle borse lavoro delle beneficiarie che contribuiscono in parte alle spese, oppure grazie alla generosità di volontari che finanziano le abitazioni. Non sempre, però, tali soluzioni risultano disponibili e, soprattutto, non possono esserlo per tutte le beneficiarie in uscita. Alcune di loro decidono così di lasciare l'Italia o di recarsi presso le case occupate di cui un esempio a Torino è costituito dall'ex villaggio olimpico del Lingotto.

In linea di massima il 60% delle beneficiarie del CISV ha la possibilità di essere inserito in sistemazioni alternative.

Vi è, infine, il caso di una beneficiaria somala, R., che è stata finora l'unica ospite del CISV che sia riuscita ad ottenere l'assegnazione di una casa popolare.

#### ***6.4.4. Le attività di animazione socio-culturale***

Le attività di rilevanza sociale e culturale promosse all'interno del CISV riguardano soprattutto uscite sul territorio per visitare i luoghi torinesi di interesse, in modo tale che le donne possano scoprire ed imparare a conoscere anche i luoghi della città che non siano strettamente legati allo svolgimento dei loro impegni quotidiani, come recarsi presso il CPIA, l'Ufficio stranieri o il mercato di Porta Palazzo. Vengono inoltre organizzate gite fuori porta, gite al mare o negli agriturismi, serate dedicate al cineforum, partecipazione ad eventi organizzati, ad esempio, da Arte Migrante, o di particolare valore per la città, come la festa di S. Giovanni. In aggiunta, il progetto SPRAR del Comune di Torino organizza corsi ricreativi di danza, musica e teatro per donne richiedenti protezione internazionali o rifugiate, uno dei quali iniziato nel mese di aprile 2017. All'interno del CISV sono soprattutto i volontari a dedicarsi a questo tipo di attività, che per la maggior parte è necessario che siano gratis per questioni di *budget*.

L'operatrice fa notare come sia alquanto faticoso stimolare l'interesse e la

motivazione riguardo la partecipazione delle beneficiarie a queste attività extra. In tale circostanza entra in gioco, oltre la stanchezza o eventuali imprevisti, il fattore culturale, per cui l'idea di tempo libero dedicato ad attività svolte per il proprio piacere personale non è automaticamente concepita da tutte le donne ospitate. Spesso queste attività vengono considerate superflue rispetto all'abituale utilizzo del tempo libero che prevede il recarsi in chiesa anche più volte alla settimana, pregare, fare la spesa o trascorrere ore in compagnia delle proprie amiche.

Le beneficiarie caratterialmente più curiose sono coloro che più volentieri partecipano agli eventi proposti, ma sono numericamente in minoranza.

Le gite al mare sono quelle che riscuotono il maggiore interesse, a differenza delle uscite al cinema, ambiente che mette spesso le donne a disagio e al quale viene generalmente preferita la visione di un film a casa.

#### **6.5. *Il colloquio individuale***

Il regolamento interno del CISV precisa chiaramente che uno degli obblighi principali a carico delle beneficiarie consiste nella loro partecipazione ai colloqui individuali, che si tengono una volta ogni due settimane. Il colloquio individuale è lo strumento di base utilizzato dalle operatrici per dedicare del tempo ad ogni singola utente al fine di verificare lo stato del piano di autonomia individuale, del lavoro svolto negli ultimi quindici giorni e per risolvere le problematiche che emergano durante la discussione con la persona. Possono esserci infatti problemi nei rapporti con le altre coinquiline presenti nella casa, questioni di tipo amministrativo o burocratico, oppure problemi personali legati alla famiglia rimasta nel Paese di origine. Inoltre, è proprio in questa sede che le operatrici verificano lo stato di salute della beneficiaria, facendo emergere eventuali problematiche. Gli strumenti di aiuto offerti dalle operatrici hanno il duplice obiettivo di ripristinare il rispetto del regolamento da parte dell'utente e di riportarla ad un suo stato di benessere.

Il processo di cura consiste anche nel farsi carico di una preoccupazione, di un problema di una persona. Alla base c'è un'accoglienza nell'ascolto e nel prendersi carico anche delle problematiche che possono sembrare banali. Se per loro non sono banali, bisogna cercare di dare una

risposta<sup>152</sup>.

Vitale è lo sviluppo di un rapporto di fiducia tra l'operatrice e la beneficiaria, che si costruisce e si rafforza anche attraverso la disponibilità all'aiuto. Altro elemento fondamentale, evidenzia l'operatrice, è il non creare mai delle aspettative illusorie. Tutto ciò che viene detto o garantito è qualcosa che le operatrici sanno potrà essere realizzabile, in quanto ogni parola data viene accolta come un vero e proprio impegno che, se non mantenuto, verrebbe vissuto come una sorta di tradimento.

Nei casi in cui si rileva una profonda sofferenza connessa ad un trauma subito in passato, si tende ad indagare riguardo la necessità di intraprendere un percorso di psicoterapia, che molto spesso viene inizialmente rigettato dalle beneficiarie. Ciò accade per una concezione, strettamente culturale, che queste hanno dello psicologo come un «medico dei pazzi». Pertanto, è compito dell'operatrice lavorare su questa convinzione al fine di sradicarla e far comprendere loro che si tratta di una possibilità che viene offerta perché possano prendersi del tempo ed uno spazio per curarsi, impedendo che le difficoltà e le sofferenze diventino più acute. Grazie a questo lavoro, che definirei di mediazione culturale, spesso le donne ospitate che necessitano di cure psicologiche intraprendono questo tipo di percorso. Alcune terapie hanno esiti molto positivi, talvolta invece il percorso viene interrotto. Essendo i fondi limitati, non vi è uno psicologo *d'équipe* e non tutte le beneficiarie possono usufruire del servizio, perciò si tende a segnalare solo coloro che hanno subito traumi importanti e che faticano a rielaborarli ed andare oltre.

Talvolta anche particolari riti religiosi tradizionali possono avere un'influenza positiva a livello psicologico e psicosomatico, pertanto le operatrici non pongono limiti a tali funzioni. Una di queste è una particolare lettura del Corano: sette uomini leggono le scritture disponendosi in cerchio intorno alla donna, la quale pone i piedi in una bacinella d'acqua benedetta che permette di allontanare gli spiriti maligni.

È inoltre possibile usufruire di piccoli anticipi economici per risolvere una preoccupazione legata, ad esempio, a problemi di salute di un membro della famiglia rimasto nel Paese di provenienza.

I colloqui sono un importante strumento che permette di far emergere quale sia il progetto di vita delle donne ospitate, che generalmente riguarda l'autonomia, anche se intesa in maniera diversa rispetto all'autonomia concepita in Occidente. Non

---

<sup>152</sup> Intervista 8 maggio 2017.

avendo i mezzi per poter realizzare questo progetto da sole, le beneficiarie necessitano sovente dell'aiuto delle operatrici. È questa la ragione principale per cui è fondamentale che tra le due parti si instauri un rapporto di onestà e fiducia reciproca. L'operatrice ricopre così un ruolo di filtro tra la società italiana e i desideri delle ospiti, il che significa che le utenti devono essere libere di compiere le proprie scelte personali, a meno che queste non siano contrarie al regolamento; d'altra parte, l'operatrice ha modo di osservare le beneficiarie, e stabilire se il lavoro svolto sia positivo o meno, e di orientarle verso gli scenari reali della società italiana in cui queste devono inserirsi.

Durante i colloqui individuali, le operatrici cercano perciò di individuare se e quali problematiche affliggono la donna; vengono segnalati eventuali richiami; si affrontano questioni relative agli aspetti sanitari, i tirocini formativi, l'apprendimento dell'italiano, il rapporto con le altre coinquiline, lo stato dei documenti.

I colloqui si svolgono sempre in presenza della beneficiaria, di un'operatrice e di una mediatrice linguistico-culturale. Le mediatrici che collaborano con il CISV sono quattro: una anglofona, una francofona, una di madrelingua somala ed una di madrelingua araba. Una delle mediatrici che ho avuto l'opportunità di intervistare<sup>153</sup>, tra quelle che hanno senza dubbio la maggior esperienza in materia, mi ha spiegato che ha dovuto frequentare l'apposito corso organizzato dal Comune di Torino, al termine del quale ha ottenuto un'qualifica professionale che l'ha abilitata all'esercizio della professione. Il contributo della mediatrice è fondamentale. La mediazione linguistica consiste nella traduzione puntuale di tutto ciò che operatrice e beneficiaria si dicono, senza riassunti né cambiamenti. Dal punto di vista culturale vi è la mediazione riguardo tutto ciò che genera la maggior parte delle incomprensioni tra operatrici ed utenti. Tra i problemi che si presentano più di frequente si può citare l'esempio relativo alla gestione del tempo: spesso le donne arrivano in ritardo ai colloqui e ciò può essere percepito dall'operatrice come una volontaria mancanza di rispetto dei propri impegni, mentre nella maggior parte delle volte si tratta semplicemente di un fattore culturale per cui il concetto africano di puntualità è molto più labile rispetto a quello italiano. Talvolta dei malintesi possono essere generati da un tono di voce più alto del normale che viene colto come un rimprovero, o da uno

---

<sup>153</sup> Intervista del 11 maggio 2017.

sbuffo dal quale si può dedurre una mancanza di interesse. Il compito della mediatrice è proprio gestire queste conflittualità, generate da modi molto diversi di far fronte alle situazioni e di relazionarsi con le persone, cercando di impedire che queste incomprensioni generino delle distanze tra operatrici e beneficiarie tali da diventare incolmabili ed irreversibili. È perciò importante che le due parti si vengano incontro reciprocamente.

### ***6.5.1. La preparazione dell'audizione alla Commissione territoriale***

Il racconto della storia personale richiede un processo molto graduale. Innanzitutto viene domandato alle beneficiarie se siano a conoscenza del significato di rifugiato, di diritto d'asilo, delle implicazioni relative all'ottenimento dello status o delle conseguenze di un diniego, in modo tale che queste siano consapevoli della natura della loro richiesta. Dopo alcuni mesi, si inizia a chiedere di raccontare la propria storia, che generalmente avviene in più momenti diversi.

I colloqui, sia che siano ordinari, sia che siano incentrati sul racconto della storia, si tengono all'interno di un ufficio del CISV, nel totale rispetto della *privacy*. Essendo io un soggetto osservatore esterno, all'inizio di ogni primo colloquio con una beneficiaria è stata lasciata loro completa libertà di scelta sulla possibilità che anch'io potessi ascoltare o meno. Se non in un solo caso isolato, tutte le donne si sono dimostrate estremamente aperte e tranquille riguardo la mia presenza, il che dimostra in modo molto chiaro quale sia il loro livello di fiducia nei confronti delle operatrici.

I colloqui durano all'incirca 45 minuti ciascuno, durante i quali vengono poste domande molto varie, dallo stato di salute alla comprensione della nozione di status di rifugiato. In quest'ultimo caso l'operatrice lascia l'utente libera di raccontare la propria storia, cercando talvolta di veicolare il racconto chiedendo informazioni circa le condizioni del Paese di origine, la situazione familiare, le difficoltà incontrate in passato, se abbia subito delle persecuzioni, quali sarebbero le conseguenze di un suo ipotetico rimpatrio. Le domande non sono mai fissate anticipatamente, ma seguono un ordine naturale attenendosi a ciò che viene raccontato dalla donna e rispettandone i tempi di silenzio necessari perché questa possa pensare e ricordare. Pertanto il racconto non viene mai interrotto. Altro elemento interessante che ho potuto notare è



che l'operatrice si rivolge sempre direttamente alla beneficiaria, sia verbalmente che a livello di contatto oculare, pur essendo presente la mediatrice che provvede alla traduzione di quanto detto.

Una donna che ha subito gravi traumi, sia fisici che psicologici, fa molta fatica a ricordare episodi dolorosi legati al passato, molto spesso l'unico desiderio è quello di dimenticare tutto. Talvolta il trauma impedisce di ricordare in maniera precisa quanto successo, pertanto le imprecisioni all'interno del racconto non indicano necessariamente che la donna nasconda qualcosa. Le conseguenze negative del trauma sono molteplici: dalla perdita di autostima alla fatica a concentrarsi, dalla perdita di memoria alla distorsione inconscia dei fatti<sup>154</sup>. Talvolta la fatica scaturisce anche dalla vergogna o dal dolore provati nel raccontare alcuni episodi particolarmente gravi, quali possono essere gli abusi sessuali o la morte di un familiare. Ogni segnale di disturbo emotivo, espresso a livello verbale o non verbale, deve essere quindi osservato e compreso dall'operatrice.

Per i suddetti motivi, o per altre ragioni, può accadere che il racconto risulti confuso, intricato o debole. In tali casi l'operatrice chiede dei chiarimenti a riguardo, al fine di dare alla beneficiaria l'opportunità di fornire i dettagli più rilevanti ed una spiegazione.

In presenza di elementi contraddittori o deboli all'interno della storia, è previsto l'intervento di un avvocato. Il CISV si appoggia sovente all'associazione Articolo 10, la quale offre, dal settembre del 2016, un servizio di sportello bisettimanale tenuto da esperti legali specializzati in materia di immigrazione e diritto di asilo. Una delle operatrici dello sportello che ho avuto modo di intervistare collabora spesso con le operatrici del CISV al fine di fornire un aiuto nell'elaborazione della storia delle donne accolte. Il compito del legale, in questo caso non interno alla struttura, è di aiutare l'utente a fornire la maggior parte di dettagli possibili allo scopo di rendere il racconto coerente e verosimile. Quello del legale si configura come sostegno extra rispetto al primo orientamento compiuto dall'operatore, in quanto fornisce chiarimenti riguardo i diritti che spettano ai richiedenti, cercando di dipanare eventuali dubbi. Per quanto la funzione dello sportello di Articolo 10 prevederebbe solo tale tipo di sostegno, gli operatori legali offrono frequentemente

---

<sup>154</sup> UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, Roma, 2016, p. 20.

servizi aggiuntivi che riguardano l'ascolto delle storie più intricate e più difficili, ossia delle storie di donne che hanno più difficoltà a raccontare e che quindi rischiano di non ottenere la protezione internazionale. Ovviamente nulla viene inventato, la finalità del supporto legale è far sì che nella storia emergano gli elementi più rilevanti, cronologicamente ordinati, che talvolta la donna può trascurare per le ragioni più disparate.

Una delle esperte legali di Articolo 10 evidenzia l'importanza di compiere ricerche di diritto sui Paesi di provenienza, a sostegno della storia, con il contributo di un antropologo che si rivela generalmente fondamentale. Non è infatti possibile stabilire la verità assoluta delle storie raccontate dalle beneficiarie, ma se ne può stabilire la coerenza e verosimiglianza, sia in fase preliminare che da parte della stessa Commissione, la quale considera con particolare attenzione le informazioni relative alla situazione politica e giuridica del Paese di origine.

Ove necessario, la beneficiaria può essere accompagnata all'audizione presso la Commissione da un avvocato, dal momento che vi sono in gioco questioni di diritto che rendono il momento simile ad una vera e propria udienza. L'audizione in Commissione è causa di forte stress per le donne, le quali sentono la pressione di quello che viene a volte percepito come un esame o, addirittura, un interrogatorio. È prerogativa delle operatrici interne al CISV e delle operatrici di Articolo 10 di rassicurarle. È questa la ragione fondamentale per cui si chiede che la storia sia raccontata durante i colloqui, che simulano talvolta l'audizione stessa, poiché ciò dà la possibilità di riordinare le idee e di sentirsi più sicure di fronte alla Commissione.

Le domande poste e verbalizzate dalla Commissione riguardano:

- la conferma delle proprie generalità;
- informazioni sulla propria famiglia, sul Paese di origine o il villaggio di provenienza, sul livello di istruzione;
- le ragioni che hanno motivato la fuga dal Paese;
- eventuali chiarimenti e approfondimenti;
- le ragioni per cui sarebbe rischioso ritornare in patria.

Avendo avuto modo di seguire i colloqui per circa un anno e mezzo, ho potuto ascoltare anche alcune delle storie che sono state raccontate durante questi momenti. In tali casi è stato chiesto nuovamente alla beneficiaria se fosse o meno un problema il fatto che, oltre all'operatrice e alla mediatrice, ci fosse un soggetto esterno, come ero

io. Anche in queste situazioni nessuna di loro ha mai mostrato disagio o contrarietà. Le storie di queste donne sono coperte dall'obbligo di silenzio professionale, pertanto in questa sede verranno riportati solo degli stralci che garantiscano il pieno anonimato dei soggetti interessati.

Tra le storie più intense c'è quella di L., giovane richiedente asilo proveniente dal Camerun:

L. racconta di essere stata promessa in sposa dalla sua famiglia ad un uomo anziano molto ricco, contro la sua volontà, quando era ancora una ragazzina. La donna ha subito numerosi maltrattamenti da parte delle precedenti mogli del marito, anche di tipo fisico, ed è stata ripetutamente abusata dall'uomo. Quando quest'ultimo è morto, il figlio ha preso il suo posto, ereditandone anche le mogli. Anche questo secondo marito era molto violento ed abusava di lei. Pur essendo sorvegliata, L. riesce a scappare ed inizia così il suo lungo viaggio che, molto tempo dopo, l'avrebbe condotta in Italia. L. lavora saltuariamente per procurarsi il denaro necessario per proseguire fino a che, al confine con la Libia, è costretta ad affidarsi ai trafficanti. Dopo la dura traversata del deserto, viene consegnata a degli altri trafficanti che la portano in una sorta di ghetto. Solo lì L. comprende di essere arrivata là dove vengono raccolte le persone che partiranno per l'Europa. La situazione che si delinea per lei è la stessa di una prigioniera, non può né tornare indietro, né proseguire per mancanza di soldi. Si trova in un vero e proprio limbo fatto di paura ed abusi sessuali ripetuti. Grazie alla generosità di altri migranti, L. riesce a pagare l'ultima tappa del viaggio e viene imbarcata su un gommone del tutto inadeguato per una traversata così lunga. L. e gli altri migranti presenti sul gommone sono stati fortunatamente salvati da una grande nave soccorso italiana e portati in un centro di primo soccorso in Calabria.

Un'altra storia molto esemplificativa riguardo alla questione della tratta è quella di E., proveniente dalla Nigeria:

Con la promessa di trovare un lavoro in Italia, in Nigeria E. viene sottoposta ad un rituale durante il quale giura che non sarebbe scappata e non avrebbe tradito la *madame*. Si trattava però di un inganno in quanto, una volta arrivata nel nostro Paese, E. viene costretta a prostituirsi per

pagare il debito di viaggio. Il problema fondamentale delle vittime della tratta, e anche di E., riguarda il giuramento stesso, poiché temono che venire meno ad esso possa provocare delle ritorsioni molto gravi. Inoltre, la famiglia di E., rimasta in Nigeria, è stata più volte minacciata dai trafficanti, pertanto pagare il debito diventa per queste donne un vero e proprio obbligo.

Un'ultima storia molto forte, e che completa il quadro di tutte le tipologie di beneficiarie ospitate al CISV, è quella di K., rifugiata di origine somala:

K. sposa di nascosto un ragazzo appartenente ad un clan minoritario, molto discriminato in Somalia<sup>155</sup>. Quando la sua famiglia viene a saperlo K. viene sequestrata in casa e non ha più possibilità di vedere il marito, né di sapere se sia vivo o meno. K. riesce a fuggire e si mette alla ricerca di trafficanti che la possano condurre il più lontano possibile dal Paese. Il viaggio è molto lungo e faticoso, attraversa il deserto e viene ripetutamente picchiata e torturata, non le viene dato abbastanza cibo né acqua. A causa delle violenze subite, K. soffre ancora di problemi di salute e presenta diversi disturbi psicosomatici. In Libia viene arrestata perché non aveva abbastanza soldi per proseguire. Grazie ad una famiglia che decide di aiutarla, riesce ad accumulare il denaro necessario e si imbarca per arrivare in Italia. Dopo essere sbarcata in Sicilia, si reca in Norvegia, dalla quale viene rimandata in Italia perché, essendo questo il Paese di primo approdo, è qui che deve presentare domanda di protezione internazionale.

