

appunti arancioni

PERIODICO DELL'ASSOCIAZIONE NESSUN LUOGO È LONTANO luglio 2009 n. 8



- 3 Prefazione
- 5 Diritto d'asilo in Italia: i numeri e la normativa
- 20 Verso il Sistema Comune Europeo d'Asilo
- 27 Conclusioni: spunti e riflessioni
- 30 Glossario essenziale
- 33 Bibliografia

Il diritto d'asilo: il quadro italiano ed europeo

082009

Il diritto d'asilo: il quadro italiano ed europeo

A cura di Nessun luogo è lontano – Centro Studi
Marialuisa Sigillo, Maria Carla Intrivici

Indice

Prefazione	3
-------------------------	---

Diritto d'asilo in Italia: i numeri e la normativa

1. Richiedenti asilo e rifugiati: i dati in campo.....	5
2. Diritto d'asilo, il quadro normativo	8
3. Decreto legislativo n. 251/2007: per una comune definizione dello <i>status</i> di protezione internazionale ..	9
4. La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale: il decreto legislativo n. 25/2008 e il decreto legislativo n. 159/2008	11
5. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	16

Verso il Sistema Comune Europeo d'Asilo

1. L'Unione europea, i principali dati su rifugiati e richiedenti asilo	20
2. Le principali tappe del processo di armonizzazione normativa	21
3. Verso un nuovo sistema di asilo Ue: l'Europa dei diritti, della giustizia, della sicurezza, della solidarietà	24

Conclusioni: spunti e riflessioni	27
--	----

Glossario essenziale	30
-----------------------------------	----

Bibliografia	33
---------------------------	----

Prefazione

Il rifugiato è 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 una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»¹.

Il rifugiato è, quindi, colui che fugge da condizioni di vita di grave pericolo; è colui a cui, nel proprio paese, viene negato l'esercizio dei diritti fondamentali, violato nella propria dignità, minacciato nella propria esistenza per l'appartenenza ad una etnia, per la professione di una religione, per la manifestazione di un'opinione politica o per l'orientamento sessuale.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo² recita: «Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni» e l'articolo 10, comma 3, della Costituzione sancisce: «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».

Il diritto d'asilo è un diritto fondamentale.

Secondo gli ultimi dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), sono 42 milioni le persone costrette alla fuga da guerre e persecuzioni alla fine del 2008. Il dato comprende 15.2 milioni di rifugiati, 827 mila richiedenti asilo e 26 milioni di sfollati all'interno del proprio Paese³.

L'80% dei rifugiati del mondo si trova nei Paesi in via di sviluppo, così come la maggior parte degli sfollati. Fra i principali Stati di accoglienza, nel 2008, troviamo il Pakistan (1,8 milioni), la Siria (1,1 milioni), l'Iran (980 mila), la Germania (582.700), la Giordania (500.400), il Ciad (330.500), la Tanzania (321.900) e il Kenya (320.600).

I rifugiati provengono prevalentemente dall'Afghanistan (2,8 milioni) e dall'Iraq (1,9 milioni) nazioni che, da sole, rappresentano il 45% dei rifugiati di competenza dell'UNHCR. Altri Paesi di origine sono la Somalia (561 mila), il Sudan (419 mila), la Colombia, compresi

¹ Art. 1 A Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

² Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948.

³ UNHCR, 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2009.

coloro in situazioni simili ai rifugiati (374 mila) e la Repubblica Democratica del Congo (368 mila). Nello stesso anno il numero di richiedenti asilo è salito a 839 mila, con un incremento del 28%⁴.

In questo contesto, il nuovo numero di Appunti Arancioni “Il diritto d’asilo: il quadro italiano ed europeo” si propone, nella prima parte, di affrontare la tematica del diritto d’asilo a livello nazionale, analizzando i numeri e trattando la normativa di riferimento.

Nella seconda parte l’attenzione è rivolta allo scenario europeo, ai dati del fenomeno nella dimensione comunitaria e ad un *excursus* sulle principali misure normative in campo, tese, come obiettivo ultimo, alla definizione di un sistema d’asilo comune per gli Stati membri dell’Unione europea.

Infine le conclusioni in cui si è ribadita la centralità del diritto d’asilo e l’opportunità di un’organica e adeguata disciplina di esso in un ambito necessariamente europeo.

⁴ Il maggior numero di domande di asilo è stato presentato rispettivamente in Sud Africa (207 mila), negli Stati Uniti (49.600), in Francia (35.400) ed in Sudan (35.100). UNHCR, 2008 Global Trends, Op. cit

Diritto d'asilo in Italia: i numeri e la normativa

1. Richiedenti asilo e rifugiati: i dati in campo

In Italia i rifugiati sono circa 47.061, lo 0,3% dei 15.2milioni presenti in tutto il mondo⁵.

Nel periodo tra gennaio e aprile 2009 sono pervenute alle Commissioni territoriali 6.524 nuove domande d'asilo; Roma primeggia con un numero di 1.219 istanze presentate, il 18,7% del totale, seguita da Bari con 885 richieste, il 13,6%, e Milano con 801, il 12,3%. A 602 stranieri è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato, a 2.419 la protezione sussidiaria e a 630 quella umanitaria.

ATTIVITÀ COMMISSIONI TERRITORIALI gennaio – aprile 2009												
	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano	Gorizia	Torino	Caserta	Bari	Totale	
Istanze pervenute	1.219	681	679	331	360	801	456	470	642	885	6.524	
Istanze esaminate di cui:	1.677	1.313	826	1.681	646	471	611	569	637	1.367	9.798	
Protezione internazionale	Status rifugiato	286	45	17	62	27	28	26	63	12	36	602
	Status protezione sussidiaria	433	466	205	507	87	120	65	100	191	245	2.419
Protezione umanitaria	23	74	153	48	43	45	17	59	64	104	630	
Non riconosciuti	796	464	415	1.060	412	250	481	347	259	961	5.418	
Altro esito (rinuncia, Dublino, irreperibili)	166	264	36	4	77	28	22		111	21	729	

Fonte: Commissione nazionale per il diritto d'asilo. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

Nel 2008 le domande pervenute sono state 31.097 di cui 8.749 hanno ottenuto protezione internazionale (1.695 il riconoscimento dello status di rifugiato e 7.054 lo status di protezione sussidiaria). I dinieghi con protezione umanitaria sono stati 2.100 e 9.478 quelli senza protezione; infine le istanze con altro esito sono state pari a 1.606.

⁵ UNHCR, 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2009.

ATTIVITÀ' COMMISSIONI TERRITORIALI – anno 2008*												
	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano	Gorizia	Torino	Caserta	Bari	Totale	
Istanze pervenute	6013	4072	2979	5173	2801	2031	2006	1250	2165	2607	31.097	
Istanze esaminate di cui:	2786	3115	2349	3728	2117	1844	2609	792	656	1937	21.933	
Protezione internazionale 8.749	Status rifugiato	428	372	126	157	135	196	72	104	12	92	1.695
	Status protezione sussidiaria	727	1193	1307	1429	664	408	153	160	142	871	7.054
Protezione umanitaria	205	456	281	239	273	152	206	56	83	149	2.100	
Non riconosciuti	1139	1012	532	1883	855	847	1543	460	406	801	9.478	
Altro esito (rinuncia, Dublino, irreperibili)	287	81	103	20	190	241	635	12	13	24	1.606	
Istanze in attesa di esame	3227	957	630	1445	889	187	260	458	1509	670	10.232	

Fonte: Commissione nazionale per il diritto d'asilo. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

* Talora la sommatoria del dato delle domande esaminate e delle domande in attesa di esame non coincide con quello delle domande pervenute nel 2008, in quanto sono conteggiate anche alcune domande relative all'anno precedente.