---

<sup>155</sup> In Somalia vi sono molti clan, alcuni dei quali sono considerati nobili perché direttamente discendenti da uno dei padri fondatori. Gli altri vengono invece definiti impuri a causa della tradizione di contrarre matrimoni misti con popolazioni non somale. Questi ultimi subiscono forti discriminazioni nel Paese. La divisione etnica è stata particolarmente accentuata dall'amministrazione italiana durante il periodo coloniale, con lo scopo di assicurarsi manodopera a basso costo tra i clan inferiori.

Fonte: Luca Puddu, *L'Islam politico in Somalia: radici e pragmatismo contemporaneo*, in «Centro italiano di studi sull'Islam politico», anno 1, numero 5, novembre 2010 ([http://www.academia.edu/3981432/L\\_Islam\\_politico\\_in\\_Somalia\\_radici\\_storiche\\_e\\_pragmatismo\\_contemporaneo](http://www.academia.edu/3981432/L_Islam_politico_in_Somalia_radici_storiche_e_pragmatismo_contemporaneo))

## 6.6. *Proroghe ed uscita dal progetto*

Come precedentemente descritto, la permanenza all'interno del progetto SPRAR viene garantita per tutto il periodo necessario all'espletamento della richiesta di protezione internazionale e per sei mesi dall'ottenimento di questa, prorogabili. Si tratta di una tempistica assolutamente insufficiente, dal momento che un processo di integrazione, perché sia effettivo, richiede molto più tempo. Pertanto all'interno del CISV la richiesta di proroghe è pressoché la norma. Per richiedere una proroga le operatrici devono informare il Comune e fare richiesta tramite la banca dati del Servizio centrale. È quest'ultimo che decide se e di quanto tempo prorogare il progetto di una beneficiaria, per un massimo di sei mesi a volta.

Ogni richiesta di proroga deve essere ragionevolmente motivata e il fatto che una beneficiaria non abbia trovato un lavoro che le assicuri il mantenimento di un'abitazione non è considerato un motivo sufficiente. Le motivazioni devono essere strettamente connesse al tipo di progetto avviato con la singola beneficiaria. Un esempio può essere rappresentato dal caso in cui il progetto individuale sia incentrato sull'aspetto sanitario e non si sia ancora concluso perché l'utente si è sottoposta ad un'operazione chirurgica a distanza di pochi mesi dalla scadenza del progetto, necessitando quindi di un altro periodo di degenza. In questa situazione è possibile richiedere la proroga. Un altro esempio riguarda le donne particolarmente vulnerabili, come le mamme con figli minori a carico, o le beneficiarie che necessitano di più tempo per ultimare un percorso formativo o professionale.

L'operatrice afferma che normalmente le donne ospitate al CISV ottengono sempre la proroga del progetto, raggiungendo talvolta anche i due anni di permanenza.

In nessun caso è stato possibile raggiungere l'autonomia dopo i sei mesi previsti dal progetto, pertanto le uniche circostanze in cui il CISV non ha richiesto le proroghe sono state essenzialmente legate a motivi disciplinari, per cui si è determinata un'uscita anticipata dal progetto a causa delle ripetute infrazioni del regolamento interno. Altre volte può succedere che alla scadenza non vi siano più ragioni perché la beneficiaria prosegua il percorso, dal momento che è mancata la collaborazione da parte sua nell'ambito del progetto.

Se da una parte la richiesta delle proroghe è un aiuto importantissimo nei confronti delle beneficiarie, perché si dà loro modo di finire o almeno di avanzare nel loro percorso verso l'autonomia, d'altra parte esse rallentano inevitabilmente il *turn*

over all'interno delle strutture di accoglienza, che dovrebbe essere garantito proprio dalla breve permanenza degli utenti vista la sproporzione tra posti SPRAR disponibili e richieste di accoglienza. Infatti, il progetto SPRAR dimostra ingenti difficoltà a decollare dal punto di vista quantitativo, sia per quanto riguarda il numero di posti non proporzionale rispetto al numero di richieste, sia relativamente alle disomogeneità territoriali che possono scaturire dalla partecipazione su base volontaria degli enti locali ai bandi. Pertanto «storicamente il sistema SPRAR non è stato in grado di far fronte al bisogno di accoglienza dei migranti forzati»<sup>156</sup>.

L'uscita dal CISV, anche dopo aver ottenuto diverse proroghe, non è indicatore di un raggiungimento dell'autonomia. Come illustrato in questo capitolo<sup>157</sup>, il CISV si impegna, grazie alle reti territoriali costruite nel tempo, a trovare delle sistemazioni alternative alle utenti, nonostante si tratti di un lavoro che, teoricamente, non competerebbe alle operatrici perché si tratta di una mansione extra rispetto a quelle previste dal progetto.

Spesso una delle decisioni prese autonomamente dalle donne è quella di cercare fortuna fuori dall'Italia, nonostante abbiano ottenuto la protezione internazionale, provando a presentare domanda di asilo in un altro Paese membro dell'Unione europea, in particolare in Germania o in Francia, sotto falso nome. A causa del Regolamento Dublino, supportato dall'Eurodac, è comunque inevitabile che queste vengano rimpatriate in Italia.

In altri casi l'alternativa è rappresentata dalle case occupate, quale l'ex Moi, che vanifica qualsiasi tentativo di integrazione, sia per l'illegalità con cui è facile entrare in contatto, sia per la situazione di ghetto che viene a crearsi.

Nel rispetto del rapporto di fiducia e onestà che si crea durante il progetto, è importante per le operatrici che, al termine di questo, le beneficiarie siano a conoscenza del fatto che non vi sarà un'altra possibilità di proroga o di sistemazione alternativa. Le donne sono consapevoli che non è sicuro che la rete sarà in grado di ospitarle in qualche modo, pertanto sono le stesse utenti ad attivarsi per trovare una sistemazione. Nessuna di loro arriva impreparata all'uscita.

Il sistema SPRAR è sicuramente il miglior sistema di accoglienza messo in atto in Italia, in quanto ha realmente sviluppato un sistema di accompagnamento sociale

---

<sup>156</sup> Chiara Marchetti, *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in «Profughi», n. 86, 2016, p. 130.

<sup>157</sup> Capitolo III, paragrafo 5.4.3

integrato e non assistenzialista. Si tratta di una vera *best practice* che potrebbe essere esportata anche a livello europeo<sup>158</sup>.

La sua maggior problematica, riscontrata ovviamente anche dal CISV, risiede però nella questione dei tempi. Questi sono assolutamente insufficienti perché una donna, emigrata forzatamente e non per questioni economiche, spesso vulnerabile psicologicamente, possa imparare bene l'italiano, risolvere i suoi problemi di salute, trovare un lavoro e una casa e riuscire ad adattarsi ad una realtà totalmente diversa rispetto a quella in cui ha vissuto per tutta la vita. Le poche donne che sono riuscite a raggiungere l'autonomia sono state coloro la cui permanenza nel CISV è durata fino a quattro o cinque anni.

I lunghi tempi relativi alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale non fanno che aggravare la questione. Infatti prima dell'ottenimento dello status di rifugiato è pressoché impossibile avviare un vero e proprio progetto di integrazione con le richiedenti, se non dal punto di vista sanitario o dell'apprendimento della lingua. Per citare un esempio relativo all'avvio di un tirocinio formativo, una delle operatrici evidenzia che essendo il codice fiscale rilasciato alle richiedenti di tipo numerico, e non alfanumerico come quello dei cittadini italiani, esso non sempre viene accettato dal *software* della banca dati dei CPI. Si tratta di nuova procedura telematica predisposta dall'Agenzia delle entrate con una comunicazione di servizio del luglio 2016, la quale attribuisce un codice fiscale numerico provvisorio ai richiedenti protezione internazionale, il quale viene convertito in codice fiscale alfanumerico al momento della risposta affermativa da parte della Commissione territoriale. Diverse associazioni, tra cui ASGI, Caritas, Emergency e Fondazione Migrantes, in una lettera inviata all'Agenzia delle entrate e ai Ministeri della Salute e dell'Interno nel novembre 2016, si sono dimostrate preoccupate poiché tale procedura non consente il pieno godimento dei diritti da parte dei richiedenti, i quali riscontrano delle difficoltà nell'accesso al SSN, nell'isciversi ai tirocini formativi, nell'ottenere il rilascio di farmaci con prescrizione medica<sup>159</sup>. Ciò rappresenta un limite all'integrazione ed un trattamento discriminatorio, perché non permette l'effettiva attivazione dei tirocini e, di conseguenza, produce nelle richiedenti uno stress aggiuntivo, in quanto una delle loro maggiori preoccupazioni riguarda le

---

<sup>158</sup> A. Suprano, *Il sistema di accoglienza in Italia. Un cammino verso l'integrazione?*.

<sup>159</sup> ASGI, *Richiedenti asilo: a rischio l'accesso ai diritti fondamentali con il codice fiscale numerico*, 26 novembre 2016 (<http://www.asgi.it/attivita/codice-fiscale-numerico-richiedenti-asilo-protezione-internazionale/>)

famiglie rimaste in patria che necessitano di aiuto economico o verso le quali si vorrebbe procedere al ricongiungimento familiare. In una serie di raccomandazioni, l'UNHCR ha affermato che è necessario che l'Italia offra maggiori e più diversificati servizi ai richiedenti protezione internazionale e ai rifugiati, in modo tale da facilitare e promuovere il loro processo di integrazione, in quanto «in Italia il percorso di integrazione dei beneficiari (...) continua ad essere seriamente limitato e rappresenta pertanto una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano»<sup>160</sup>.

Un'altra problematica riguarda le risorse economiche messe a disposizione per il progetto, che non sono sempre adeguate. L'operatrice precisa infatti che il costo di ogni persona ospitata nello SPRAR, nel caso specifico delle donne o delle madri con figli, dovrebbe essere di 50 € al giorno. Il costo di gestione di ogni utente all'interno del CISV ammonta, in realtà, a poco più della metà. Questo è un problema che non colpisce tanto le beneficiarie quanto piuttosto gli enti gestori, poiché viene attribuito un valore alquanto basso al lavoro svolto e si rendono spesso necessari dei tagli sugli stessi servizi offerti: è il caso esemplare dei colloqui individuali, che prima erano organizzati settimanalmente ed ora ogni quindici giorni. È per queste ragioni che il CISV decide di accompagnare le beneficiarie in un percorso che spesso va oltre la progettualità, grazia all'ausilio delle attività dei volontari.

Inoltre, manca chiaramente una fase post SPRAR, una sorta di terza accoglienza a livello nazionale. Torino è uno dei pochi Comuni d'Italia ad offrire il cosiddetto Rifugio diffuso, che consiste nell'accoglienza familiare. Questa accoglienza oggi è parte dello stesso sistema SPRAR, il che significa che viene finanziato con le stesse risorse e che colei che esce da un centro di seconda accoglienza non può accedervi. A Torino il gestore dell'accoglienza familiare è l'Ufficio pastorale migranti e vi sono circa ventotto posti disponibili.

Dal 2015, grazie alle sollecitazioni di Papa Francesco e dell'arcivescovo Cesare Nosiglia, si è aperta la possibilità di accoglienza anche all'interno delle parrocchie della Diocesi di Torino, gestita su base volontaria. Altro importante contributo viene offerto dall'associazione Articolo 10 di Torino<sup>161</sup>.

L'accoglienza all'interno delle strutture diocesane è stata predisposta in seguito

---

<sup>160</sup> C. Marchetti, *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, cit., p. 141.

<sup>161</sup> Queste due realtà verranno presentate nel corso del prossimo capitolo.



ad un appello pronunciato da Papa Francesco in occasione dell'Angelus del 6 settembre 2015, durante il quale si è rivolto alle parrocchie, alle comunità religiose, ai monasteri e ai santuari di tutta Europa perché questi dessero attuazione al messaggio evangelico accogliendo le famiglie di profughi. Perché questa accoglienza potesse essere attivata è stato innanzitutto necessario informare le comunità di riferimento e formare tutti i soggetti coinvolti, dalle parrocchie ai volontari. I percorsi di formazione sono stati curati dalla Caritas e dalla Fondazione Migrantes, sia a livello regionale che diocesano. Lo stile di accoglienza presso le strutture diocesane, sia edifici parrocchiali che appartamenti privati, è di tipo familiare e comunitario ed è destinato soprattutto a famiglie. Il tempo di permanenza è compreso tra sei mesi e un anno. Per quanto riguarda l'accoglienza dei rifugiati che escono da un progetto SPRAR concluso, l'accoglienza diocesana è gratuita nel senso che la parrocchia non riceve contributi da parte dell'ente gestore, anche se eventuali aiuti possono essere disposti dalla Conferenza episcopale italiana nei confronti delle diocesi più bisognose<sup>162</sup>.

All'appello del Papa si è unito quello dell'Arcivescovo di Torino Cesare Nosiglia. La Fondazione Migrantes della diocesi di Torino ha stimato che nel primo anno di attività siano stati «255 i rifugiati ospitati gratuitamente (...). Delle 255 persone accolte, 135 sono rifugiati (quindi con titolo di protezione riconosciuto) ospitati gratuitamente da 16 parrocchie singole, 8 Unità pastorali, 7 congregazioni, dal Seminario diocesano e dalla Diocesi di Torino. Si tratta di progetti concordati con la Migrantes Torino e ogni singolo beneficiario, con durata media di 12-18 mesi»<sup>163</sup>.

Come nel progetto SPRAR, anche l'accoglienza in parrocchia tiene conto della necessità di elaborare per ciascun accolto un percorso individuale che lo accompagni verso il raggiungimento dell'autonomia, nonostante tali percorsi siano gestiti da personale volontario e non da educatori o altre figure professionali.

L'Associazione Articolo 10 ONLUS, il cui nome trae ispirazione dall'omonimo articolo della Costituzione, svolge una serie di attività di supporto alle donne rifugiate o richiedenti asilo di Torino, sia singole che con figli minori a carico, le quali vengono definite “vulnerabili tra i vulnerabili”, e ai nuclei familiari. Particolare attenzione viene posta sull'accesso al lavoro, dal momento che le donne uscite dal progetto

---

<sup>162</sup> Conferenza episcopale italiana, *Vademecum- Indicazioni alle diocesi italiane circa l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, Roma, 13 ottobre 2015.

<sup>163</sup> Ufficio pastorale migranti, *Migrantes Torino: accoglienza in parrocchia 2016*, 12 settembre 2016 (<http://www.migrantitorino.it/?p=41540>)

SPRAR, come abbiamo visto, non hanno un contratto lavorativo e, di conseguenza, si trovano nell'impossibilità di condurre una vita autonoma. L'Associazione si pone in tal modo come un'alternativa ai dormitori cittadini, alle case occupate della città e ai processi di ghettizzazione che non offrono alcuna speranza di integrazione. Lo scopo di Articolo 10 è perciò fornire l'accompagnamento sociale, sanitario e lavorativo avente come obiettivo finale l'avvio del processo di autonomia e di integrazione<sup>164</sup>. Tra i servizi offerti vi è anche il già menzionato sportello bisettimanale rivolto ai richiedenti protezione internazionale e ai rifugiati che necessitano di informazioni di carattere soprattutto legale, oltre l'aiuto che viene fornito alle donne ospitate nel CISV circa la ricostruzione della storia personale in preparazione all'audizione dinnanzi la Commissione territoriale.

---

<sup>164</sup> Articolo 10 ONLUS.

## CAPITOLO IV

### L'UNIONE EUROPEA TUTELA IL DIRITTO D'ASILO?

#### *1. Le istituzioni europee e le politiche d'asilo e di immigrazione*

La gestione delle politiche europee in materia di asilo è stata protagonista di un processo di progressiva comunitarizzazione. *In primis* il Trattato di Amsterdam ha dato vita, nel 1997, ad uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, all'interno del quale rientrano le disposizioni riguardanti l'asilo e l'immigrazione. Si rivelò subito necessario che tali disposizioni si sviluppassero in modo conforme alla Convenzione di Ginevra e al Protocollo di New York, al fine di individuare i criteri di determinazione degli Stati membri competenti all'esame delle domande di asilo e di adottare norme minime relative l'accoglienza, le qualifiche e le procedure. La politica d'asilo viene rafforzata dal Trattato di Lisbona che, a differenza del Trattato di Amsterdam, non prevede la creazione di un sistema d'asilo volto ad implementare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, ma bensì mira a sviluppare una vera e propria politica comune che si fondi sul principio di solidarietà tra Stati membri.

Le misure adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio in materia di asilo prevedono l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria (la ex procedura di codecisione, introdotta dal Trattato di Maastricht nel 1992 e che ha assunto la nuova denominazione con il Trattato di Lisbona), in quanto entrambe le istituzioni assumono il ruolo di organi deliberanti: «l'atto viene adottato in comune accordo con il Consiglio, con l'eventuale intervento di un comitato di conciliazione se tale accordo non si trova subito»<sup>165</sup>. L'adozione del metodo comunitario è stato un processo progressivo dal momento che, per molti anni, le politiche d'asilo venivano attuate attraverso meccanismi di cooperazione intergovernativa e, perciò, erano prerogativa degli Stati membri. La volontà degli Stati di continuare ad esercitare la propria sovranità nei confronti della questione migratoria, impedendo così una definizione esauriente della politica comune sull'immigrazione e l'asilo, si è riflessa sul ruolo del Parlamento europeo, rimasto marginale e limitato. Questo veniva solo informato circa le decisioni assunte dalla Commissione e dal Consiglio, ma non possedeva alcun tipo

<sup>165</sup> Appunti di Democrazia e rappresentanza nell'Unione europea, lezione tenuta dal prof. Paolo Caraffini il 1° aprile 2015 presso il Campus Luigi Einaudi di Torino.

di potere, neanche di natura consultiva. Solo in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam è stato avviato il processo di comunitarizzazione attraverso l'inserimento delle discipline del terzo pilastro all'interno del Titolo IV del TCE. Tuttavia, nel periodo antecedente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il ruolo del Parlamento europeo è rimasto in qualche modo assoggettato alle decisioni del Consiglio, il quale deliberava all'unanimità, previa una semplice consultazione dell'Assemblea. Per quanto riguarda la questione relativa all'asilo, il Titolo IV del TCE, che stabiliva la ripartizione delle competenze tra le due istituzioni, prevedeva l'utilizzo della procedura di codecisione per l'adozione di misure inerenti ad una maggior equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri nella gestione degli afflussi di rifugiati<sup>166</sup>.

Essendo il Parlamento europeo il principale garante della democrazia all'interno del processo decisionale comunitario, la sua marginalizzazione ha determinato per lungo tempo un *deficit* democratico nei confronti delle decisioni adottate in materia di immigrazione e asilo, settori che, per quanto siano ovviamente legati l'uno all'altro, non devono essere percepiti come totalmente sovrapposti. Il Trattato di Lisbona ha determinato un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, il quale può assicurare un controllo preventivo sull'*iter* legislativo dell'Unione, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali enunciati nella CEDU e nella Carta di Nizza.

Ad oggi il Parlamento europeo esercita una certa influenza anche all'interno dell'EASO, esprimendo dei pareri sui candidati alla presidenza ed intervenendo nelle decisioni relative al suo finanziamento. Permangono però molteplici difficoltà nel ricoprire il suo ruolo di pieno colegislatore con il Consiglio, aggravate dal fatto che il Parlamento europeo non possiede un comitato di esperti in materia di immigrazione e asilo e dalla presidenza semestrale del Consiglio che impedisce il *continuum* del suo operato.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il Titolo IV TCE è stato sostituito dal Titolo V TFUE, il quale ha stabilito che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve essere fondato sul rispetto dei diritti fondamentali e sulle tradizioni giuridiche dei

---

<sup>166</sup> Roberta Calvano, Mario Carta, Giuseppe Cataldi, Vincenzo Delicato, Tommaso Edoardo Frosini, Micaela Malena, Bruno Nascimbene, Giuseppe Palmisano, Luigi Sico, Claudio Zanghì, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Teseo Editore, Roma, 2009, p. 172.

diversi Stati membri. Questo ha totalmente assimilato la materia dell'asilo e dell'immigrazione, definite nel Capo II dall'art. 77 all'art. 80, con l'obiettivo, per la prima volta esplicito, di creare una politica comune a tutti i Paesi dell'Unione sulla base del rispetto del principio di solidarietà e di equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi. «L'inserimento a pieno titolo dell'immigrazione tra le politiche interne dell'Unione (...) consentirà anche di attenuare, se non colmare del tutto, il c.d. *deficit* demografico. (...) L'abolizione del terzo pilastro (...) comporterà l'applicazione all'intero settore del c.d. metodo comunitario e dunque il ricorso, per tali materie, alla procedura legislativa ordinaria, e quindi la codecisione»<sup>167</sup>.