Dall'analisi dei dati delle Commissioni territoriali, si rileva, quindi, che al 49,5% delle istanze di richiesta d'asilo esaminate è stata riconosciuta una forma di protezione, rispettivamente: al 7,7% lo *status* di rifugiato, al 32,2% la protezione sussidiaria e al 9,6% la protezione umanitaria.

Esiti dell'esame delle istanze di asilo in Italia 2008

	Valori assoluti	%
Istanze esaminate	21.933	100,00
Status rifugiato	1.695	7,7
Status protezione sussidiaria	7.054	32,2
Protezione umanitaria	2.100	9,6
Non riconosciuti	9.478	43,2
Altro esito (rinuncia, Dublino, irreperibili)	1.606	7,3

Fonte: Commissione nazionale per il diritto d'asilo.
Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

I Paesi da cui provengono in prevalenza i richiedenti asilo sono: la Nigeria (5.333), la Somalia (4.473), l'Eritrea (2.739), l'Afghanistan (2.005) e la Costa d'Avorio (1.844).

Gli stranieri a cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato arrivano principalmente dall'Iraq (151), dall'Eritrea (78), dall'Afghanistan (70), dalla Somalia (54) e dal Sudan (46).

Hanno, invece, ottenuto la protezione sussidiaria 661 somali, 313 afghani, 217 eritrei, 151 ivoriani e 107 iracheni.

I dati enunciati mostrano chiaramente come nel 2008, in Italia, vi sia stato un consistente incremento del numero delle richieste di asilo rispetto agli anni precedenti⁶. Secondo le stime dell'UNHCR, per l'ammontare delle istanze, il nostro Paese si colloca al quarto posto tra le 44 nazioni industrializzate, dopo Stati Uniti d'America, Canada e Francia. Questi Stati, insieme alla Gran Bretagna, rappresentano le cinque Nazioni principalmente interessate dai flussi di richiedenti asilo: nel corso dello scorso anno in essi è stata presentata la metà di tutte le istanze sottoposte⁷.

Domande d'asilo presentate nei principali Paesi destinatari - 2008

	USA	Canada	Francia	Italia	Regno Unito	Totale
Istanze d'asilo presentate	49.020	36.900	35.160	31.160	30.550	182.790

Fonte: UNHCR. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

In Italia un numero così ingente di richieste si è verificato solo nel 1999 (33.400 richieste). Rispetto al 2007, anno in cui le domande sono state 14.050, si registra un aumento pari al 122%.

Entità e andamento delle richieste d'asilo in Italia anni 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
Istanze d'asilo presentate in Italia	9.720	9.550	10.350	14.050	31.160	74.830

Fonte: UNHCR. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

Considerando la percentuale delle domande d'asilo presentate nella penisola italiana rispetto al numero totale di quelle sottoposte nei Paesi considerati dall'UNHCR, si passa dal 2% del 2004 all'8% del 2008, con una variazione del 4%.

Secondo l'Agenzia ONU, questo notevole incremento può essere attribuito al massiccio arrivo di stranieri irregolari sul territorio italiano nel 2008, stimati in 36 mila persone.

Tuttavia l'Italia ospita il 3,8% degli 827 mila richiedenti asilo del mondo⁸. Inoltre se si prende in considerazione il numero di richiedenti per 1000 abitanti, lo Stato italiano presenta numeri molto bassi, registrando nel 2008, un indice dello 0,5 e per il periodo 2004 – 2008 dell'1,3. Così come comparando il numero di richiedenti asilo con il PIL, per il

⁶ Nel corso del 2008 nell'Europa meridionale (Albania, Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna e Turchia) più di 75 mila persone hanno presentato richiesta di protezione internazionale, 12.300 in più rispetto al 2007, con un incremento del 20%; gli Stati maggiormente interessati da tale aumento, nell'area geografica considerata, sono stati l'Italia con 31.200 domande e la Grecia con 19.900. UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008 - Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and selected Non-European Countries, March 2009.

⁷ In questo caso, le stime dell'UNHCR vengono calcolate su 51 Paesi, in quanto vengono presi in considerazione anche altri 7 Paesi oltre i 44 Stati industrializzati: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Repubblica della Moldavia, Federazione Russa e Ucraina.

⁸ UNHCR, 2008 Global Trends, Op. cit.

2008 il nostro Paese presenta 1 richiedente per PIL pro capite, per il lasso di tempo 2004-2008, 2,5 richiedenti; valori inferiori rispetto ad altri Stati⁹.

2. Diritto d'asilo, il quadro normativo

L'Italia è priva di una legge organica sul diritto d'asilo. Dal 1990 i riferimenti normativi in materia di rifugiati e procedura d'asilo sono stati pochi e frammentari.

In primis il diritto d'asilo è garantito dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione secondo cui «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».

Le altre norme attualmente vigenti sono la Convenzione di Ginevra e il Protocollo di New York – più precisamente le norme di adeguamento a tali strumenti internazionali¹⁰ – l'articolo 1 della legge 39/1990¹¹, la c.d. legge Martelli, modificato dalla legge n. 189/2002¹², la c.d. legge Bossi-Fini (gli artt. 31 e 32) e il regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303¹³, provvedimenti che hanno costituito per molto tempo l'impianto essenziale.

Recentemente l'Italia ha, però, recepito due importanti Direttive comunitarie in materia d'asilo che hanno profondamente modificato il quadro normativo di riferimento: la Direttiva 2004/83/CE e la Direttiva 2005/85/CE rese esecutive l'una dal Decreto legislativo 251/2007 e l'altra dal Decreto legislativo n. 25/2008.

Quest'ultimo provvedimento ha subito successive modifiche ed integrazioni dal Decreto legislativo n. 159/2008.

⁹ Francia, Stati Uniti e Regno Unito presentano i valori più alti, rispettivamente 6,1, 5,5 e 4. L'Italia, secondo l'indice indicato, si colloca all'ottavo posto tra i 51 Paesi considerati dall'UNHCR. UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008*, Op. Cit.

¹⁰ La legge 24 luglio 1954, n. 722 che rende esecutiva la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e legge 14 febbraio 1970, n. 95 "Adesione al Protocollo relativo allo status dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e sua esecuzione".

¹¹ Legge 28 febbraio 1990 n. 39, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato. Disposizioni in materia di asilo", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 1990.

¹² Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002.

¹³ Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n.303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 22 dicembre 2004.

3. Decreto legislativo n. 251/2007: per una comune definizione dello *status* di protezione internazionale

Il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251¹⁴ dà attuazione alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio recante “Norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”. Obiettivo della c.d. “direttiva qualifiche” è quello di individuare una definizione comune e omogenea nei Paesi Ue dello *status* di «protezione internazionale»¹⁵ – che comprende lo *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria – e dei diritti connessi al suo riconoscimento.

Nel decreto legislativo di recepimento vengono, innanzitutto, definiti i requisiti delle qualifiche di «rifugiato» e di «persona ammissibile alla protezione sussidiaria», individuando nel primo caso «il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della sua protezione, oppure l’apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno; mentre per «persona ammissibile alla protezione sussidiaria» si intende il cittadino straniero nei cui confronti, pur non sussistendo i requisiti dello *status* di rifugiato, esistono «fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nello Stato nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno». Quest’ultimo sussiste in caso di condanna a morte, di tortura ai danni del richiedente nel suo Paese di origine e di minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Ai fini della valutazione del riconoscimento dello *status* di rifugiato si fa riferimento all’articolo 1 A della Convenzione di Ginevra¹⁶ e si declinano con maggiore specificità i

¹⁴ Il Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2008 è entrato in vigore il 19 gennaio 2008.

¹⁵ Nella direttiva, così come nel decreto legislativo in esame, la dicitura «domanda d’asilo» viene sostituita dalla definizione «domanda di protezione internazionale» che viene presentata per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria; inoltre, invece di «richiedente asilo» si fa riferimento all’espressione «richiedente protezione internazionale».