Per quanto riguarda le questioni inerenti alle politiche di immigrazione e asilo, la Direzione generale per la migrazione e gli affari interni (DG Home) della Commissione si occupa di negoziare con il Consiglio e il Parlamento europeo al fine di promuovere una cultura dei diritti fondamentali nel rispetto della Carta di Nizza, sia in sede di formulazione delle proposte che in sede di approvazione. Da parte sua, la Commissione sostiene il processo di comunitarizzazione esercitando un potere di influenza sul Consiglio dell'Unione, il Consiglio europeo e gli Stati membri. Essa elabora ogni anno un rapporto sull'immigrazione e l'asilo in cui viene analizzato lo stadio dei lavori. Inoltre la Commissione possiede poteri delegati volti ad adottare perlopiù misure tecniche riguardanti l'Eurodac e Schengen<sup>168</sup>.

Il Consiglio si occupa primariamente di trovare l'equilibrio tra gli interessi comunitari e quelli statali, nonostante ciò sia spesso reso complicato dalla presidenza a rotazione che presenta lo svantaggio di interrompere la prosecuzione dei lavori. «Nella pratica, le negoziazioni recenti sull'asilo e l'immigrazione hanno dimostrato che essendo gli interessi degli Stati membri spesso contrastanti, non è semplice raggiungere la maggioranza qualificata per adottare i testi»<sup>169</sup>.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata a lungo attesa anche per quanto concerne il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale relativo all'immigrazione e all'asilo. Infatti, il Trattato di Amsterdam prevedeva l'obbligo di informazione da parte della Commissione nei confronti dei Governi in modo tale che i Parlamenti nazionali potessero presentare eventuali

---

<sup>167</sup> Ivi, p. 180.

<sup>168</sup> Corinne Balleix, *La politique migratoire de L'Union européenne*, Réflexeurope, Parigi, 2013, p. 85-86.

<sup>169</sup> Ivi, p. 101.

osservazioni, le quali erano però prive di carattere vincolante. Se il controllo esercitato dai Parlamenti nazionali sul Titolo V TFUE è spesso debole, più incisivo è invece il loro ruolo in relazione al Protocollo 2 che fa riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, verso cui i Parlamenti svolgono una funzione di garanzia, soprattutto se le decisioni prese a livello europeo hanno a che fare con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, in quanto esse possono ripercuotersi sui diritti e le libertà individuali. Occorre specificare che nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia la competenza è concorrente, ossia esercitata in maniera congiunta tra Stati membri ed Unione europea, sebbene il coordinamento tra questi risultati spesso difficoltoso.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona gli Stati membri possedevano potere di iniziativa in materia di immigrazione e asilo congiunto a quello della Commissione e alcuni di loro hanno dato origine a disposizioni fondamentali per l'intero quadro comunitario, inserendosi in un fenomeno di europeizzazione orizzontale tra gli Stati membri, o di europeizzazione senza Europa<sup>170</sup>.

Oltre alle istituzioni europee e i Parlamenti nazionali, importante è anche il ruolo delle organizzazioni internazionali attive sul tema dell'integrazione. Tra queste possiamo sicuramente ricordare la già citata OIM e il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), una rete di ottantasette ONG di tutela di rifugiati presenti in più di trenta Paesi europei. La fondazione dell'ECRE, che risale al 1974, è stato un tentativo di europeizzazione dall'alto da parte della Commissione. Molte altre ONG conducono invece un'europeizzazione dal basso, non trovando particolare sostegno da parte delle istituzioni europee, ma cercando comunque l'appoggio degli eurodeputati.

Un aspetto delicato inerente le ONG riguarda l'applicazione della Direttiva europea 90/2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, la quale sancisce che gli Stati membri hanno il dovere di sanzionare chiunque aiuti un cittadino di un Paese terzo o un apolide ad entrare e/o transitare sul territorio dell'Unione. In tal modo si configura la possibilità di incriminare anche le ONG che offrono aiuto umanitario a richiedenti protezione internazionale e rifugiati. La decisione quadro 2002/946/GAI adottata dal Consiglio il 28 novembre 2002 inasprisce ulteriormente il quadro penale per la repressione del favoreggiamento

---

<sup>170</sup> Degli esempi concreti riguardano i Paesi Bassi hanno concepito il concetto di Paese terzo sicuro, mentre la Germania è stata determinante per la stipulazione degli accordi di riammissione.

dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, nonostante l'art. 6 affermi che «l'applicazione della presente decisione quadro non pregiudica la protezione concessa ai rifugiati e ai richiedenti asilo (...) e in particolare l'osservanza da parte degli Stati membri delle loro obbligazioni internazionali». Recenti fatti di cronaca hanno riportato che alcuni membri di ONG sono stati sottoposti ad indagine dalla Procura di Trapani per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Le indagini si concentrano fundamentalmente sul rilevare la sussistenza o meno di un qualsiasi tipo di legame delle ONG con i trafficanti allo scopo di lucrare sul *business* dell'accoglienza, o se semplicemente le imbarcazioni di tali organizzazioni abbiano operato un soccorso in mare pur non avvertendo la Guardia costiera italiana.

Il 10 aprile 2017 l'Agenzia Frontex ha pubblicato un documento basato su un monitoraggio relativo al periodo tra il 13 e il 27 marzo 2017 in, grazie ad informazioni provenienti dalle *intelligence* statali e diverse testimonianze degli stessi migranti, è stato riscontrato che il 90% dei salvataggi compiuti dalle ONG che operano nel Mediterraneo avvengono prima che i barconi facciano richiesta di salvataggio. L'ipotesi è che gli scafisti consegnino ai migranti dei telefoni satellitari su cui sono memorizzati i numeri a cui chiamare, tra cui quelli di diverse ONG. La portavoce di Frontex Izabella Cooper ha affermato, durante un'intervista a La Repubblica, che il rapporto dell'Agenzia non intende accusare le ONG di avere rapporti con i trafficanti, bensì osserva un cambiamento nel *modus operandi* di questi ultimi: se fino al 2012 i barconi giungevano a Lampedusa, dal 2014 hanno iniziato a fermarsi a metà strada tra la Libia e l'Italia e partire dal 2016 i soccorsi avvengono in acque territoriali libiche. Il presidente del Senato italiano Pietro Grasso ha recentemente definito queste accuse generiche e politicamente strumentali, affermando che le ONG «hanno svolto sostanzialmente una funzione pubblica a favore dell'Unione, garantendo servizi che avrebbero dovuto essere semmai assicurati da interventi istituzionali di carattere europeo»<sup>171</sup>

Altre importanti istituzioni che svolgono un ruolo di garanzia dei diritti, in particolar modo dei migranti, sono la Corte europea e il Consiglio d'Europa. Per quanto riguarda quest'ultimo il Trattato di Amsterdam, nella Dichiarazione annessa n. 17, afferma che l'Unione europea ha il dovere di consultare l'UNHCR e altre

---

<sup>171</sup> Il Fatto Quotidiano, *Migranti, Frontex: "I trafficanti di uomini chiamano direttamente le navi delle ONG*, 4 maggio 2017 (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/05/04/migranti-frontex-i-trafficanti-di-uomini-chiamano-direttamente-le-navi-delle-ong/3561864/>)

organizzazioni internazionali che si occupano della materia dell'asilo, tra cui anche il Consiglio. Tale collaborazione è stata esplicitata dal Trattato di Lisbona, all'art. 220 TFUE (ex artt. 302 e 304 TCE), contenuto nel Titolo VI circa le relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i Paesi terzi<sup>172</sup>.

La stessa Dichiarazione n. 17 riconosce un ruolo consultivo ed informativo anche all'UNHCR, il quale deve essere ascoltato relativamente alle questioni che concernono le politiche d'asilo. L'Alto commissariato si impegna soprattutto a far prevalere il riconoscimento del diritto d'asilo su qualsiasi altra forma di protezione internazionale e a monitorare le procedure nazionali d'asilo al fine di garantire che tutte le domande siano esaminate in maniera approfondita. L'UNHCR invia delle raccomandazioni alle presidenze semestrali dell'Unione, tuttavia viene raramente consultato dalle istituzioni a carattere puramente intergovernativo, quali il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo. Al contrario, Commissione e Parlamento europeo mantengono un livello di dialogo più costante con l'UNHCR, tanto che quest'ultimo è parte del consiglio d'amministrazione dell'EASO, pur non esercitando il diritto di voto. Inoltre, l'UNHCR si occupa di inviare agli Stati membri pareri ed informazioni riguardanti la situazione dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti nei Paesi di origine dei migranti, in modo tale che questi elementi possano essere utilizzati in sede di valutazione delle richieste d'asilo<sup>173</sup>.

Se la base giuridica della politica europea comune di asilo risiede nell'art. 78 TFUE, l'intero sistema affonda le sue radici sulle disposizioni contenute nella Convenzione di Ginevra e nel Protocollo di New York. Inoltre, essendo il sistema europeo un «Ginevra-plus», fondamentali sono anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e la Carta di Nizza del 2000. Quest'ultima afferma, all'art. 18, che il diritto d'asilo deve essere garantito nel rispetto della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York, conformemente ai trattati istitutivi della Comunità europea. Inoltre, vengono vietate le espulsioni collettive o quelle individuali nel caso in cui vi sia il pericolo che il soggetto possa incorrere in gravi rischi per la sua vita se fosse rimpatriato (art. 19).

Con il Trattato di Lisbona la Carta ha assunto valore giuridico vincolante, in quanto all'interno di essa vengono enunciati i principi fondamentali su cui si fonda l'Unione europea: la dignità e i diritti umani, il rispetto delle minoranze, la tolleranza,

<sup>172</sup> C. Balleix, *La politique migratoire de L'Union européenne*, cit, p. 74-75.

<sup>173</sup> Ivi, p. 81.



la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza.

La CEDU è stata riconosciuta sia dal Trattato di Maastricht che da quello di Lisbona. L'art. 6 TUE fa riferimento ai diritti fondamentali, rimandando a quelli indicati nella Convenzione. Il caso della CEDU è particolarmente esplicativo del concetto di «Ginevra-plus». Infatti, l'introduzione della protezione sussidiaria nel quadro della Direttiva qualifiche è ispirato all'art. 3 della Convenzione, il quale sostiene che nessun individuo può sottoposto a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti.

L'art. 6.2 TUE menziona infine l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, ipotesi che le consentirebbe di esercitare un controllo diretto sulle politiche inerenti l'immigrazione e d'asilo e di garantire un livello di tutela dei diritti e della libertà fondamentali più elevato ed uniforme rispetto a quanto viene garantito dai singoli Stati membri, stabilendo anche in questo campo il primato del diritto comunitario su quello nazionale. Un accordo di adesione è stato abbozzato nel 2013, se questo entrerà in vigore consentirà a singoli o alle ONG di sottoporre al controllo della Corte di Strasburgo le disposizioni dell'Unione perché queste siano giudicate conformi o meno rispetto ai diritti e alle libertà fondamentali. Attraverso un simile accordo l'Unione darebbe attuazione diretta alla Convenzione<sup>174</sup>.

## **2. *Il Regolamento Dublino III e la mancata applicazione del principio di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea***

L'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex artt. 63 e 64 TCE) pone l'obiettivo della realizzazione della politica comune europea in materia di immigrazione ed asilo, ponendola su un livello di integrazione più elevato rispetto all'adozione di sole norme minime che hanno caratterizzato la prima fase dello sviluppo del SECA. Tale fase corrisponde alla prima generazione di direttive le quali, nel corso degli anni, hanno subito ciascuna delle modifiche sostanziali che permettessero di stabilire un regime maggiormente integrato.

L'art. 78 afferma che l'Unione europea sviluppa una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea volta ad assicurare uno status

<sup>174</sup> Marinella Belluati e Paolo Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carrocci editore, Roma, 2015.

conforme alla necessità di protezione internazionale di ogni cittadino di un Paese terzo che presenta richiesta in uno Stato membro, nel rispetto del principio di *non-refoulement* e delle disposizioni contenute nella Convenzione di Ginevra e nel Protocollo di New York.

Nonostante gli sforzi atti a produrre una convergenza tra le politiche degli Stati membri in materia, la realizzazione pratica del SECA è risultata molto difficoltosa e resta tuttora incompiuta. In una comunicazione del marzo 2014 la Commissione europea ha affermato che «resta ancora molto da fare per garantire la piena applicazione ed esecuzione degli strumenti esistenti. Occorre recepire in modo coerente la normativa sull'asilo (...) e sono necessari ulteriori sforzi mirati all'integrazione». Le lacune che caratterizzano la gran parte della politica comune d'asilo sono dovute soprattutto al fatto che l'armonizzazione delle legislazioni nazionali è stata possibile grazie all'adozione direttive piuttosto che di regolamenti. Le prime, infatti, lasciano un margine di discrezionalità molto più ampio agli Stati, sia da un punto di vista interpretativo che per quanto riguarda la presenza di deroghe. Per di più, alcuni Stati membri hanno introdotto clausole cosiddette di *stand-by* volte a rimandare l'attuazione della normativa comunitaria oltre la data di scadenza prevista.

La normativa può essere definita effettivamente comune solo in relazione ai regolamenti, perciò al Regolamento Dublino, al Regolamento Eurodac e al Regolamento Eurosur.

Il Regolamento Dublino, supportato in modo essenziale dall'Eurodac, è considerato uno dei più importanti sviluppi normativi in materia di asilo dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia le sue criticità sono molteplici e gravano su tutto il sistema, sia a livello europeo che nazionale e locale. Infatti, se Dublino III prevede il cosiddetto meccanismo di allerta rapido da attivare nel caso in cui uno Stato membro si trovi a dover gestire un massiccio afflusso di migranti, con la conseguente pressione sul proprio sistema di asilo, esso non specifica quali misure dovrebbero essere adottate in tale fattispecie.

In particolar modo, il Regolamento Dublino non indica alcuno strumento che consenta una ripartizione più equa degli oneri relativi all'esame delle domande di asilo e all'accoglienza dei richiedenti e dei rifugiati tra gli Stati membri. In via generale la competenza circa l'esame delle domande di protezione internazionale viene attribuita innanzitutto al Paese di primo ingresso, ossia al primo Stato responsabile della

presenza del richiedente sul territorio dell'Unione, così come chiaramente enunciato dall'art. 10 del Regolamento del 2003. L'applicazione di tale principio è pressoché automatica anche in Dublino III ed è finalizzata ad assicurare che ogni domanda di asilo venga esaminata da almeno uno Stato, in modo da prevenire il fenomeno dell'*asylum shopping*. Tale automatismo viene meno solo in casi eccezionali che permettono di usufruire della clausola umanitaria o della clausola di sovranità, o nei casi inerenti la questione dei minori o dei ricongiungimenti familiari. La principale conseguenza dell'applicazione dell'art. 10 è il fatto che la competenza di esame delle domande e di accoglienza ricade quasi totalmente sugli Stati frontaliere dell'area Schengen che, a causa della loro posizione geografica, sono la principale porta di accesso per l'Unione europea. Si tratta soprattutto di Italia e Grecia, ma anche di Malta. La pressione migratoria esercitata su questi Paesi non tiene ovviamente conto del fatto che alcuni di essi versano in condizioni economiche piuttosto critiche e che presentano limitate capacità di accoglienza, dovute alla loro dimensione e alla loro effettiva possibilità di esaminare tutte le domande di asilo, garantendo un'adeguata accoglienza. Ciò rischia pericolosamente di abbassare la qualità della protezione accordata e dei servizi offerti, inoltre si rischia di minare il rapporto di mutua fiducia tra gli Stati membri.

Nei casi in cui l'onere dell'accoglienza a carico di uno Stato rischi di superare la sua stessa capacità di accoglienza, si rende necessaria l'assistenza da parte degli altri Stati, in applicazione del principio di solidarietà.

Il principio di solidarietà è un principio orizzontale poiché, a causa della differente posizione geografica degli Stati membri, l'onere che ricade su di essi in termini di controllo delle frontiere e applicazione delle politiche di asilo è molto variegato. Alcuni di questi sono ovviamente più onerati di altri e «siccome lo Stato che condivide un confine con un Paese terzo svolge la funzione di controllo sulle frontiere anche nell'interesse degli altri Stati, la solidarietà è intesa a “mutualizzarne” almeno parzialmente i costi»<sup>175</sup>. Un'equa ripartizione degli oneri prevederebbe infatti che, una volta riconosciuta la protezione internazionale ad un richiedente, sia l'onere finanziario che la questione dell'accoglienza non ricadessero tutti sullo Stato di primo ingresso. Tuttavia, manca un sistema atto a fissare i criteri di ripartizione dell'ospitalità e, per di più, non viene applicato il principio di mutuo riconoscimento dello status di

---

<sup>175</sup> Antonio Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2014, pp. 858-859.

titolare di protezione internazionale valido in tutti gli Stati.

Ciò che manca a livello europeo in materia di asilo è la concreta attuazione del principio di solidarietà, nonostante l'art. 67 TFUE faccia esplicito riferimento al fatto che la politica comune in materia di asilo debba fondarsi sulla solidarietà tra gli Stati membri, ossia su un'equa ripartizione degli obblighi relativi all'esame delle domande, all'accoglienza e all'integrazione. Pertanto tale principio dovrebbe costituire la base di tutta la politica di immigrazione e di asilo dell'Unione. Ancora una volta, però, manca l'aspetto pratico che porti a compimento quanto enunciato dalla teoria. Infatti, il TFUE non suggerisce le modalità da adottare perché tale ripartizione sia effettivamente equa, bensì vengono semplicemente previste misure di sostegno finanziario che risultano essere comunque insufficienti nei casi in cui il sistema di asilo di un Paese entri in crisi. «Occorrerebbe piuttosto provvedere ad una ripartizione degli oneri operativi e di accoglienza che non si limiti al contributo finanziario, ma che implichi anche il trasferimento dei richiedenti asilo verso Stati membri meno interessati dal fenomeno dell'immigrazione»<sup>176</sup>. La mancata attuazione di questo principio fondamentale deriva da due questioni legate alla rigida applicazione del Regolamento Dublino.

Innanzitutto, quello dell'immigrazione e dell'asilo è un fenomeno strutturale e permanente che interessa l'intera Unione europea, pertanto è necessario adottare iniziative comuni ai fini di garantire una gestione adeguata e proporzionale. Il rischio è infatti che gli Stati più onerati dal Regolamento Dublino decidano di inasprire i controlli alle frontiere esterne, determinando uno spostamento forzoso della pressione migratoria sugli Stati del nord. Nel febbraio 2011 i ministri dell'interno di Italia, Francia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro si sono riuniti a Roma e con un comunicato congiunto hanno formulato delle richieste al Consiglio GAI. Il ministro italiano Maroni ha sollecitato l'applicazione del principio di *burden sharing* tra gli Stati membri, il quale dovrebbe consentire una migliore suddivisione degli oneri inerenti alla gestione di rifugiati, richiedenti asilo o migranti economici. «Emerge così la necessità di un ulteriore “passo” nell'evoluzione dell'integrazione europea sovranazionale verso una “struttura di federalismo solidale”, basato sui principi di solidarietà e di leale cooperazione tra gli Stati membri»<sup>177</sup>.

<sup>176</sup> S. Amadeo e F. Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, cit., p. 25.

<sup>177</sup> Giandonato Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 54.

La solidarietà così intesa esprime la necessità di un federalismo solidale, attuabile concretamente con la modifica o l'adozione di nuovi strumenti normativi in materia di asilo e immigrazione che permettano una condivisione equilibrata delle responsabilità. Il principio di solidarietà, che esige l'esistenza di fiducia reciproca e la leale cooperazione tra tutti gli Stati membri, dovrebbe inoltre essere attuato dal legislatore tenendo conto sia degli interessi comuni dell'Unione che delle esigenze dei singoli Stati coinvolti. Mancando però l'applicazione di tale principio, il SECA non può essere definito propriamente come un regime comune poiché si tratta in realtà di un «ravvicinamento delle legislazioni nazionali sulle procedure, delle qualifiche e dell'accoglienza che può in parte ridurre quei movimenti secondari (*asylum shopping*) di richiedenti asilo»<sup>178</sup>.

L'eccessiva pressione migratoria esercitata su alcuni Stati membri causa in diversi casi la violazione di diritti e libertà fondamentali, come dimostrato da alcune sentenze delle Corte EDU o della Corte di Giustizia. A tal proposito ricordiamo rispettivamente la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*<sup>179</sup> e la sentenza *N.S. e al.*<sup>180</sup>. Quest'ultima ha affermato sostanzialmente che il presupposto secondo cui i diritti fondamentali vengono effettivamente garantiti e rispettati in tutti gli Stati membri dell'Unione non ha carattere assoluto, bensì relativo, pertanto la Corte ha così ridimensionato il principio di mutua fiducia nell'ipotesi in cui possono sussistere gravi carenze sistemiche delle procedure di asilo e nella successiva accoglienza. In tali casi i trasferimenti dei richiedenti da parte dello Stato richiesto verso lo Stato di primo ingresso devono essere sospesi e si rende necessario ricorrere alla clausola di sovranità per determinare lo Stato competente all'esame della domanda, in modo tale che la procedura non si protragga per un periodo di tempo irragionevolmente lungo.

La giurisprudenza *N.S.* mette perciò in discussione la premessa fondamentale su cui si basa l'intero sistema Dublino, ossia che tutti gli Stati membri siano Stati

---

<sup>178</sup> Ivi, p. 69.

<sup>179</sup> Sentenza della Grande camera CEDU n. 30696/09, 21 gennaio 2011. Il ricorrente è stato un cittadino afgano entrato illegalmente in Grecia, arrestato e successivamente espulso, che ha deciso di presentare domanda di asilo in Belgio. Le autorità belghe, in applicazione dell'art. 10 del Regolamento Dublino II, hanno inviato una richiesta di presa in carico alla Grecia.

<sup>180</sup> Sentenza della Grande sezione della Corte di Giustizia, procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10, 21 dicembre 2011. I fatti riguardano dei cittadini afgani, iraniani ed algerini arrivati in Grecia, trattenuti senza possibilità di presentare domanda di asilo e destinatari di un provvedimento di espulsione. I ricorrenti si sono recati nel Regno Unito e in Irlanda, i quali avevano disposto il loro rinvio verso la Grecia, in applicazione dell'allora Regolamento Dublino II.

sicuri, pertanto l'applicazione stessa del Regolamento può rivelarsi incompatibile con l'obbligo di tutela dei diritti umani. Allo stesso tempo, la sentenza rivela la fragilità del principio di mutua fiducia, il quale viene sovvertito in presenza di una falla sistemica senza che la Corte dia alcuna indicazione relativa alle violazioni dei diritti umani che generano tale falla. L'unico elemento fornito dalla Corte è quello della notorietà, facendo riferimento ai rapporti elaborati da autorità sovranazionali o ONG, in modo tale da evitare il più possibile che siano gli stessi Stati a procedere con valutazioni unilaterali in merito alle condizioni del sistema di asilo di un altro Stato membro, salvaguardando così i rapporti diplomatici<sup>181</sup>.

La Corte europea si è nuovamente pronunciata sul tema con la sentenza *Tarakhel c. Svizzera*<sup>182</sup>. All'origine del ricorso vi è stato il rinvio in Italia di due coniugi e dei loro sei figli di nazionalità afghana. La famiglia, sbarcata in Calabria nel luglio del 2011 e ospitata nel CARA di Bari, aveva tentato senza alcuna autorizzazione di recarsi prima in Austria e poi in Svizzera, con lo scopo di presentarvi domanda di protezione internazionale. Entrambe le autorità, sia quelle austriache che quelle elvetiche, hanno però rigettato la richiesta, presentando domanda di presa in carico da parte dell'Italia che era il Paese di primo ingresso della famiglia. Dopo aver visto respinti tutti i ricorsi interni contro il provvedimento di espulsione emesso nel gennaio 2012, la famiglia si è rivolta alla Corte EDU lamentando che il rinvio in Italia, dato il difficoltoso accesso alle strutture di accoglienza e l'inadeguatezza delle condizioni di vita all'interno di esse, avrebbe violato gli artt. 3, 8 e 13 CEDU, ossia il divieto di trattamenti inumani o degradanti, il diritto al rispetto della vita familiare e il diritto ad un ricorso effettivo. Stabilito che la violazione dell'art. 8 non sussiste e dopo aver successivamente rigettato il reclamo nei confronti dell'art. 13, la Corte si è concentrata sulla presunta violazione dell'art. 3. Il semplice rinvio del nucleo familiare verso l'Italia non rappresenta un'infrazione poiché, essendo la Svizzera impegnata a rispettare il Regolamento Dublino, questa ha applicato la cosiddetta clausola di sovranità che le conferisce potere discrezionale circa le domande da esaminare pur essendo un altro lo Stato competente. Il divieto di non espellere un richiedente asilo verso un altro Stato si impone solo nelle circostanze in cui vi è il rischio che il soggetto espulso possa essere sottoposto a tortura o altri

---

<sup>181</sup> S. Amadeo e F. Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, cit., p. 274-275.

<sup>182</sup> Sentenza della Grande camera CEDU, ricorso n. 30747/14, 4 novembre 2014.

trattamenti inumani o degradanti. Nella fattispecie del caso in questione la Corte ha escluso l'esistenza di carenze sistemiche all'interno del sistema italiano d'asilo tali da precludere il rinvio dei richiedenti verso il Paese, a differenza di quanto appurato nella sentenza *M.S.S.* nei confronti della Grecia. Pertanto non si tiene conto della situazione generale vigente in Italia, ma del caso particolare dei ricorrenti, i quali componevano un nucleo familiare caratterizzato dalla presenza di minori, per cui le condizioni di accoglienza devono essere appositamente calibrate. Per tale ragione la Corte ha dichiarato che la Svizzera incorrerebbe in una violazione dell'art. 3 CEDU se i ricorrenti fossero rinviiati in Italia senza che le autorità elvetiche ottengano prima delle garanzie individuali da parte dell'Italia circa l'adeguatezza dello stato di accoglienza nei confronti dei minori, che devono essere accolti in strutture e in condizioni adeguate, e garanzie sul mantenimento dell'unità familiare<sup>183</sup>.

Prendendo in considerazione diversi rapporti elaborati da organizzazioni governative e ONG, la Corte ha rilevato particolari difficoltà da parte dell'Italia nel fornire sistemazione a tutti i richiedenti presenti sul suo territorio, dal momento che il numero delle domande presentate è eccedente rispetto ai posti disponibili nelle strutture di accoglienza SPRAR. Il rischio che viene sottolineato è quello relativo all'inserimento dei richiedenti in centri sovraffollati, con conseguenti ripercussioni sulle condizioni di vita e sulla *privacy*, in particolar modo se tra questi richiedenti sono presenti nuclei familiari composti da minori.

Data la presenza di una vulnerabilità specifica del sistema di asilo italiano, nonostante non sia stata riscontrata una falla sistemica, la Corte ha deciso, a maggioranza dei suoi membri e richiamando la Direttiva accoglienza, che il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo vulnerabili quali un nucleo familiare con minori potrebbe causare, in mancanza di adeguate garanzie, la violazione dell'art. 3 CEDU. «Nel caso in esame (...) la minore età ha potenziato l'esposizione al rischio di violazione dell'art. 3, date le condizioni generali di accoglienza degli asilanti nello Stato di arrivo (...). Affermato il carattere assoluto dell'art. 3, la relativa applicazione è variabile in funzione delle caratteristiche del caso di specie»<sup>184</sup>. In definitiva, la Corte stabilisce che la decisione di trasferire i richiedenti asilo verso lo Stato membro

---

<sup>183</sup> Asilo in Europa, *Sentenza Tarakhel contro Svizzera – La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene l'Italia uno Stato non completamente sicuro per i richiedenti asilo più vulnerabili*, 13 novembre 2014.

<sup>184</sup> Giovanni Cellamare, *In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino*, in «Studi sull'integrazione europea», n. 1, 2015, p. 77.

competente in base ai criteri del Regolamento Dublino deve sempre essere assunta nel rispetto dei diritti umani, e deve perciò tenere conto sia della situazione generale del sistema di asilo di tale Stato, sia della situazione individuale dei richiedenti e delle loro peculiari esigenze. La novità fondamentale di questa sentenza risiede nel fatto che vengono fatte prevalere garanzie individuali a beneficio di singoli richiedenti che, se rinviiati negli Stati di primo ingresso, potrebbero rischiare di subire di trattamenti inumani o degradanti, sottolineando l'esigenza di garantire una maggiore tutela dei diritti fondamentali nel quadro del sistema Dublino, «se è vero che quest'ultimo non viene considerato solo come un meccanismo inteso a velocizzare e rendere efficienti i trasferimenti»<sup>185</sup>.

Il trasferimento di un richiedente verso il Paese di primo ingresso, per quanto questo possa essere uno Stato membro dell'Unione, in mancanza di garanzie individuali circa l'effettiva garanzia dei diritti e delle libertà individuali, può determinare addirittura la violazione del principio di *non-refoulement* e la mancata applicazione della Convenzione di Ginevra, in quanto lo Stato che emette il decreto di espulsione non solo espone l'individuo ad un rischio, ma non ottempera neanche agli impegni assunti a livello di diritto internazionale, in quanto garantire il diritto d'asilo, ossia la più alta forma di protezione internazionale, è l'obbligo fondamentale in capo alle parti contraenti.

Vi è uno strumento di solidarietà definito dal diritto derivato dell'Unione europea, precisamente dall'art. 78.3 TFUE, il quale sancisce che «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio [a maggioranza qualificata], su proposta della Commissione, [e previa consultazione del Parlamento europeo] può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati». Questa disposizione è stata definita dalla Direttiva protezione temporanea del 2001, con l'intento di fornire una risposta solidale a livello europeo nei casi di afflussi massicci di cittadini di Paesi terzi in situazioni di emergenze umanitarie. Gli Stati membri, su base volontaria, devono cooperare tra loro, tenendo conto della loro capacità di accoglienza, al fine di trasferire gli sfollati ed assicurare un'equa ripartizione delle responsabilità. Tuttavia, la Direttiva non è mai stata attivata, nonostante l'Italia ne avesse richiesto l'applicazione nel 2011 per far fronte al flusso di

<sup>185</sup> Serena Bolognese, *Immigrazione e asilo*, in «Diritti umani e diritto internazionale», vol. 9, 2015, n. 1, p. 236.



migranti provenienti dalla Tunisia.

### 3. *La riforma del sistema Dublino*

Il Regolamento Dublino è stato oggetto di revisione nel 2013, grazie ad una proposta avanzata dalla Commissione nel dicembre del 2008 per stabilire nuovi criteri di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Tale revisione, che presupponeva l'esistenza di una serie di difficoltà relative a Dublino II messe in luce dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia, ha dato vita al nuovo Regolamento Dublino III, tuttora vigente.

Dublino III ha apportato diverse modifiche al precedente Regolamento, in particolare nei riguardi dell'applicazione della normativa a tutti i tipi di protezione internazionale, dunque non solo all'asilo ma anche alla protezione sussidiaria. Inoltre è stato introdotto un meccanismo di allerta rapida da attivare nei casi in cui la pressione migratoria nei confronti di alcuni Stati si faccia tanto pesante da mettere in crisi l'intero sistema nazionale di asilo. Nonostante la Commissione avesse inizialmente proposto l'inclusione di una clausola di sospensione da applicare in tali fattispecie, l'attenzione è stata posta sulla prevenzione e la gestione solidale delle eventuali crisi<sup>186</sup>. In tal modo i sistemi nazionali di asilo sono costantemente monitorati allo scopo di far emergere tempestivamente le situazioni di crisi e gestirle attraverso piani di azione elaborati dallo Stato stesso.

Inoltre, l'art. 3 par. 2 del Regolamento Dublino III deroga l'applicazione automatica dei trasferimenti dei richiedenti protezione internazionale dallo Stato richiesto allo Stato di primo ingresso qualora vi siano «fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante».

Nonostante la riforma, il Regolamento Dublino III presenta diversi aspetti critici, infatti «per tutti è ormai assodato che è un colosso inefficiente, sia per il numero di trasferimenti che realizza effettivamente in rapporto allo sforzo burocratico che impone, sia per la contraddizione con i flussi dell'attuale programma europeo di

---

<sup>186</sup> C. Balleix, *La politique migratoire de L'Union européenne*, cit, p. 175-176.

*relocation*»<sup>187</sup>. Le problematiche maggiori riguardano le difficoltà nella cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda l'assegnazione di responsabilità dei trasferimenti e il problema concreto relativo all'accesso dei richiedenti alle procedure per ottenere protezione internazionale. La stessa Commissione europea, nell'Agenda europea sulla migrazione presentata il 13 maggio 2015<sup>188</sup>, dichiara che il sistema Dublino non funziona come dovrebbe, in quanto le regole non sono pienamente applicate da tutti gli Stati e poiché si tratta di un regime ormai sorpassato, dal momento che questo era stato pensato in un periodo in cui i flussi di richiedenti erano quantitativamente e qualitativamente differenti.

Il 4 maggio 2016 la Commissione ha presentato la propria proposta di riforma per il nuovo Regolamento Dublino IV<sup>189</sup>. Il principio fondante della proposta stabilisce che i richiedenti asilo debbano presentare domanda d'asilo nel primo Paese di ingresso, a meno che la loro famiglia non si trovi in un altro Stato, ma il nuovo meccanismo garantirà che nessuno degli Stati membri si ritrovi con un'eccessiva pressione sul suo sistema di asilo. La proposta mira, inoltre, a trasformare l'EASO in una vera e propria agenzia dell'Unione europea per l'asilo e a rafforzare il sistema Eurodac al fine di contrastare il fenomeno dell'*asylum shopping*.

L'intenzione della Commissione è quella di riformare radicalmente il sistema europeo comune di asilo, ponendolo nelle condizioni di fornire adeguate soluzioni a medio termine in risposta ai futuri flussi migratori. Il nuovo sistema Dublino prospettato dalla Commissione sarà caratterizzato da maggior solidità, equità ed efficienza, non essendo stato inizialmente pensato per garantire una ripartizione solidale dell'onere migratorio.

I principi e gli obiettivi su cui si baserà il nuovo sistema Dublino riguarderanno:

- Solidarietà. Innanzitutto, il sistema dovrà basarsi sul rispetto del principio di solidarietà. Attraverso l'introduzione del cosiddetto meccanismo di equità, il sistema sarà tempestivamente in grado di stabilire quando uno Stato sia sottoposto ad un'eccessiva pressione relativa alla presentazione di domande di protezione internazionale, basandosi sulle dimensioni fisiche e sulla ricchezza

<sup>187</sup> Ufficio pastorale migranti, *Regolamento Dublino, lavori in corso. Con le proposte della società civile*, 27 maggio 2017 (<http://www.migrantitorino.it/?p=43491>)

<sup>188</sup> Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 maggio 2015.

<sup>189</sup> Commissione europea, Comunicato stampa – *Verso un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile*, Bruxelles, 4 maggio 2016.

del Paese. Nel momento in cui tale Stato dovesse superare il 150%, termine fissato per la quota di riferimento, i nuovi richiedenti verranno ricollocati in altri Stati membri. Agli Stati membri sarà accordata la possibilità di derogare temporaneamente al sistema di ricollocamento, a patto che questo versi un contributo di solidarietà, fissato a 250mila €, allo Stato che prenderà in carico il richiedente al suo posto;

- Efficienza. Saranno previsti tempi più brevi per l'invio delle richieste di trasferimento e per la loro esecuzione, consentendo una rapida determinazione della responsabilità degli Stati membri in termini di trattamento delle domande di asilo;
- Prevenzione del fenomeno dell'*asylum shopping*. Saranno chiariti gli obblighi giuridici in capo ai richiedenti e le conseguenze relative la violazione della normativa in materia di asilo al fine di scoraggiare i movimenti secondari e gli abusi di sistema;
- Tutela degli interessi dei richiedenti. Si tratta soprattutto di maggiori garanzie fornite nei confronti di soggetti vulnerabili quali i nuclei familiari e i minori;
- Rafforzamento del sistema Eurodac. Il nuovo sistema prevederà non solo la consueta identificazione dei richiedenti asilo, ma anche dei soggetti in posizione di irregolarità sul territorio dell'Unione, al fine di prevenire l'immigrazione clandestina e facilitare i rimpatri. Per tale ragione le informazioni raccolte dalle autorità competenti saranno più numerose e riguarderanno, oltre le impronte digitali, i dati anagrafici relativi il nome, la data di nascita, la nazionalità, i documenti e le foto di ogni individuo;
- Creazione di un'agenzia europea per l'asilo. Si tratta in tal caso di una trasformazione dell'EASO, il cui mandato sarà rafforzato e le cui funzioni saranno ampliate allo scopo di gestire eventuali carenze strutturali che potrebbero emergere all'interno del sistema di asilo dell'Unione europea. L'agenzia dovrà occuparsi dell'applicazione del meccanismo di equità, della valutazione delle domande di protezione internazionale, di promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni tra Stati, di provvedere all'assistenza tecnica ed operativa delle guardie costiere e di frontiera e agli Stati il cui sistema di asilo è eccessivamente onerato.

La proposta della Commissione ha destato alcune preoccupazioni, espresse in

particolar modo da parte dell'ECRE e della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE). Entrambe concordano sul fatto che la questa non tiene adeguatamente conto delle esperienze passate, essendo Dublino IV ugualmente basato sulla presa in carico da parte dello Stato di primo ingresso, non disponendo di un chiaro meccanismo di ricollocazione e non garantendo il pieno rispetto dei diritti umani. Alcuni principi problematici restano pertanto in vigore, ad eccezione di qualche misura di tutela adottata nei riguardi dei nuclei familiari e dei minori. L'ECRE denuncia il fatto che «tali misure includono sanzioni di vasta portata nei casi in cui le persone si spostino tra uno Stato e l'altro, limitazioni al diritto dei richiedenti ad un ricorso effettivo e un'alta probabilità di vedere il proprio ricorso rigettato»<sup>190</sup>. Inoltre, la proposta conferisce agli Stati l'onere di identificare più approfonditamente tutti i migranti e valutare se un richiedente protezione internazionale possa essere trasferito in un Paese terzo sicuro o possa essere sottoposto a procedura d'esame accelerata perché proveniente da un Paese di origine sicuro. In tal modo gli Stati frontalieri assumerebbero una sorta di ruolo di guardiani<sup>191</sup>. Infine, le diseguaglianze distributive sarebbero ulteriormente aggravate con l'adozione del nuovo regolamento, poiché il meccanismo di equità è semplicemente un correttivo che verrebbe attivato una volta raggiunta una soglia di domande incredibilmente alta, facendo emergere problematiche a livello di gestione pratica dei trasferimenti.