¹⁶ La Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo *status* dei rifugiati fu adottata il 28 luglio 1951 ed è entrata in vigore il 21 aprile 1954. La Convenzione di Ginevra del 1951 e il successivo Protocollo di New York del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati (quest’ultimo adottato in quanto la Convenzione si applicava solo a coloro divenuti rifugiati a seguito di un avvenimento verificatisi prima del 1° gennaio 1951) rappresentano gli strumenti di diritto internazionale più importanti sulla protezione dei rifugiati perché definiscono le modalità di

motivi di una effettiva persecuzione, indicando tra le cause, per la prima volta, anche l'orientamento sessuale.

La domanda di protezione internazionale può essere, altresì, motivata da avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal proprio Paese, oppure da attività svolte successivamente all'allontanamento.

Sono esclusi dalla protezione, gli stranieri già assistiti da un organo o da un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. La protezione viene negata anche a chi ha commesso crimini contro la pace, crimini di guerra o contro l'umanità oppure reati gravi o atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

L'UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

UNHCR è l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati.

L'Agenzia fu creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 – e di fatto incominciò ad operare il 1° gennaio 1951 – per fornire aiuto ai profughi europei scappati durante la seconda guerra mondiale.

In base al mandato assegnatogli dalle Nazioni Unite, ha il compito di assicurare protezione internazionale e di fornire assistenza materiale ai rifugiati e alle altre categorie di persone di propria competenza.

Nell'esercizio della prima funzione, l'Agenzia ONU garantisce che i rifugiati non vengano rinviiati, contro il loro volere, in paesi in cui abbiano motivo di temere persecuzioni; provvede, inoltre, alla registrazione dei rifugiati, alla consulenza per la documentazione, alla raccolta dati anagrafici e biografici dei richiedenti asilo e alla loro localizzazione sul territorio per la fornitura di protezione. È anche impegnata nella formazione degli operatori del settore.

In secondo luogo, l'UNHCR fornisce assistenza in caso di crisi umanitarie gravi, realizza programmi nei settori dell'istruzione, sanità e alloggio, incoraggia l'autosufficienza dei rifugiati e la loro integrazione nei paesi d'asilo, attua operazioni di rimpatrio volontario e reinserimento in stati terzi di persone che non possono essere rimpatriate o non godono di sufficiente sicurezza nel primo paese d'asilo.

In Italia, l'UNHCR svolge, in relazione ai propri compiti istituzionali, attività di documentazione e di supporto a favore del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e delle Commissioni territoriali e nazionale, su richiesta del Ministero dell'Interno, ed è ammesso, tramite suoi rappresentanti, nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (art. 24 d.lgs. 25/2008).

comportamento dei diversi Paesi nei confronti dei rifugiati e delle persone in cerca d'asilo. Complessivamente, sono 146 gli Stati che hanno aderito ad uno o ambedue gli strumenti normativi dell'ONU, tra cui l'Italia.

La Convenzione di Ginevra del 1951 non si applica ai rifugiati direttamente sotto la protezione di agenzie delle Nazioni Unite che non siano l'UNHCR, come i rifugiati palestinesi che dipendono dall'UNRWA, né ai rifugiati che godono della cittadinanza del loro Paese di asilo o di altro *status* equivalente.

Il decreto legislativo, inoltre, riforma i criteri di esame delle domande di protezione internazionale valutando, tra l'altro, le informazioni sul Paese di origine, le dichiarazioni del richiedente anche in assenza di documentazione di supporto e la sua situazione individuale (in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età).

Il permesso di soggiorno per asilo rilasciato ai rifugiati è quinquennale¹⁷ ed è rinnovabile; quello per protezione sussidiaria ha validità triennale e può essere rinnovato «previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria».

Chi viene ammesso alla protezione internazionale può svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma, può accedere alla formazione professionale e iscriversi agli albi professionali, in condizioni di parità con i cittadini italiani. Equiparazione prevista anche in materia di assistenza sociale e sanitaria. È, infine, riconosciuto il diritto all'istruzione e il diritto al ricongiungimento familiare.