L'inasprimento della repressione relativa all'*asylum shopping* conduce, secondo la LIBE, ad una serie di preoccupazioni circa la tutela dei diritti umani. Infatti, i movimenti secondari vengono penalizzati privando i richiedenti del loro diritto all'accoglienza materiale, salvo le misure riguardanti le cure sanitarie d'emergenza, nonostante ciò vada contro l'art. 1 della Carta di Nizza che sancisce il diritto a *standard* di vita adeguati e rispettosi della dignità umana. Un'ulteriore penalità nei confronti dei richiedenti che si trasferiscono in uno Stato diverso da quello di primo ingresso riguarda l'applicazione della procedura d'esame accelerata. Il LIBE ritiene che «invece di disporre sanzioni che potrebbero violare i diritti umani o limitare i movimenti secondari, la Commissione dovrebbe porre rimedio alla presenza di bassi

---

<sup>190</sup> ECRE, *ECRE comments on Commission proposal for reform of the Dublin system*, 7 ottobre 2016 (<https://www.ecre.org/ecre-comments-on-commission-proposal-for-reform-of-the-dublin-system/>)

<sup>191</sup> Directorate-general for internal policies – Policy department Citizens' rights and constitutional affairs, *The reform of Dublin III Regulation*, 2016, p. 36.

standard di tutela presenti in alcuni Stati membri»<sup>192</sup>. Peraltro, bisogna tenere conto dei legami familiari, dei motivi culturali e linguistici, delle condizioni economiche degli Stati membri che conducono i richiedenti a volersi stabilire in un Paese piuttosto che in un altro.

La possibilità di accedere al ricorso effettivo sarebbe solo disposta nei casi in cui il trasferimento venga diretto verso uno Stato il cui sistema di asilo presenta delle carenze sistemiche o carenze particolari che possono incidere negativamente sui nuclei familiari e i minori.

Peraltro sono previste delle limitazioni relative all'applicazione delle clausole di sovranità e umanitaria, che secondo la Commissione potrebbero minare l'effettivo funzionamento del sistema, pertanto queste saranno attuabili solo per motivi familiari e non per ragioni culturali o umanitarie. Infine, nella proposta Dublino IV non viene affrontato il problema relativo ai lunghi tempi della procedura di riconoscimento che determinano l'inattività dei soggetti da un punto di vista lavorativo.

Pertanto l'ECRE ha invitato i legislatori ad adottare una riforma più profonda e significativa rispetto a quella proposta dalla Commissione, poiché essa non risolve le questioni legate al principio di solidarietà, di equa ripartizione delle responsabilità.

Date le suddette preoccupazioni, l'eurodeputata svedese del Gruppo ALDE<sup>193</sup> Cecilia Wikström ha presentato alla LIBE, il 9 maggio 2017, una propria proposta di revisione di Dublino IV, avente l'obiettivo di rendere il sistema più solidale. Tra i punti principali vi è quello relativo al ricollocamento dei richiedenti nel momento in cui la quota di riferimento raggiunge il 100%, invece del 150%. Inoltre la proposta della Wikström pone l'accento sull'accelerazione delle pratiche per il ricongiungimento familiare, sulla presa in considerazione delle preferenze di trasferimento dei richiedenti e sull'abolizione della solidarietà finanziaria che prevede il pagamento di una sorta di indennizzo da parte degli Stati che intendono derogare alle misure di ricollocamento<sup>194</sup>.

Tale proposta ha generato un dibattito in seno ai gruppi politici del Parlamento europeo e ha condotto l'Istituto internazionale di diritto umanitario e l'Osservatorio di

---

<sup>192</sup> Ivi, p. 42.

<sup>193</sup> Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa, gruppo politico del Parlamento europeo fondato il 20 luglio 2004.

<sup>194</sup> European parliament, *Reform of the EU asylum rules – creating a new Dublin system that works*, 6 marzo 2017.

diritto umanitario a pubblicare, nel 2016, un *policy brief* che avanza una radicale proposta di riforma<sup>195</sup>. L'idea è quella di abbandonare totalmente il sistema Dublino e dar vita ad un nuovo clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri, le istituzioni e gli attori coinvolti nella questione migratoria e dell'asilo, adottando un approccio olistico ed una visione globale, mirando ad una maggiore tutela dei diritti umani e del principio di solidarietà. La proposta si basa sulla creazione del cosiddetto «regolamento Atene», caratterizzato da una più equa ripartizione degli oneri tra gli Stati, alla luce delle problematiche finora riscontrate in tema di suddivisione delle quote di richiedenti, e che tenga conto delle esigenze parentali, sociali e culturali dei singoli richiedenti. Si prevede inoltre l'introduzione di un sostegno finanziario maggiormente adeguato alle esigenze statali di gestione dei flussi, dell'esame delle domande e delle misure di accoglienza. «Questa nuova impostazione del “Regolamento Atene” potrebbe portare ad una riduzione delle tensioni tra gli Stati membri sul dibattuto tema del *burden sharing* e stabilirebbe il necessario equilibrio tra le aspirazioni dei richiedenti asilo e le esigenze degli Stati membri»<sup>196</sup>.

In definitiva il nuovo Regolamento Dublino IV non risolve i problemi riscontrati nell'applicazione delle precedenti versioni dello stesso, né tanto meno contribuisce a stabilire un sistema di asilo che sia realmente comune a livello europeo, permanendo ancora un «sistema di sistemi di asilo nazionali»<sup>197</sup> privo di *standard* comuni e di un'autorità centrale che unifichi le procedure.

#### **4. Il sistema di ricollocazione e reinsediamento**

La suddivisione degli oneri attribuiti ai Paesi di primo ingresso, derivanti dall'applicazione del Regolamento Dublino, può essere operata attraverso l'attuazione di meccanismi di ricollocazione o reinsediamento.

<sup>195</sup> Marcello Di Filippo, *Oltre Dublino: idee per il cambiamento*, in «Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione – Università di Pisa», 24 aprile 2016 (<http://immigrazione.jus.unipi.it/blog/2016/04/24/oltre-dublino-idee-per-il-cambiamento/>)

<sup>196</sup> Marcello Di Filippo, *From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures*, Istituto internazionale di Diritto umanitario, gennaio 2016.

<sup>197</sup> Constantin Hruschka, *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission*, in «EU Immigration and Asylum Law and Policy», 17 maggio 2016 (<http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>)

Nei casi di massicci afflussi di richiedenti che rischiano di condurre ad una crisi dei sistemi nazionali di asilo degli Stati frontalieri dell'area Schengen, nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione propone l'adozione dello strumento di ricollocazione, atto a distribuire temporaneamente i soggetti tra tutti gli Stati membri nel rispetto del principio di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri.

L'Agenda è frutto di una riflessione della Commissione circa il fenomeno migratorio che interessa l'Unione europea, sempre più caratterizzato dall'arrivo di richiedenti asilo piuttosto che da migranti economici, provenienti per lo più da Siria, Eritrea, Afghanistan e Mali. Tali flussi mettono chiaramente in luce l'insufficienza del SECA. La Commissione parte dal presupposto per cui «la migrazione coinvolga settori politici diversi e svariati attori, sia all'interno sia all'esterno dell'UE, e che vada affrontata avendo riguardo alla complessità del fenomeno e dunque mediante l'effettivo coordinamento delle diverse politiche dell'Unione»<sup>198</sup>. I quattro pilastri su cui si fonda l'Agenda riguardano il contrasto all'immigrazione irregolare, il controllo e la protezione delle frontiere esterne, il rafforzamento del sistema comune di asilo e l'elaborazione di una nuova politica di immigrazione legale.

Nel procedere alla redistribuzione dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del programma di ricollocazione, avviato nel settembre del 2015, si deve tenere conto di criteri che indichino l'effettiva capacità di assorbimento delle domande di protezione internazionale e della successiva accoglienza: il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione, il numero di richiedenti che hanno presentato domanda spontaneamente in un dato Stato o che sono già stati ricollocati. Si tratta di un sistema precursore di un futuro sistema obbligatorio di ricollocazione, in quanto la Commissione intende presentare una proposta legislativa atta ad istituire un sistema vincolante che verrà azionato automaticamente in caso di afflussi massicci.

Nella dodicesima relazione sui progressi compiuti in materia di ricollocazione e reinsediamento<sup>199</sup>, la Commissione indica che il numero delle persone ricollocate dall'inizio del 2017 eguaglia quasi quello dell'intero 2016. Nel periodo di riferimento della relazione, che va dal 12 aprile al 12 maggio 2017, sono state eseguite in tutto

---

<sup>198</sup> Eurojus.it Rivista, *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, 09 aprile 2015 (<http://rivista.eurojus.it/la-futura-agenda-europea-per-limmigrazione-alla-ricerca-di-soluzioni-per-la-gestione-dei-flussi-migratori-nel-mediterraneo/>)

<sup>199</sup> La prima di queste relazioni, elaborate a cadenza mensile dalla Commissione, risale al 16 marzo 2016

18.418 ricollocazioni, di cui 5.711 dall'Italia e 12.707 dalla Grecia. «Nonostante i continui progressi, tuttavia, l'attuale ritmo delle ricollocazioni è ancora al di sotto di quanto necessario per conseguire gli obiettivi stabiliti per garantire che tutte le persone ammissibili siano ricollocate nei prossimi mesi»<sup>200</sup>. Infatti, alcuni Stati membri non hanno provveduto ad effettuare la propria parte di ricollocazioni, infrangendo così i propri obblighi giuridici. Si tratta specificatamente di Ungheria, Polonia e Austria. Alcune raccomandazioni sono state rivolte a diversi Stati tra cui l'Italia, la quale è tenuta a velocizzare urgentemente le procedure di identificazione e di registrazione di tutti i richiedenti asilo. I soggetti ammissibili alla ricollocazione devono essere trasferiti in appositi centri. In supporto al sistema di ricollocazione italiano, la Commissione ha stanziato 15 milioni €, destinati ad aiuti di emergenza.

Il meccanismo di ricollocazione ha dato vita ad un acceso dibattito tra gli Stati membri che vorrebbero fissare standard e parametri più bassi rispetto a quelli previsti. Tra le critiche rivolte al meccanismo vi è quella relativa al fatto che esso verrebbe attivato solo in situazioni di emergenza e solo nei confronti di alcuni richiedenti asilo, ossia di quelli che necessitano chiaramente di protezione, *in primis* persone provenienti da Siria, Afghanistan e Iraq<sup>201</sup>. Per quanto concerne quest'ultima questione, l'effetto della ricollocazione in Italia sarebbe paradossalmente svantaggioso poiché le tre nazionalità menzionate sono praticamente assenti nella classifica italiana, pertanto, oltre all'esame delle domande presentate spontaneamente, l'Italia si troverebbe a dover gestire anche le domande di richiedenti ricollocati di provenienza siriana, afgana ed irachena. Per di più, l'Agenda non prevede che i richiedenti possano esprimere una propria preferenza circa lo Stato membro in cui essere trasferiti<sup>202</sup>.

La possibilità di istituire il meccanismo di reinsediamento dei richiedenti protezione internazionale è stata introdotta dal programma di Stoccolma nel 2009<sup>203</sup>, conquistando il favore del Parlamento europeo, il quale ritiene inadeguate le forme di cooperazione tra Stati membri esistenti. Il meccanismo di reinsediamento è stato

---

<sup>200</sup> Commissione europea, *Ricollocazione e reinsediamento: la Commissione invita tutti gli Stati membri ad attivarsi e a rispettare i loro obblighi*, 16 maggio 2017 ([https://ec.europa.eu/italy/news/20170516\\_ricollocazione\\_migranti\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20170516_ricollocazione_migranti_it))

<sup>201</sup> Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

<sup>202</sup> Asilo in Europa, *Agenda europea sulla migrazione – L'analisi di Asilo in Europa*, 22 maggio 2015 (<http://asiloineuropa.blogspot.it/2015/05/agenda-europea-sulla-migrazione.html>)

<sup>203</sup> Si tratta del terzo piano di lavoro quinquennale in materia di Libertà, sicurezza e giustizia. I precedenti sono stati quello di Tampere nel 1999 e quello dell'Aia nel 2004.



prospettato per la prima volta dal preambolo della Convenzione di Ginevra, il quale afferma che «considerando che dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale», può nascere in tali circostanze la necessità di condividere le responsabilità derivanti dalla gestione di importanti afflussi di richiedenti.

Se il programma di Stoccolma prevede che il meccanismo venga attivato su base volontaria, al contrario il Parlamento europeo ne auspica un'attuazione obbligatoria in quanto il carattere vincolante del reinsediamento formalizzerebbe il principio di solidarietà. Sulla stessa linea di pensiero può collocarsi l'idea che solo un'evoluzione dell'Unione europea in senso federale potrebbe rendere effettiva la gestione comune di un fenomeno di interesse collettivo quale quello legato all'immigrazione e all'asilo, poiché sarebbe in tal modo possibile rendere obbligatori i sistemi atti a suddividerne i relativi oneri<sup>204</sup>.

Il reinsediamento, inserito tra i punti di azione dell'Agenda europea sulla migrazione e attivato a partire da giugno 2015, ha l'obiettivo fondamentale di istituire un metodo attraverso cui i richiedenti protezione internazionale possano raggiungere legalmente e in modo sicuro l'Unione europea. Si tratta dunque di un trasferimento operato dai Paesi terzi verso gli Stati membri, sotto la responsabilità dell'intera comunità internazionale. L'UNHCR auspica il reinsediamento di 20 mila richiedenti all'anno fino al 2020. Da parte sua, l'Italia si è impegnata ad accogliere circa il 10% del totale entro il 2017<sup>205</sup>.

Le aree che accederanno al programma di reinsediamento europeo saranno prioritariamente il Nord Africa, il Medio Oriente e il Corno d'Africa, con il supporto dell'UNHCR e dell'EASO. I destinatari del programma sono principalmente individui che, pur avendo ottenuto asilo all'estero, vivono in campi profughi in cui sono sprovvisti di condizioni di sicurezza ed assistenza legale o in Stati i cui sistemi di asilo

---

<sup>204</sup> G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, cit., p. 71.

<sup>205</sup> L'impegno dell'accoglienza ai rifugiati in Italia è stato assunto anche dalla società civile, in particolare dalla Comunità di Sant'Egidio e dalla Federazione delle chiese evangeliche che insieme hanno dato vita ad un progetto pilota atto a costituire un'altra forma di canale sicuro per il raggiungimento dell'Unione europea. Si tratta dei cosiddetti corridoi umanitari, gestiti e finanziati dalla ONG che si occupano di selezionare i destinatari del programma. L'iniziativa è stata apprezzata dall'allora ministro degli Esteri Paolo Gentiloni, dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella e dal Pontefice, definita avanguardia di solidarietà e modello da esportare in altri Stati.

sono particolarmente deboli e offrono poche garanzie. Nell'Unione europea si è registrato un particolare aumento delle domande dalla Turchia e dall'Ucraina.

Allo scopo di limitare i movimenti secondari dei richiedenti reinsediati, questi dovranno sottostare alla condizione per cui sarà obbligatorio trascorrere i primi 5 anni nello Stato in cui saranno trasferiti. Inoltre, i soggetti dovranno essere informati del fatto che il mancato rispetto di tale condizione avrebbe come conseguenza la limitazione dell'accesso ai diritti sociali, nonché il mancato riconoscimento dello *status* ottenuto in un altro Stato membro<sup>206</sup>.

Approvato momentaneamente su base volontaria, nell'Agenda la Commissione proponeva di rendere il reinsediamento uno strumento vincolante. Tuttavia, rendere obbligatorio tale sistema prevede l'approvazione da parte del Consiglio, e quindi da parte degli Stati membri, pertanto la portata di tale previsione viene fortemente ridimensionata<sup>207</sup>.

Nella sua relazione, la Commissione ha rilevato che, al 12 maggio 2017, sono state 16.163 le persone reinsediate nei Paesi dell'Unione, pertanto sono stati effettuati più di due terzi dei 22.504 reinsediamenti stabiliti dall'apposito programma europeo. Si tratta di un notevole progresso rispetto agli anni passati, dovuto soprattutto ai programmi nazionali e multilaterali degli Stati membri e al coordinamento da essi scaturito. I soggetti reinsediati provengono in gran parte dalla Turchia, dalla Giordania e dal Libano. Nonostante l'evoluzione positiva del sistema, gli sforzi da parte degli Stati sono ancora molto disomogenei: mentre alcuni di questi hanno già raggiunto i loro obiettivi<sup>208</sup>, altri devono ancora dare attuazione al programma europeo per i reinsediamenti<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> Commissione europea, *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions*, Bruxelles, 13 maggio 2015, p. 20.

<sup>207</sup> Asilo in Europa, *Agenda europea sulla migrazione – L'analisi di Asilo in Europa*, 22 maggio 2015 (<http://asiloineuropa.blogspot.it/2015/05/agenda-europea-sulla-migrazione.html>)

<sup>208</sup> Si tratta di Estonia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Islanda, Liechtenstein e Svizzera.

<sup>209</sup> In particolare Bulgaria, Cipro, Grecia, Croazia, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia.

## 5. *Gli accordi con i Paesi terzi e la dimensione esterna dell'Unione europea in tema di asilo*

Se da un lato l'Unione europea opera perché venga messa in atto una soluzione duratura, solidale ed efficace relativa alle politiche di asilo, nella realtà alcuni Stati affrontano profonde difficoltà nella gestione di flussi insostenibili di richiedenti asilo che si riversano sulle frontiere di Schengen, tanto da condurre alcuni di questi a costruire veri e propri muri. Si tratta dei muri tra Ungheria e Serbia, Macedonia e Grecia, Bulgaria e Turchia. Ovviamente un simile approccio è contrario a qualsiasi forma di solidarietà e di gestione comune del fenomeno, oltre a causare l'inapplicabilità dei valori europei nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, in particolare nei casi di soggetti vulnerabili quali le vittime della tratta o i minori non accompagnati.

«In una fase di oscurantismo dei diritti umani, l'Unione europea ha assunto una posizione restrittiva nei confronti dei richiedenti asilo»<sup>210</sup>. Questa affermazione trova riscontro negli accordi volti ad esternalizzare la gestione dei flussi dei richiedenti, come gli accordi bilaterali stipulati dall'Italia con la Libia nel 2008, pur non essendo il governo libico parte contraente della Convenzione di Ginevra, e con il Sudan nel 2016. In quest'ultimo caso recente si tratta di un Protocollo di cooperazione, firmato dal governo sudanese e dal capo della Polizia italiana, avente lo scopo di procedere al rimpatrio diretto dei migranti provenienti dal Sudan, senza tenere conto della possibilità che questi possano manifestare la volontà di presentare domanda di protezione internazionale.

Il Sudan non può essere considerato un Paese terzo sicuro per molteplici ragioni, una su tutte la guerra civile che si protrae da decenni e il fatto che il presidente Omar al-Bashir è stato accusato dalla Corte penale internazionale dell'Aia di essere responsabile di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio per i massacri compiuti in Darfur. Inoltre il Protocollo, che si presenta come un accordo amministrativo, si pone in violazione dell'art. 10.2 Cost., il quale afferma che la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata dalla legge, e in violazione dell'art. 2 Cost., poiché non essendo il Sudan uno Stato terzo sicuro si espongono i

---

<sup>210</sup> Giandonato Caggiano, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in «Studi sull'integrazione europea», n. 2-3, 2016, p. 223.

cittadini rimpatriati a violazioni di diritti umani.

Nel febbraio 2017 cinque cittadini provenienti dal Darfur, facenti parte di un più ampio gruppo di sudanesi arrestati a Ventimiglia e rimpatriati nell'agosto 2016, hanno presentato ricorso alla Corte EDU contro il provvedimento di espulsione adottato dall'Italia. Infatti, «il ricorso confida di essere un tassello che spinga i singoli Stati membri dell'Unione europea e la stessa UE a non accordare risorse economiche a regimi dittatoriali, come quello del Sudan, per la stipula di accordi di riammissione a scapito della vita e della libertà della persona»<sup>211</sup>.

Importante è anche la Dichiarazione UE-Turchia adottata dal primo ministro turco e i membri del Consiglio europeo il 18 marzo 2016, definito una misura temporanea, ma necessaria. La definizione di tale Dichiarazione come accordo internazionale è alquanto complessa e vi è un profondo dibattito all'interno della dottrina. La sua adozione è infatti avvenuta in violazione dell'art. 218 TFUE che regola la procedura di conclusione degli accordi internazionali da parte dell'Unione europea. L'articolo stabilisce che è competenza della Commissione europea stipulare accordi in materia migratoria e attribuisce al Parlamento europeo il potere di approvare la conclusione di accordi internazionali riguardanti materie rientranti nella procedura legislativa ordinaria, tra cui la politica comune di immigrazione e asilo. Peraltro la Dichiarazione è stata negoziata in modo informale e non è mai stata ratificata dai parlamenti nazionali o dal Parlamento europeo, né pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione. Se la Dichiarazione avesse valore non vincolante non si porrebbe alcun particolare problema, non regolando il diritto comunitario la conclusione di atti di *soft law*. Lo stesso utilizzo della denominazione Dichiarazione sembra essere stata una scelta del Consiglio volta a non coinvolgere il Parlamento europeo, la cui partecipazione sarebbe appunto stata obbligatoria in caso di stipulazione di un accordo. Nonostante ciò, pare che la Dichiarazione possa comunque configurarsi come un accordo internazionale atipico che codifica e rende vincolanti alcuni obblighi giuridici che non erano stati precedentemente stipulati. Il mancato coinvolgimento del Parlamento europeo è decisamente problematico, poiché la sua partecipazione ha lo scopo fondamentale di garantire il principio democratico fondamentale e, per tale ragione, il PE avrebbe la facoltà di ricorrere contro la Dichiarazione. Tuttavia l'atteggiamento assunto dal Parlamento europeo è stato

<sup>211</sup> ASGI, *Rimpatriati in Sudan presentano ricorso contro l'Italia*, 16 febbraio 2017 (<http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/conferenza-stampa-sudan-rimpatri/>)

decisamente remissivo, infatti «può darsi che esso preferisca lo *status quo*: la Dichiarazione UE-Turchia rappresenta, secondo le intenzioni delle parti, una risposta emergenziale ad un problema di difficile soluzione. Non si può escludere che il Parlamento europeo abbia tacitamente accettato la conclusione di questo strumento in un quadro puramente intergovernativo, onde evitare di essere coinvolto in una questione tanto sensibile sul piano politico»<sup>212</sup>.

Vi è un'interessante pronuncia della Prima camera del Tribunale dell'Unione europea che, il 28 febbraio 2017, ha emesso tre ordini congiunti (T-192/16, T-193/16 e T-257/16) relativi alla Dichiarazione, prendendone in considerazione soprattutto la formalità del linguaggio e le questioni logistiche. Il Tribunale afferma che l'accordo non può essere definito "europeo" poiché il presidente del Consiglio non ha agito in vesti ufficiali, né i capi di Stato hanno proceduto alla negoziazione con la controparte turca durante il Consiglio europeo, bensì in un secondo *meeting* tenutosi successivamente, in cui questi si configuravano come rappresentanti degli Stati e non come membri del Consiglio<sup>213</sup>.

Al di là della questione prettamente politica, l'intesa con la Turchia ha lo scopo di contenere i flussi migratori che si dirigono verso l'Unione attraverso misure di cooperazione di polizia che portano alla chiusura della rotta balcanica sia ai migranti irregolari che ai richiedenti asilo. Tutti i migranti che giungono in Grecia devono essere identificati nel rispetto del Regolamento Eurodac, a prescindere dalla loro volontà di richiedere protezione internazionale o dal rifiuto di sottoporsi alle procedure di registrazione. Entrambi i Paesi si impegnano a rispettare il principio di *non-refoulement*, ma tale punto appare particolarmente critico alla luce del fatto che sia Grecia che Turchia non siano vincolate dalla normativa internazionale riguardante il divieto di espulsioni collettive. Infatti, se il primo Paese non ha sottoscritto il IV Protocollo CEDU che all'art. 4 fa riferimento all'oggetto in esame, la Turchia non l'ha mai neanche ratificato.

Il processo di esternalizzazione dei controlli alla frontiera e delle procedure di asilo agli Stati che vedono una maggiore concentrazione di migranti diretti verso

<sup>212</sup> Eurojus.it Rivista, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, 11 aprile 2016 (<http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>)

<sup>213</sup> Salvatore F. P. Barillà, *In the name of the EU, the European council and the member States*, in «Blog Croire, Cronache dal diritto internazionale» (<http://croire.luiss.it/archives/795>)

L'Unione prevede l'applicazione estensiva del concetto di Paese terzo sicuro. Tuttavia definire tale la Turchia non è semplice, nonostante ciò sia fondamentale per non incorrere in un'infrazione del principio di *non-refoulement*. Infatti, non avendo la Turchia ratificato il Protocollo di New York e restando legata alla riserva geografica, essa applica ai richiedenti non europei una sorta di asilo condizionato, caratterizzato dalla possibilità di permanere temporaneamente sul territorio nazionale e di accedere a *standard* minimi di diritti. Un regime specifico è previsto esclusivamente a vantaggio dei cittadini siriani, ai quali viene concesso automaticamente il permesso di soggiorno, ma che beneficiano in ogni caso di diritti limitati, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione e il lavoro<sup>214</sup>. Peraltro le libertà fondamentali e i diritti umani rischiano di essere violati dalle misure di polizia attuate in reazione al tentato colpo di Stato del 15 luglio 2016. Infine, riguardo la definizione della Turchia quale Paese terzo sicuro, si ricorda una sentenza della Corte EDU del 2009, *Abdokhani e Karimnia v. Turchia*, in cui il governo è stato accusato di aver violato l'art. 3 CEDU per aver espulso due attivisti iraniani che avevano richiesto protezione internazionale<sup>215</sup>.

Il processo di esternalizzazione fa sorgere diverse perplessità relative al rispetto dei diritti umani e degli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri. Infatti i richiedenti sono in tal modo privati della possibilità di accedere alle procedure di asilo europee, con il rischio che i diritti garantiti all'estero non rispettino gli stessi *standard* di quelli garantiti dagli Stati dell'Unione. Vi è inoltre il rischio di scaricare la crisi umanitaria sui Paesi più poveri confinanti con l'Europa<sup>216</sup>, pertanto sarebbe fondamentale fornire a tali Stati aiuto organizzativo e finanziario.

Recentemente è stata osservata la tendenza a sviluppare una certa interconnessione da parte dell'Unione circa la sua politica estera e la sua politica migratoria, concentrandosi particolarmente sui controlli alle frontiere e la riduzione del volume di richiedenti in ingresso, piuttosto che sugli aspetti umanitari. La cooperazione della Commissione con i Paesi terzi viene definita infatti come una vera pietra miliare della gestione globale del fenomeno migratorio.

Tra le strategie prospettate dall'Agenda della Commissione, in supporto agli

---

<sup>214</sup> G. Caggiano, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, cit., p. 231.

<sup>215</sup> Antonello Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra "sistema hotspot" e Brexit*, in «Costituzionalismo.it», fascicolo n. 3, 2016, p. 101.

<sup>216</sup> Geoff Gilbert, *Is Europe living up to its obligations to refugees?*, in «The European journal of international law», vol. 15, n. 5, 2004, p. 973.

Stati terzi, vi sono i Piani regionali di sviluppo e protezione, che verranno implementati e rafforzati in Nord Africa, nel Corno d'Africa e in Medio Oriente e per cui verranno stanziati circa 30 milioni €. «In uno spirito di compartecipazione e di responsabilità condivisa, i programmi di protezione regionale sono finalizzati ad aiutare i paesi terzi che ospitano grandi comunità di rifugiati, o che devono far fronte ad un numero elevato di richiedenti asilo, a rafforzare la loro capacità di protezione»<sup>217</sup>. Come i programmi di reinsediamento e ricollocazione, anche in questo caso l'Unione intende trovare delle soluzioni durature che permettano ai Paesi di origine e di transito di acquisire le capacità che consentano loro di offrire una protezione internazionale effettiva ai richiedenti e a gestire meglio il fenomeno migratorio. Le azioni intraprese in seno alla realizzazione dei Programmi di protezione regionale riguardano:

- Miglioramento delle condizioni di protezione offerte dai Paesi terzi;
- Istituzione di procedure efficaci per la determinazione dello status di rifugiato;
- Miglioramento delle condizioni di accoglienza nei Paesi terzi;
- Avvio di progetti di formazione relativi al tema del diritto d'asilo;
- Reinsediamento dei rifugiati negli Stati membri dell'Unione europea.

Tra i primi Programmi pilota finora avviati ricordiamo quello in Tanzania, che ospita la più vasta popolazione di rifugiati del continente africano provenienti soprattutto da Burundi e Repubblica democratica del Congo; quello attivato in Moldavia, Bielorussia ed Ucraina, che costituiscono la zona di maggior transito di richiedenti diretti verso l'Unione nonché regione prioritaria nelle relazioni esterne dell'Unione; e quello nel Corno d'Africa, soprattutto in relazione ai rifugiati somali. Altri Programmi dovrebbero essere sviluppati in Afghanistan, Egitto, Libia e Tunisia. Gli esiti di tali Programmi non risultano però essere soddisfacenti per due motivi principali: innanzitutto non si tiene conto del fatto che i Paesi con cui questi sono stati attivati non sono parte della Convenzione di Ginevra e, di conseguenza, non garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali dei rifugiati. Inoltre il sistema appare manchevole di coordinamento tra i vari attori, di fondi finanziari e di un vero coinvolgimento da parte degli Stati membri dell'Unione in termini di reinsediamento.

---

<sup>217</sup> Commissione europea, *La Commissione adotta un importante pacchetto di misure nel campo dell'immigrazione e dell'asilo*, Bruxelles, 1 settembre 2015 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-1079\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1079_it.htm))

Sempre in relazione alla convergenza tra politica estera e politica migratoria dell'Unione europea viene proposta la creazione di un centro polifunzionale in Niger che, grazie alla collaborazione con l'OIM e l'UNHCR, dovrebbe occuparsi di fornire protezione e prospettive di reinsediamento. In ultimo, l'Agenda suggerisce di rafforzare le azioni politiche volte a risolvere le situazioni presenti in Siria e in Libia e a sostenere gli Stati confinanti.

Lo scopo di tali azioni è creare un dialogo globale sull'immigrazione per cui deve essere avviata una *governance* tra Unione europea e Paesi terzi allo scopo di trovare una risposta efficace al fenomeno migratorio. Gli Stati terzi *partner* sono così invitati a adottare dispositivi di rimpatrio volontario e accordi di riammissioni rivolti ai propri cittadini, ad avviare la cooperazione con l'Agenzia Frontex<sup>218</sup> per la sorveglianza del Mediterraneo e a ratificare e dare attuazione alle convenzioni e ai protocolli delle Nazioni Unite regolanti la materia in questione<sup>219</sup>.

Tra le raccomandazioni politiche concernenti le relazioni esterne dell'Unione europea in tema di immigrazione ed asilo si configura soprattutto la necessità di mantenere un profilo coerente nella dimensione interna ed esterna del SECA. Pertanto è fondamentale che gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri circa i diritti umani e la protezione internazionale vengano anteposti a qualsiasi obiettivo relativo al mero controllo delle frontiere. Si auspica, inoltre, un maggior coinvolgimento e una maggiore attività da parte del Parlamento europeo ed una maggiore collaborazione con l'UNHCR<sup>220</sup>.

## 6. *L'approccio Hotspot*

Tra i punti presenti nell'Agenda europea sulla migrazione uno dei più controversi riguarda la creazione del nuovo sistema Hotspot, avente il primario obiettivo di velocizzare le pratiche di identificazione, registrazione e fotosegnalamento di migranti e richiedenti in entrata, avvalendosi del supporto di

<sup>218</sup> Istituita con il Regolamento n. 2007/2004 e modificata con il regolamento n. 2016/1624 del Consiglio, l'Agenzia si occupa del pattugliamento delle frontiere esterne, sia marittime che terrestri degli Stati membri dell'Unione europea.

<sup>219</sup> G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, cit., p. 70.

<sup>220</sup> Directorate-general for external policies – Policy department, *Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR*, European Union, Bruxelles, 2013, p.24.



EASO, Europol e Frontex. Alle prime due spetta il compito di assistere gli Stati membri nella procedura, all'ultima il coordinamento delle operazioni di rimpatrio per i migranti irregolari.

La Commissione ritiene, infatti, che tra le principali debolezze del sistema comune di asilo vi siano la frammentazione dello stesso e la mancata applicazione del Regolamento Eurodac, il che influisce negativamente sul fenomeno dell'*asylum shopping*. Pertanto la Commissione intende rafforzare il sistema con un nuovo regime di monitoraggio che contribuisca ad applicare efficacemente le regole del SECA.

In definitiva è possibile affermare che «la principale risposta giuridica che le istituzioni europee hanno approntato per far fronte all'emergenza umanitaria in atto nel Mediterraneo consiste nel c.d. “sistema hotspot”, da intendersi come un nuovo modello di *governance* nella gestione dei flussi migratori, oltre che come misura di contenimento dei flussi massicci di rifugiati che stanno mettendo sotto pressione le frontiere esterne dell'Unione»<sup>221</sup>.

Durante il Consiglio europeo tenutosi il 25 e il 26 giugno 2015, la Commissione ha invitato Italia, Grecia e Croazia a presentare le *Roadmap* atte a definire le procedure amministrative attraverso cui gli Stati intendevano dare attuazione all'approccio Hotspot. Mentre la Grecia ha disciplinato l'approccio Hotspot con la legge n. 4375/2016, che definisce anche i diritti che devono essere garantiti all'interno dei centri, al contrario l'ordinamento giuridico italiano ha visto il recepimento di tale sistema solo attraverso la circolare del Ministero dell'Interno n. 14106 del 6 ottobre 2015. La circolare prevede che gli individui che esprimeranno la volontà di presentare domanda di protezione internazionale potranno beneficiare dell'accoglienza in una struttura SPRAR. I richiedenti provenienti da Siria, Eritrea ed Iraq saranno destinatari del programma di ricollocazione, mentre i soggetti che non presenteranno alcuna domanda e saranno riconosciuti come migranti economici verranno trasferiti nei CIE e successivamente rimpatriati. La procedura di riconoscimento, registrazione, fotosegnalamento e primo *screening* sanitario deve essere espletata nell'arco di 48 ore a partire dal momento dello sbarco e i dati devono essere inviati al sistema Eurodac entro 72 ore. Si tratta però di un lasso di tempo decisamente troppo breve, specialmente nei casi di flussi massicci e ravvicinati.

<sup>221</sup> A. Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, cit., p. 85.

All'interno dei centri *hotspot* vige l'obbligo di identificazione, a prescindere dalla volontà individuale di fare richiesta di protezione internazionale.

L'approccio Hotspot presenta diversi elementi critici, a partire dall'incertezza della natura giuridica di tali centri. Da un punto di vista prettamente europeo, una risposta è stata data dal Regolamento (EU) 2016/21624 del PE e del Consiglio, il quale definisce gli *hotspot* come «una zona in cui lo Stato membro ospitante, la Commissione, le agenzie dell'Unione competenti e gli Stati membri partecipanti cooperano allo scopo di gestire una sfida migratoria sproporzionata, reale o potenziale, caratterizzata da un aumento significativo del numero di migranti in arrivo alla frontiera esterna»<sup>222</sup>. La base giuridica europea del sistema risiede infatti negli artt. 78.2 e 80 TFUE, i quali affermano rispettivamente che in una situazione di emergenza il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del PE, può adottare misure straordinarie e temporanee e che il sistema di asilo europeo deve essere fondato sul principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità<sup>223</sup>.

Mancando una base legislativa, in Italia gli *hotspot* sono degli ibridi normativi che non possono essere definiti solo come luoghi fisici, dal momento che in Italia questi si sovrappongono con i già esistenti CPSA, tanto che al momento i porti di sbarco selezionati si trovano a Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo. Si può pertanto affermare che «quello degli “hotspot” è un metodo amministrativo di identificazione e gestione dei flussi migratori, non formalizzato in una base legale di diritto interno – ma neppure europeo – che si sovrappone alla normativa vigente nel nostro ordinamento giuridico»<sup>224</sup>. Tale dichiarazione trova conferma nel fatto che, essendo l'approccio Hotspot frutto di una semplice comunicazione da parte della Commissione ed essendo stato recepito in Italia attraverso una *Roadmap* che non costituisce un atto normativo, questo si pone in violazione dell'art. 13 della Costituzione riguardante l'inviolabilità della libertà personale riferita a tutti i soggetti presenti sul territorio italiano<sup>225</sup>. Infatti, una limitazione della libertà personale può essere disposta solo ed esclusivamente da un'apposita legge. Peraltro l'identificazione dei migranti all'interno degli *hotspot* avviene attraverso l'applicazione di una

<sup>222</sup> Regolamento n. 2016/1624, cit., art. 2.

<sup>223</sup> Simone Penasa, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in «Rivista AIC», n. 2/2017.

<sup>224</sup> A. Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, cit., p. 85.

<sup>225</sup> Definizione del principio dell'*habeas corpus*.

procedura amministrativa, ossia una procedura di polizia, il cui uso della violenza non viene regolamentato. L'unica disposizione che sembrerebbe poter essere la base giuridica di tale sistema è l'art. 4 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale stabilisce che le autorità hanno il compito di identificare coloro che si rifiutano di sottoporsi ai rilievi segnaletici. L'obbligatorietà dell'identificazione determina che questa possa essere svolta anche in maniera costringitiva. La legittimità costituzionale di tale norma è, però, stata già messa in discussione dalla Corte costituzionale agli inizi degli anni '60, pertanto resta la necessità di adottare una legge ordinaria che permetta l'adozione di misure coercitive<sup>226</sup>.

Il decreto Minniti-Orlando, ora legge n. 46/2017, ha introdotto il nuovo art. 10-ter al Testo unico sull'immigrazione, d.lgs 286/98, con la finalità di disciplinare con fonti di rango primario i centri *hotspot*, che vengono per la prima volta definiti in un testo normativo italiano come “punti di crisi”. L'opera di normazione resta però solo apparente ed inadeguata, poiché non vi sono riferimenti circa la natura giuridica di tali centri, né circa la loro organizzazione. Peraltro, viene lasciata piena discrezionalità alle forze di polizia durante le fasi di identificazione, selezione e gestione dei rimpatri, nonostante tali procedure abbiano importanti implicazioni nei riguardi dei diritti umani fondamentali<sup>227</sup>.

Il rapporto «Hotspot Italia» pubblicato nel 2016 da Amnesty International denuncia chiaramente le molteplici violazioni dei diritti umani di rifugiati e migranti causate dalla messa in atto dell'approccio Hotspot. Tali violazioni sono state compiute in tutte le fasi operative: durante l'identificazione, durante lo *screening* all'arrivo e durante le operazioni di rimpatrio.

Per quanto concerne la rilevazione delle impronte digitali, bisogna tenere presente che la maggioranza dei richiedenti che approdano in Italia hanno intenzione di presentare domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro con l'idea di ricongiungersi a dei parenti o perché credono di trovare migliori opportunità lavorative all'estero, anche grazie alle conoscenze linguistiche. Essendo tale possibilità impedita dal Regolamento Dublino, molte di queste persone rifiutano di essere

<sup>226</sup> A. Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, cit., p. 98.

<sup>227</sup> Luca Masera, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti*, in «Diritto penale contemporaneo», 10 marzo 2017 (<http://www.penalecontemporaneo.it/d/5274-i-centri-di-detenzione-amministrativa-cambiano-nome-ed-aumentano-di-numero-e-gli-hotspot-rimangono>)

identificate. Si giunge così ad un'infrazione dell'Eurodac, più volte contestata dalla Commissione europea, la quale afferma che l'Italia abbia il dovere di rilevare il 100% delle impronte digitali dei migranti in arrivo. Al fine di rispettare il Regolamento Eurodac e mettere a tacere le lamentele di Commissione e Stati membri, le autorità italiane hanno fatto uso di misure coercitive finalizzate a costringere i migranti a fornire le proprie impronte digitali.