4. La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale: il decreto legislativo n. 25/2008 e il decreto legislativo n. 159/2008

Il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25¹⁸ recepisce la direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante "Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", la c.d. "direttiva procedure" che predispone una serie di norme procedurali comuni per l'esame delle domande di protezione internazionale e per la revoca e la cessazione degli *status* riconosciuti.

Il d.lgs n. 25/2008 è stato, poi, modificato da un successivo provvedimento, il d.lgs. n.159/2008¹⁹, che ha introdotto delle rilevanti modifiche.

Secondo la nuova procedura, le autorità competenti all'esame delle istanze sono le «Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale». In un totale di 10 sul territorio nazionale, tali organismi sono nominati con decreto del Ministro dell'Interno – non più, come previsto inizialmente dal d.lgs. n. 25/2008, con decreto del

¹⁷ In precedenza il permesso di soggiorno per asilo aveva validità biennale.

¹⁸ Il Decreto legislativo n. 25/2008 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008 ed è entrato in vigore il 2 marzo 2008.

¹⁹ Il Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008; è entrato in vigore il 5 novembre 2008.

Il provvedimento faceva parte del c.d. Pacchetto sicurezza varato dal Governo nel maggio 2008, che comprendeva il dl n. 92/2008, il ddl S.733-B e tre decreti legislativi rispettivamente in materia di ricongiungimenti familiari (d.lgs. 169/2008), di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato (d.lgs. n. 25/2008) e sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari.

Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Viminale – e si avvalgono del supporto organizzativo e logistico del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno. La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha, invece, competenza in materia di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale riconosciuti, oltre a compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali. Inoltre, essa mantiene rapporti di collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e collegamenti di carattere internazionale relativi all’attività svolta.

Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

(art. 4 decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25; decreto Ministero dell’Interno 6 marzo 2008 e decreto Ministero dell’Interno 16 ottobre 2008)

Le Commissioni territoriali sono composte da un membro della carriera prefettizia con funzione di presidente, da uno della Polizia di stato, da un membro dell’UNHCR e da un rappresentante dell’Ente locale.

Le Commissioni sono in tutto dieci con competenze territoriali sull’esame delle domande presentate così ripartite:

Gorizia: regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino-Alto Adige;

Milano: regione Lombardia;

Roma: regioni Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria;

Foggia: province di Foggia e Barletta-Andria-Trani;

Siracusa: province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania;

Crotone: regioni Calabria e Basilicata;

Trapani: province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna;

Bari: province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto;

Caserta: regioni Campania, Molise, Abruzzo e Marche;

Torino: regioni Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna.

La domanda di protezione internazionale è presentata personalmente dal richiedente presso l’ufficio di polizia di frontiera al momento dell’ingresso nel territorio nazionale oppure presso la Questura competente in base al luogo in cui vive.

Il richiedente è autorizzato a rimanere sul territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale di riferimento, ma – secondo quanto introdotto dal d.lgs. n.159/2008 – il prefetto competente stabilisce il luogo di residenza o un’area geografica dove lo straniero possa circolare in attesa che la istanza sia valuta.

Riguardo ai criteri relativi all’esame delle domande di protezione internazionale, queste non possono essere respinte né tanto meno escluse «per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente»; inoltre la decisione su ogni singola richiesta deve essere presa in modo «individuale, obiettivo ed imparziale» ed esaminata alla luce di informazioni «precise e aggiornate» relativamente alla situazione esistente nel Paese di origine.

Il richiedente asilo deve essere informato sulla procedura da seguire, sui suoi diritti e doveri, sui tempi e mezzi a disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame e ha l'obbligo di comparire personalmente davanti alla Commissione territoriale oltre quello di consegnare tutti i documenti in suo possesso, incluso il passaporto, così come modificato dal d.lsg. n. 159/2008.