Nel corso del 2016 Amnesty International ha ricevuto numerose denunce circa l'uso eccessivo della forza da parte della polizia italiana, casi di tortura e altri trattamenti disumani e degradanti, minacce di detenzioni prolungate e violenze, privazione dell'assistenza di base. Le testimonianze sono state prevalentemente raccolte nel mese di luglio 2016 a Ventimiglia e riportano accuse di pestaggi, utilizzo di manganelli elettrici e umiliazioni sessuali. Tra gli intervistati vi sono anche dei minori, tra cui Djoka, un ragazzo sudanese di 16 anni che, intenzionato a raggiungere il fratello in Francia, ha rifiutato di farsi identificare in Sicilia ed è stato sottoposto a scosse elettriche tramite i manganelli. Questi strumenti, che causano forti dolori e perdita temporanea di coscienza senza lasciare segni fisici sulle vittime, sono stati utilizzati anche su alcuni individui parte di un gruppo di circa 300 rifugiati, sbarcati a Reggio Calabria e trasferiti all'*hotspot* di Taranto tra il 24 e il 25 giugno del 2016, che avevano rifiutato di scendere dal pullman ed entrare nel centro. Tra le altre testimonianze vi è quella di Mariam, una donna sudanese incinta e con due figli piccoli a carico che dopo essersi rifiutata di fornire le impronte digitali è stata lasciata fuori dal centro, con i bambini e sotto la pioggia. Ancor più grave risulta essere la mancanza di assistenza medica, nonostante la donna presentasse alcune complicazioni legate alla gravidanza che avrebbero potuto causare un aborto spontaneo.

La coerenza dei resoconti forniti ad Amnesty International fa supporre che in Italia si sia verificata una preoccupante violazione della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata nel 1984 dalle Nazioni Unite. Infatti «l'inflizione deliberata di dolore fisico psicologico per costringere le persone a obbedire all'ordine di un'autorità, costituiscono maltrattamenti che violano il divieto internazionale di tortura e di altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti»<sup>228</sup>. Si configura inoltre una chiara violazione dell'art. 3 CEDU.

Per quanto concerne le detenzioni arbitrarie, non vi è una normativa italiana

<sup>228</sup> Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, Amnesty International Ltd, Londra, 2016, p. 23.

che le disciplini, esistono solo regolamenti relativi i CIE che si applicano però nei riguardi dei migranti irregolari soggetti ad un provvedimento di espulsione e non ai richiedenti protezione internazionale. Le legge stabilisce che la detenzione in attesa di un'eventuale convalida d'arresto non possa protrarsi per oltre 48 ore, tuttavia durante le visite compiute da Amnesty International all'interno degli *hotspot* di Lampedusa e Pozzallo hanno rilevato una tendenza inversa, confermata anche dalla Corte di Strasburgo nella precedentemente menzionata sentenza *Khlaifia e altri v. Italia*. La detenzione, oltre ad essere illegittima perché sprovvista di una base legale, non tiene conto delle situazioni di vulnerabilità in cui versano alcuni richiedenti che rifiutano di fornire le proprie impronte digitali, pertanto sono soggetti a tale provvedimento anche donne incinte e minori non accompagnati. Questo genere di detenzione, che è stata riconosciuta come arbitraria anche dall'omonimo Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite, costituisce una violazione della Dichiarazione universale dei diritti umani, la Convenzione internazionale sui diritti civile e politici del 1966 e la CEDU. Peraltro la detenzione dei migranti pone un ulteriore dubbio circa la natura degli *hotspot*, poiché non è chiaro se questi siano centri di natura aperta, tipica delle strutture di primo soccorso e prima assistenza, o centri di natura chiusa come i CIE. In realtà la natura degli *hotspot* sembra non essere riconducibile né alla prima fattispecie, poiché in tal caso i migranti non potrebbero essere trattenuti come disposto dal d.lgs 142/2015, né alla seconda perché tali centri hanno come obiettivo quello di operare una selezione tra richiedenti asilo e non. Pertanto gli *hotspot* si configurano come un *tertium genus* rispetto agli spazi di gestione dei migranti previsti dalla legislazione italiana, a causa delle attività e delle procedure ibride svolte al loro interno, in quanto queste ultime pongono i centri a metà strada tra le strutture di prima accoglienza emergenziali e i CIE come luogo di trattenimento dei migranti<sup>229</sup>.

Per quanto riguarda la procedura di *screening* per l'identificazione dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari, questa ha l'obiettivo fondamentale di procedere ad una tempestiva selezione di coloro che intendono presentare domanda di protezione internazionale e che, perciò, hanno diritto a permanere sul territorio italiano e coloro che, trovandosi in una posizione di irregolarità in qualità di migranti economici, devono essere rimpatriati. La procedura di selezione viene svolta dalle

---

<sup>229</sup> Beatrice Gornati, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'evoluzione dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot*, in «Diritti umani e diritto internazionale», n. 2, 2016, p. 477.

forze di polizia, nonostante la distinzione tra richiedenti asilo e migranti irregolari non rientri tra le loro funzioni. Inoltre esse non ricevono un'adeguata formazione che consenta di individuare le categorie di richiedenti più vulnerabili.

Quella che inizialmente si configurava come una registrazione preventiva, con l'introduzione dell'approccio Hotspot diventa una vera e propria selezione durante la quale la polizia, oltre ad identificare e fotosegnalare i migranti, chiede quali siano le ragioni per cui si è deciso di partire alla volta dell'Europa. Una domanda di tale importanza per il futuro di ogni singola persona dovrebbe essere posta in un momento e in un modo diverso. Innanzitutto, al loro arrivo in Italia i migranti, irregolari e non, soffrono sovente di disturbo da stress post-traumatico, pertanto non sempre hanno la lucidità e le facoltà mentali necessarie per poter rispondere in maniera soddisfacente. Inoltre ai migranti non viene chiesto se intendono presentare domanda di protezione internazionale o meno, ma le ragioni che hanno determinato il viaggio verso l'Italia, senza tenere conto che «lo status di rifugiato non è determinato dalle motivazioni che hanno spinto una persona a lasciare il proprio Paese d'origine o a fare il suo ingresso in un altro stato (...), quanto piuttosto dalla situazione che questa persona incontrerebbe nel momento in cui fosse rimpatriata»<sup>230</sup>.

Tale domanda viene posta senza che i migranti abbiano ricevuto un'adeguata assistenza e informazione legale, quest'ultima al massimo sommariamente fornita dagli operatori dell'UNHCR durante i brevi tempi di trasferimento di gruppo verso gli *hotspot*. Il numero di operatori dell'Alto commissariato è nettamente inferiore, e quindi insufficiente, rispetto al numero di migranti in entrata, perciò è pressoché impossibile procedere a colloqui individuali prima del processo di *screening*. Peraltro, stando alla Direttiva procedure, spetta agli Stati membri l'obbligo di fornire le informazioni relative la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale (art. 8). Essendo l'informazione fornita palesemente inadeguata, si determina una riduzione delle opportunità effettive di accedere alle procedure di asilo.

Da alcune testimonianze raccolte da Amnesty International emerge inoltre un aspetto controverso riguardo le nazionalità dichiarate, in quanto alcuni intervistati denunciano episodi di indicazione differente da parte della polizia della cittadinanza dichiarata dall'individuo. Le conseguenze di una simile pratica sono enormi, poiché incidono sull'effettiva possibilità di godere della protezione internazionale e per di più si tratta di una valutazione che non spetta in alcun modo alle forze di polizia, ma

<sup>230</sup> Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, Amnesty International Ltd, Londra, 2016, p. 23.

esclusivamente alle Commissioni territoriali.

In relazione all'ultimo obiettivo perseguito dall'approccio Hotspot, sono stati riscontrati diversi punti critici riguardo le procedure di rimpatrio dei migranti economici irregolari. Nel suo rapporto Amnesty International mette in luce come spesso i provvedimenti di espulsione vengano emanati senza un'opportuna valutazione di ogni singolo caso e senza un'adeguata assistenza dopo l'adozione dei decreti di respingimento, lasciando i migranti abbandonati a se stessi. Si tratta di provvedimenti attraverso i quali viene dato ordine di allontanarsi autonomamente dal territorio italiano entro 7 giorni dall'emanazione, ma la maggioranza dei destinatari non abbandonano il Paese perché sprovvisti di denaro e documenti necessari per intraprendere il viaggio di ritorno. Sovente vi è l'intenzione di attraversare il confine e presentare domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro, o di restare clandestinamente in Italia, circostanza che può portare a condizioni di vulnerabilità e sfruttamento. Stabilito che tali provvedimenti di espulsione vengono largamente disattesi e vista la crescente crisi del sistema di asilo italiano che, con l'introduzione dell'approccio Hotspot e il conseguente rafforzamento del rispetto dell'Eurodac, vede una sempre maggior quantità di richiedenti che presentano domanda di protezione internazionale nel Paese, la soluzione è stata trovata negli accordi bilaterali di riammissione, negoziati tra le autorità di polizia italiane ed straniere, come il già citato accordo tra Italia e Sudan. In adempimento di tale accordo nell'agosto del 2016 sono stati rimpatriati 40 cittadini sudanesi, nonostante i singoli casi non fossero stati esaminati appropriatamente e nonostante le sistematiche e diffuse violazioni dei diritti umani in Sudan, per cui questo non può essere definito Paese terzo sicuro. Attraverso questo genere di accordi l'Italia rischia di incorrere in un'infrazione del principio di *non-refoulement*. Nonostante i destinatari dei provvedimenti di espulsione abbiano la possibilità di presentare la richiesta di asilo fino a che si trovano in Italia, questa viene ostacolata *in primis* dalla rapidità con cui le espulsioni vengono attuate e in secondo luogo dalla possibilità non sempre tangibile di accedere alla consulenza legale necessaria ad impugnare il decreto.

Infine, sono stati molteplici gli episodi di respingimenti alla frontiera di richiedenti protezione internazionale e migranti che dalla Francia e dalla Svizzera sono stati rimandati in Italia.

«Il governo italiano ha confermato queste prassi sostenendo che erano

funzionali a tutelare la stabilità dell'area Schengen, riducendo la necessità da parte dei paesi confinanti di ripristinare i controlli ai relativi valichi di frontiera. Tuttavia, ancora una volta, le azioni dei governi aventi come obiettivo il governo dei flussi migratori hanno determinato delle violazioni dei diritti umani»<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Ibidem, p. 53.



## CONSIDERAZIONI FINALI

L'evoluzione delle politiche di immigrazione e asilo nell'Unione europea ha sicuramente avuto diversi effetti positivi circa la garanzia del diritto oggetto di studio. Innanzitutto vi è stato il tentativo di creare un sistema comune di asilo che consentisse agli Stati membri di gestire in maniera congiunta ed armoniosa il fenomeno, con la possibilità di rafforzare la tutela accordata alla protezione internazionale. Inoltre va ricordato che il sistema d'asilo dell'Unione europea va oltre quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra, basandosi sulla CEDU e sulla Carta di Nizza ed introducendo un'ulteriore forma di tutela che è la protezione sussidiaria, un vero e proprio *unicum* a livello internazionale. In tal modo si salvaguardano anche gli individui che, pur non essendo idonei allo status di rifugiato politico, presentano valide ragioni per ritenere che nel Paese di origine la loro vita sarebbe in pericolo.

Malgrado ciò, il SECA presenta una serie di elementi critici molto importanti. Innanzitutto “sistema comune” è una definizione utilizzabile solo parzialmente, poiché in gran parte dei casi si tratta piuttosto di un ravvicinamento delle normative nazionali in materia di asilo. Questa problematica scaturisce dal fatto che il SECA è disciplinato per lo più da direttive che lasciano ampi margini di discrezionalità agli Stati. Per quanto esse fissino degli standard minimi di protezione, i sistemi nazionali di asilo sono molto diversificati e ciò si ripercuote negativamente sulle garanzie fornite ai richiedenti. Pur se organizzato intorno a norme comuni, il processo di armonizzazione ha infatti lasciato sussistere molteplici diversità tra i sistemi nazionali di asilo. La causa di tale problematica risiede fondamentalmente nella resistenza da parte degli Stati membri a cedere parte della propria sovranità all'Unione europea, molto più accentuata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona quando era necessaria l'unanimità in seno al Consiglio per adottare qualsiasi decisione inerente all'immigrazione e all'asilo.

Gli aspetti che rendono il SECA realmente integrato sono quelli disciplinati dai regolamenti. Senza dubbio il regolamento più importante e controverso dell'intero sistema di asilo europeo è Dublino III. Le critiche che vengono maggiormente indirizzate contro di esso riguardano il fatto che la sua applicazione causi un'iniqua

ripartizione degli oneri relativi la gestione del fenomeno, sia per quanto riguarda l'esame delle domande di protezione internazionale, sia per quanto riguarda la successiva accoglienza di richiedenti e rifugiati che non hanno modo di scegliere il Paese in cui stabilirsi né di circolare liberamente nel territorio dell'Unione. Gli Stati che maggiormente risentono di questa criticità sono ovviamente quelli situati sulla frontiera esterna a Sud e Sud-Est dell'area Schengen, Stati le cui condizioni economiche sono notoriamente incerte da molti anni e che faticano a gestire quello che è diventato un fenomeno dalla portata vastissima e continua. Le difficoltà incontrate da Italia e Grecia conducono inesorabilmente all'adozione di approcci di tipo emergenziale e securitario che mal tutelano i diritti umani fondamentali.

Nell'analisi relativa al caso di studio del sistema SPRAR e del CISV di Torino è stato riscontrato che, per quanto quello dello SPRAR sia la miglior soluzione finora adottata in Italia in materia di accoglienza ed integrazione, la sua principale problematica riguarda il fatto che tale integrazione non possa essere totalmente raggiunta nei brevi tempi messi a disposizione dal progetto. La limitazione temporale della permanenza dei beneficiari all'interno delle strutture di accoglienza è dovuta appunto al fatto che i posti disponibili nei centri sono numericamente inferiori rispetto alla domanda. Pertanto, al fine di consentire un minimo di *turn over* tra coloro che avrebbero diritto all'accesso alle misure di accoglienza, si rende necessario predisporre tempi brevi di soggiorno nello SPRAR.

Questo problema pratico è riflesso della cattiva gestione delle politiche d'asilo a livello europeo, poiché il fatto che l'Italia, in qualità di Paese di primo ingresso per un'enorme parte di richiedenti, sia designata come Stato competente all'esame delle domande e al riconoscimento della protezione internazionale, fa sì che l'onere da gestire sia estremamente gravoso. Ne scaturisce il pericolo di ghettizzazione di tutti coloro che non riescono ad accedere alle misure di accoglienza o che, pur avendovi fatto accesso, non hanno comunque raggiunto un livello di autonomia tale che permetta loro di integrarsi. In queste circostanze è facile andare incontro all'illegalità e ad un senso di frustrazione che può generare anche sentimenti di odio nei confronti di quella comunità autoctona di cui si vive ai margini.

Le quote di richiedenti e di rifugiati dovrebbero quindi essere ripartite proporzionalmente tra tutti gli Stati membri, al fine di garantire una più accurata procedura di riconoscimento della protezione internazionale e un migliore sforzo volto

all'integrazione di coloro che hanno a tutti gli effetti il diritto di restare sul territorio dell'UE. L'equa ripartizione degli oneri consentirebbe così di far concidere l'*entitlement* dei diritti con il suo effettivo *endowment*.

Niente di tutto ciò può realizzarsi senza una profonda riforma del sistema di asilo europeo e senza l'applicazione del principio di solidarietà tra Stati membri, che dovrebbe esserne il pilastro portante. La solidarietà che si è invece finora realizzata è stata una solidarietà di tipo difensivo, caratterizzata da una retorica basata sull'ansia da invasione che ha fatto sì che l'aspetto umanitario del fenomeno passasse in secondo piano rispetto alle questioni legate alla sicurezza e al controllo dei confini. Per di più il *burden sharing* manca proprio tra gli stessi Stati frontalieri, che rinviano reciprocamente l'onere attraverso, ad esempio, i respingimenti informali operati dalla Francia verso l'Italia, nei noti casi di Ventimiglia, o della stessa Italia verso la Grecia, rimandando indietro individui che cercano di abbandonare la Repubblica ellenica nascondendosi sotto i tir e perdendo spesso la vita.

In una lettera congiunta inviata da 170 associazioni italiane ed europee ai capi di Stato e di governo dell'Unione che si sono incontrati durante il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 9 e il 10 marzo 2017, la società civile europea ha rivolto un appello perché l'UE continui ad essere portavoce del diritto internazionale e dei diritti umani fondamentali nel mondo, rispondendo con umanità all'emergenza migratoria e promuovendo valori quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo stato di diritto. Pertanto si richiede una gestione del fenomeno etica e lontana dalla retorica populista che alimenta la xenofobia e che sostiene la cosiddetta "Fortezza Europa". A questioni complesse bisogna dare risposte complesse, il semplicismo non risolve i problemi, bensì rischia di acuirli e di generarne di nuovi. L'allarmismo provocato dalle immagini che quasi quotidianamente scorrono nelle televisioni dei cittadini dell'Europa meridionale, accompagnato dalla sensazione che l'UE sia qualcosa di incredibilmente distante e che tutto il peso di un fenomeno di tale portata ricada su alcuni piuttosto che su tutti, genera inoltre un senso di malcontento e sfiducia nei confronti dell'Unione.

La gestione dei flussi migratori affidata sostanzialmente agli Stati dell'area mediterranea «restituisce *de facto* la competenza normativa europea in materia di asilo ai singoli Stati membri, determinando il riemergere di una serie di prerogative

sovraniste»<sup>232</sup>. Per tale motivo è auspicabile un'evoluzione in senso federale dell'Unione europea, evoluzione che approfondirebbe la solidarietà e la cooperazione tra Stati membri, oltre che sviluppare un maggior senso di coesione e un'obbligatorietà nell'applicazione dei sistemi operativi ed amministrativi che renderebbe più efficace la gestione di fenomeni di interesse collettivo quale può essere quello legato all'immigrazione e all'asilo. In definitiva, l'accentuazione del carattere federale porterebbe ad un progresso nel processo di integrazione, con un conseguente beneficio a livello di armonizzazione delle legislazioni nazionali e suddivisione degli oneri.

Nel rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, l'Unione europea deve anche evitare ogni tipo di respingimento collettivo arbitrario, come quelli attuati sulla base di accordi bilaterali di riammissione stipulati con Paesi terzi. Questi ultimi non possono ritenersi sicuri, specialmente se pensiamo a Stati come il Sudan o la Turchia, poiché un Paese terzo sicuro è quello in cui vi sia il riconoscimento *de facto* di uno standard qualitativo di tutela dei diritti umani equivalente a quello riconosciuto dagli Stati UE. L'Unione deve piuttosto impegnarsi perché i migranti possano raggiungere le coste dell'area Schengen in modo sicuro, senza che il viaggio verso quello che è a tutti gli effetti il godimento di un diritto e non una mera concessione di un favore comporti la perdita di vite umane. Alcune soluzioni sono già state adottate in questo senso, ricordiamo il sistema di reinsediamento e il progetto dei corridoi umanitari promossi dall'Italia.

Un'altra alternativa potrebbe essere il rilascio di visti di ingresso per motivi umanitari. Questi possono essere concessi nei casi in cui si abbia un diniego circa lo status di protezione internazionale o quest'ultima venga revocata, ma ricorrono comunque seri motivi di carattere umanitario. Tali visti possono essere richiesti e rilasciati presso le ambasciate all'estero, precludendo alla richiesta di protezione internazionale e configurandosi così come un canale di accesso sicuro e legale all'Unione europea. Nonostante ciò, nella sentenza del 7 marzo 2017<sup>233</sup>, la Corte di

---

<sup>232</sup> A. Ciervo, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra "sistema hotspot" e Brexit*, cit., p. 125.

<sup>233</sup> La vicenda riguarda una famiglia siriana, composta da madre, padre e tre figli, che ha richiesto il rilascio di un visto per motivi umanitari presso l'ambasciata del Belgio a Beirut, in Libano. Una volta arrivata in Europa, la famiglia avrebbe senza alcun dubbio ottenuto la protezione internazionale: membri di un gruppo religioso minoritario, il padre già arrestato e sottoposto a tortura. La richiesta viene però rigettata in quanto il visto richiesto ha validità di 90 giorni, ma la procedura di determinazione dello status richiede più tempo, pertanto ciò violerebbe il Codice dei visti dell'Unione.

Giustizia ha sancito che «consentire a cittadini di paesi terzi di presentare domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dall'Unione per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale»<sup>234</sup>. Ogni singolo Stato può concedere i visti per motivi umanitari basandosi sulla propria legislazione nazionale, senza che esista un obbligo da parte dell'UE. Pertanto, pur tutelando il diritto d'asilo, l'Unione europea ne permette l'effettivo godimento solo a coloro che giungono illegalmente sul suo territorio, affidandosi ai trafficanti e rischiando la vita.

Infine, l'ASGI fa riferimento al fatto che l'Unione dovrebbe adottare delle direttive anche per quanto riguarda la disciplina degli ingressi per motivi lavorativi, dal momento che il diritto al lavoro è un diritto tutelato dalla Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottata dalle Nazioni Unite nel 1966. Infatti, molti migranti che non presentano i requisiti necessari per ottenere la protezione internazionale ne fanno comunque richiesta, in quanto questo è ormai l'unico canale attraverso cui un cittadino di un Paese terzo o un apolide può restare in Europa. Questa pratica provoca un abuso del sistema di asilo, rendendolo più lento e causando in tal modo un danno nei confronti di coloro che invece possono essere riconosciuti come beneficiari di protezione internazionale. Come osservato nel caso studio, i lunghi tempi di decisione delle Commissioni territoriali hanno effetti negativi sul processo di integrazione dei beneficiari del progetto SPRAR. Esaminare domande di asilo che saranno sicuramente soggette ad un diniego non fa che rallentare ulteriormente il sistema.

L'Unione dovrebbe perciò concentrare maggior impegno nella sua azione esterna volta a combattere la povertà e a sostenere i Paesi da cui provengono i migranti, economici e non, e d'altra parte dovrebbe sviluppare una politica migratoria che contempli l'esistenza di altri canali legali di accesso diversi dal solo sistema di asilo.

Il 31 marzo 2016 il Tribunale di Milano ha emesso un'ordinanza rivoluzionaria, concedendo la protezione umanitaria ad un cittadino gambiano che aveva ricevuto il diniego da parte della Commissione territoriale. La decisione presa dal giudice si basa

---

<sup>234</sup> ASGI, *Gli Stati membri non sono obbligati dal diritto UE a rilasciare visti umanitari*, 07 marzo 2017 (<http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/no-obbligo-diritto-ue-rilasciare-visti-umanitari/>)

sul rispetto e la tutela del diritto alla salute e all'alimentazione come affermazione del più generale diritto alla vita e alla dignità umana. Tali diritti sono enunciati all'art. 32 della Costituzione italiana, all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 11 dei Patti internazionali di New York del '66. Versando il Gambia in condizioni socio-economiche estremamente critiche, la povertà viene indicata come una condizione per restare in Italia, poiché essa genera situazioni di grande vulnerabilità ed un eventuale rimpatrio esporrebbe l'individuo a condizioni di vita inadeguate. Questa interpretazione estensiva potrebbe causare un'apertura indiscriminata al diritto dei migranti economici a rimanere nell'UE per motivi di carattere umanitario, ma il Tribunale afferma un principio che, a mio avviso, può essere riassuntivo di tutte le problematiche illustrate finora circa l'effettivo riconoscimento del diritto alla protezione internazionale nell'Unione europea:

Il riconoscimento di un diritto fondamentale non può dipendere dal numero di soggetti cui quel diritto viene riconosciuto. Per sua natura, un diritto universale non può essere a numero chiuso.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Salvis Juribus, *Commento ordinanza Tribunale di Milano R.G. 64207/2015 – Nuovi migranti economici*, «Salvis Juribus - Rivista di informazione giuridica», 22 luglio 2016 (<http://www.salvisjuribus.it/commento-ordinanza-tribunale-di-milano-rg-642072015-nuovi-migranti-economici/>)

## FONTI BIBLIOGRAFICHE E SITOGRAFIA

### VOLUMI

- Amadeo Stefano e Spitaleri Fabio, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli editore, Torino, 2015.
- Ammirati Annapaola, Bove Caterina, Brambilla Anna, Garbin Nicole, Leo Loredana, Morandi Noris, Reccardini Giulia, Schiavone Gianfranco, *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asilo, Roma, 2015.
- Balleix Corinne, *La politique migratoire de L'Union européenne*, Réflexeurope, Parigi, 2013.
- Bascherini Gianluca, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene editore, Napoli, 2007.
- Belluati Marinella e Caraffini Paolo (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carrocci editore, Roma, 2015.
- Boeles Pieter , Den Heijer Maarten, Lodder Gerrie, Wouters Kees, *European migration law*, Intersentia, Cambridge, 2014.
- Caggiano Giandonato, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli editore, Torino, 2015.
- Calvano Roberta, Carta Mario, Cataldi Giuseppe, Delicato Vincenzo, Frosini Tommaso Edoardo, Malena Micaela, Nascimbene Bruno, Palmisano Giuseppe, Sico Luigi, Zanghì Claudio, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Teseo Editore, Roma, 2009.
- D'Ascia Lorenzo, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè editore, Milano 2009.
- Draetta Ugo, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.
- Ferguson Sidorenko Olga, *The Common European Asylum System*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007.
- Petrovic Nadan, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- Tizzano Antonio, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, Roma, 2016
- ID, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 1992.

## ARTICOLI, SAGGI E PAPER

ASGI, *Gli Stati membri non sono obbligati dal diritto UE a rilasciare visti umanitari*, 07 marzo 2017.

(<http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/no-obbligo-diritto-ue-rilasciare-visti-umanitari/>)

ID, *Rimpatriati in Sudan presentano ricorso contro l'Italia*, 16 febbraio 2017  
(<http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/conferenza-stampa-sudan-rimpatri/>)

ID, *Richiedenti asilo: a rischio l'accesso ai diritti fondamentali con il codice fiscale numerico*, 26 novembre 2016 (<http://www.asgi.it/attivita/codice-fiscale-numeric-richiedenti-asilo-protezione-internazionale/>)

Asilo in Europa, *Agenda europea sulla migrazione – L'analisi di Asilo in Europa*, 22 maggio 2015  
(<http://asiloineuropa.blogspot.it/2015/05/agenda-europea-sulla-migrazione.html>)

ID, *Sentenza Tarakhel contro Svizzera – La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene l'Italia uno Stato non completamente sicuro per i richiedenti asilo più vulnerabili*, 13 novembre 2014.  
(<http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/11/sentenza-tarakhel-contro-svizzera-la.html>)

Barillà Salvatore F. P. , *In the name of the EU, the European council and the member States*, in «Blog Croire, Cronache dal diritto internazionale»  
(<http://croie.luiss.it/archives/795>)

Bolognese Serena, *Immigrazione e asilo*, in «Diritti umani e diritto internazionale», vol. 9, 2015, n. 1,

Caggiano Giandonato, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in «Studi sull'integrazione europea», n. 2-3, 2016.

Cellamare Giovanni, *In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino*, in «Studi sull'integrazione europea», n. 1, 2015.

Ciervo Antonello, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in «Costituzionalismo.it», fascicolo n. 3, 2016.

Commissione europea, *Ricollocazione e reinsediamento: la Commissione invita tutti gli Stati membri ad attivarsi e a rispettare i loro obblighi*, 16 maggio 2017  
([https://ec.europa.eu/italy/news/20170516\\_ricollocazione\\_migranti\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20170516_ricollocazione_migranti_it))

ID, *La Commissione adotta un importante pacchetto di misure nel campo dell'immigrazione e dell'asilo*, Bruxelles, 1 settembre 2015  
([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-1079\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1079_it.htm))

Cucchiara Maria Francesca, *Detenzione illegittima di migranti irregolari a Lampedusa: la Grande Camera della Corte EDU condanna l'Italia*, in



«Giurisprudenza penale web», 19 dicembre 2016  
(<http://www.giurisprudenzapenale.com/2016/12/19/detenzione-illegittima-migranti-irregolari-lampedusa-la-grande-camera-della-corte-edu-condanna-litalia/>)

Di Filippo Marcello, *Oltre Dublino: idee per il cambiamento*, in «Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione – Università di Pisa», 24 aprile 2016  
(<http://immigrazione.jus.unipi.it/blog/2016/04/24/oltre-dublino-idee-per-il-cambiamento/>)

ID, *From Dublin to Athens: A Plea for a Radical Rethinking of the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures*, Istituto internazionale di Diritto umanitario, gennaio 2016.

Directorate-general for external policies – Policy department, *Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the UNHCR*, European Union, Bruxelles, 2013.

Directorate-general for internal policies – Policy department Citizens' rights and constitutional affairs, *The reform of Dublin III Regulation*, 2016

EASO. European asylum support office, *EASO history*  
(<https://www.easo.europa.eu/easo-history>)

ECRE, *ECRE comments on Commission proposal for reform of the Dublin system*, 7 ottobre 2016.  
(<https://www.ecre.org/ecre-comments-on-commission-proposal-for-reform-of-the-dublin-system/>)

Eurojus.it Rivista, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, 11 aprile 2016  
(<http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>)

ID, *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, 09 aprile 2015  
(<http://rivista.eurojus.it/la-futura-agenda-europea-per-limmigrazione-alla-ricerca-di-soluzioni-per-la-gestione-dei-flussi-migratori-nel-mediterraneo/>)

Gilbert Geoff, *Is Europe living up to its obligations to refugees?*, in «The European journal of international law», vol. 15, n. 5, 2004.

Gornati Beatrice, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'evoluzione dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot*, in «Diritti umani e diritto internazionale», n. 2, 2016.

Hruschka Constantin, *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission*, in «EU Immigration and Asylum Law and Policy», 17 maggio 2016  
(<http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>)

Masera Luca, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del*

- decreto Minniti*, in «Diritto penale contemporaneo», 10 marzo 2017 (<http://www.penalecontemporaneo.it/d/5274-i-centri-di-detenzione-amministrativa-cambiano-nome-ed-aumentano-di-numero-e-gli-hotspot-rimangono>).
- Marchetti Chiara, *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in «Profughi», n. 86, 2016. (<http://www.jstor.org/stable/43941754>)
- Morgese Giuseppe, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, 4, 2013. (<http://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/dott.-giuseppe-morgese>; consultato il 22 febbraio 2017)
- Osservatorio migranti, *Centri SPRAR – Lo SPRAR in Italia*, (<http://www.osservatoriomigranti.org/?sprar>)
- Simone Penasa, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in «Associazione italiana dei costituzionalisti», «Rivista AIC», n. 2/2017.
- Puddu Luca, *L'Islam politico in Somalia: radici e pragmatismo contemporaneo*, in «Centro italiano di studi sull'Islam politico», anno 1, numero 5, novembre 2010 ([http://www.academia.edu/3981432/L\\_Islam\\_politico\\_in\\_Somalia\\_radici\\_storiche\\_e\\_pragmatismo\\_contemporaneo](http://www.academia.edu/3981432/L_Islam_politico_in_Somalia_radici_storiche_e_pragmatismo_contemporaneo))
- Salvis Juribus, *Commento ordinanza Tribunale di Milano R.G. 64207/2015 – Nuovi migranti economici*, 22 luglio 2016 (<http://www.salvisjuribus.it/commento-ordinanza-tribunale-di-milano-rg-642072015-nuovi-migranti-economici/>)
- Schiavone Gianfranco, *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento dell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de jure e il de facto in “Mondi Migranti”*, vol. 3, 2009.
- Suprano Angela, *Il sistema di accoglienza in Italia. Un cammino verso l'integrazione?*, in «L'altro diritto», 2016 (<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/>, consultato il 18 marzo 2017)
- Teofilatto Achille, *Il Foro Italiano*, in “Rivista Di Giurisprudenza Penale”, vol. 88, no. 3, 1965, ([www.jstor.org/stable/23154201](http://www.jstor.org/stable/23154201)).
- Ufficio pastorale migranti, *Regolamento Dublino, lavori in corso. Con le proposte della società civile*, 27 maggio 2017 (<http://www.migrantitorino.it/?p=43491>)
- ID, *Migrantes Torino: accoglienza in parrocchia* 2016, 12 settembre 2016 (<http://www.migrantitorino.it/?p=41540>)

## NORMATIVE

Altalex, *Legge Bossi-Fini: modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, 02/11/2009

(<http://www.altalex.com/documents/leggi/2009/11/02/legge-bossi-fini-modifica-alla-normativa-in-materia-di-immigrazione-e-di-asilo>)

ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Legge 24 luglio 1954, n. 722 (gu n. 196 del 27/08/1954) ratifica ed esecuzione della convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a ginevra il 28 luglio 1951. (pubblicata nella gazzetta ufficiale n.196 del 27 agosto 1954)*,

(<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/legge.24.luglio.1954.n.722.pdf>)

Asilo in Europa, Scheda sul Regolamento Dublino III, 24 luglio 2013

(<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/04/regolamento-dublino-ii.html>)

ID, *-Direttiva protezione temporanea - Scheda*, 10 maggio 2011

(<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/06/direttiva-protezione-temporanea.html>)

ID, *Art. 78 TFUE – Scheda*, 9 maggio 2011

(<http://asiloineuropa.blogspot.it/2011/05/art-78-tfue.html>)

Camera dei deputati, Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85

(<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03085dl.htm>)

Convenzione di Dublino, Dublino, 15 giugno 1990.

Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

Costituzione della Repubblica Italiana, Roma, 1948.

Dichiarazione universale dei diritti umani, Parigi, 10 dicembre 1948.

Eur-lex. L'accesso al diritto dell'Unione europea, *Glossario delle sintesi - Schengen (accordo e convenzione)*,

([http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=it](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it))

ID, Regolamento UE/516/2014

ID, Regolamento Eurosur 1052/2013

ID, Regolamento Dublino III 604/2013

ID, Regolamento Eurodac 603/2013

ID, Direttiva accoglienza 2013/33/UE

ID, Direttiva procedure 2013/32/UE

ID, Direttiva qualifiche 2011/95/UE

ID, Direttiva protezione temporanea 2001/55/CE

Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, Decreto del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 10 agosto 2016, graduatoria in formato grafico.

ID, Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Circolare - *Sistema di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. Procedure di ammissione al finanziamento con decorrenza 1 luglio 2017* (<http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/03/circolare-proroga.pdf>)

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Programmi comunitari, SPRAR. *Presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di richiedenti e di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, biennio 2016 – 2017* (<http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/sprar-presentazione-domande-contributo-parte-enti-locali-prestano-servizi-finalizzati-allaccoglienza-richiedenti-e-titolari-protezione-internazionale-ed-umanitaria-biennio-2016-2017>)

Progetto Melting Pot Europa – Per la promozione dei diritti di cittadinanza, *Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015* ([http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-142-del-18-agosto-2015.html#.WT\\_uFZKLRdg](http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-142-del-18-agosto-2015.html#.WT_uFZKLRdg))

Programma Integra, Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.

Protocollo Aznar sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'UE. Protocollo n. 24 allegato al TFUE, 09 maggio 2008 .

Protocolli di Palermo, Palermo, 12-15 dicembre 2000.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, Lisbona, 2007.

UNHCR, La “Legge Martelli”, 2015 ([https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge\\_Martelli.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf))

## **DOCUMENTI**

Amnesty International, *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti*, Amnesty International Ltd, Londra, 2016.

ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2016*.

CISV, Carta dei principi, approvata dall'Assemblea, 29 novembre 2009.

ID, Quaderni personali delle ospiti.

ID, Fascicoli personali delle ospiti.

Commissione europea, Comunicato stampa – *Verso un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile*, Bruxelles, 4 maggio 2016.

ID, *European agenda on migration, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 maggio 2015.

ID, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni un'europa aperta e sicura: come realizzarla*, Strasburgo, 11 marzo 2014.

Conferenza episcopale italiana, *Vademecum- Indicazioni alle diocesi italiane circa l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, Roma, 13 ottobre 2015. ([http://www.diocesi.torino.it/diocesi\\_di\\_torino/curia/00058769\\_Vademecum\\_accoglienza\\_rifugiati.html](http://www.diocesi.torino.it/diocesi_di_torino/curia/00058769_Vademecum_accoglienza_rifugiati.html))

European Parliament, *Reform of the EU asylum rules – creating a new Dublin system that works*, 6 marzo 2017.

Eur-lex, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13 maggio 2015.

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Cruscotti statistici (<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>)

Oxfam, “*Hotspot, il diritto negato*”, 19 maggio 2016 ([https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto\\_Hotspots\\_Il-diritto-negato\\_Oxfam\\_19mag16.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf))

Servizio centrale SPRAR, *Vademecum Decreto 10/08/2016*. (<http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/11/Vademecum-Decreto-Funzionamento-Sprar-2017-01-1.pdf>)

ID, *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR. Metodologie, strategie, strumenti*, luglio 2016.

ID, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolare di protezione internazionale*, 2015.

ID, *Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2015*.

ID, *Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale. Position paper*, Roma, 2015.

ID, *I numeri dello SPRAR – tabella riepilogativa*

<http://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>)

UNHCR, *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II")* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 6 febbraio 2009.

## ARTICOLI DI GIORNALE

Fassini Daniela, *Migranti. Domande di asilo, è boom: +41% nel 2017*, in «L'Avvenire», 31 gennaio 2017 (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/domande-d-asilo>, consultato l'8 aprile 2017).

Il Fatto Quotidiano, *Migranti, Frontex: "I trafficanti di uomini chiamano direttamente le navi delle ONG*, 4 maggio 2017 (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/05/04/migranti-frontex-i-trafficanti-di-uomini-chiamano-direttamente-le-navi-delle-ong/3561864/>)

La Repubblica.it, *Hotspot, "I diritti negati con un sistema di identificazione di fatto illegale"*, 19 maggio 2016 (<http://www.repubblica.it/solidarieta/cooperazione/2016/05/19/news/hotspot-140157127/>, consultato il 01 aprile 2017)

The Post Internazionale, *"L'Italia approva la legge che vieta i respingimenti dei minori stranieri non accompagnati"*, 29 marzo 2017 (<http://www.tpi.it/mondo/italia/italia-legge-respingimento-minori-stranieri-accompagnati>, consultato in data 30 marzo 2017).

## APPUNTI E INTERVISTE

Algostino, Alessandra. *Lezione di Diritti universali e immigrazione*. 22 marzo 2016. Campus Luigi Einaudi, Torino.

Caraffini Paolo, *appunti di Democrazia e rappresentanza nell'Unione europea*, lezione tenuta il 1° aprile 2015 presso il Campus Luigi Einaudi di Torino.

CISV, *Interviste con Roberta Beato, Suad Omar e Paola Colasanto* del 25 maggio 2017.

ID, *Intervista con Barbara Spezzini* del 8 maggio 2017.

ID, *Intervista con Roberta Beato* del 3 maggio 2017.

ID, *Intervista con Roberta Beato* del 28 aprile 2017.

## SITOGRAFIA

Altalex – Quotidiano di informazione giuridica: <http://www.altalex.com/>

Amnesty International: <https://www.amnesty.it/>

Articolo 10 Onlus: <http://www.articolo10.org/>

ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione: <http://www.asgi.it/>

Asilo in Europa: <http://asiloineuropa.blogspot.it/>

Camera dei Deputati: <http://www.camera.it/leg17/1>

CISV Torino: <http://www.cisvto.org/>

Commissione europea: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_it](https://ec.europa.eu/commission/index_it)

EASO: <https://www.easo.europa.eu/>

ECRE: <https://www.ecre.org/>

Eurojus: <http://www.eurojus.it/>

Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

Eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

Il Fatto Quotidiano: <http://www.ilfattoquotidiano.it/>

L'Avvenire: <https://www.avvenire.it/>

La Repubblica: <http://www.repubblica.it/>

Ministero dell'Interno: <http://www.interno.gov.it/it>

Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

Osservatorio migranti: <http://www.osservatoriomigranti.org/>

Salvis Juribus: <http://www.salvisjuribus.it/>

Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/home>

The Post Internazionale: <http://www.tpi.it/>

Ufficio pastorale migranti Torino: <http://www.migrantitorino.it/>

UNHCR: <https://www.unhcr.it/>; <http://www.unhcr.org/>