A seguito della presentazione dell'istanza, il richiedente la protezione internazionale è accolto all'interno di un Centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) fino ad un massimo di 20 giorni, qualora sia necessario verificarne l'identità, in caso di mancanza di documenti o di documenti falsi o contraffatti, fino a 35 giorni quando viene fermato dopo avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o in posizione di soggiorno irregolare. Per i richiedenti già destinatari di provvedimenti di espulsione o di respingimento, diversamente da quanto previsto inizialmente dal "decreto procedure"²⁰, la novellata normativa dispone che questi siano trattenuti nei Centri di identificazione (Cie)²¹. Sono, inoltre, soggetti al trattenimento negli ex Cpta, i richiedenti che abbiano commesso crimini contro la pace o contro l'umanità, coloro che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del paese di accoglimento, coloro che abbiano compiuto azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite o ancora chi è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale²², ovvero per reati

²⁰ Secondo il testo originario del d.lgs. n. 25/2008, i richiedenti asilo destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento avrebbero dovuto essere ospitati nei Cara.

²¹ Con il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, i Centri di permanenza temporanea e accoglienza sono stati rinominati Centri di identificazione ed espulsione.

²² Codice di procedura penale Art. 380 - Arresto obbligatorio in flagranza.

1. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni.

2. Anche fuori dei casi previsti dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei seguenti delitti non colposi, consumati o tentati:

a) delitti contro la personalità dello Stato previsti nel titolo I del libro II del codice penale per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni;

b) delitto di devastazione e saccheggio previsto dall'articolo 419 del codice penale;

c) delitti contro l'incolumità pubblica previsti nel titolo VI del libro II del codice penale per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o nel massimo a dieci anni;

d) delitto di riduzione in schiavitù previsto dall'articolo 600, delitto di prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-bis, primo comma, delitto di pornografia minorile previsto dall'articolo 600-ter, commi primo e secondo, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, e delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-quinquies del codice penale;

d-bis) delitto di violenza sessuale previsto dall'articolo 609-bis, escluso il caso previsto dal terzo comma, e delitto di violenza sessuale di gruppo previsto dall'articolo 609-octies del codice penale; (¹)

e) delitto di furto, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533 quella prevista dall'articolo 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, del codice penale, salvo che, in quest'ultimo caso, ricorra la circostanza attenuante di cui all'articolo 62, primo comma, numero 4), del codice penale;

e-bis) delitti di furto previsti dall'articolo 624-bis del codice penale, salvo che ricorra la circostanza attenuante di cui all'articolo 62, primo comma, numero 4), del codice penale;

inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dal nostro Paese verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

Nelle ipotesi in cui non è prevista la permanenza nei Cara o nei Cie, il cittadino straniero ottiene un permesso di soggiorno valido per tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale e non consente l'allontanamento dal territorio nazionale. Qualora la decisione sulla richiesta di protezione internazionale non sia adottata entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza e il ritardo non sia attribuibile al richiedente, il titolo di soggiorno viene rinnovato per sei mesi e consente alla persona di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura²³. Il permesso per richiesta di protezione non può essere convertito in altro tipo di permesso e non consente il ricongiungimento familiare²⁴.

Come detto inizialmente, l'esame delle istanze è svolto dalle Commissioni territoriali²⁵. Ciascuna di esse, competente in base al luogo di dimora, accoglienza o trattenimento del richiedente asilo, provvede al colloquio con quest'ultimo entro trenta giorni e decide nei tre

f) delitto di rapina previsto dall'articolo 628 del codice penale e di estorsione previsto dall'articolo 629 del codice penale;

g) delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo escluse quelle previste dall'articolo 2, comma terzo, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

h) delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'art. 73 del testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo;

i) delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni;

l) delitti di promozione, costituzione, direzione e organizzazione delle associazioni segrete previste dall'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, delle associazioni di carattere militare previste dall'articolo 1 della legge 17 aprile 1956, n. 561, delle associazioni, dei movimenti o dei gruppi previsti dagli articoli 1 e 2, della legge 20 giugno 1952, n. 645, delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'art. 3, comma 3, della L. 13 ottobre 1975, n. 654;

l-bis) delitti di partecipazione, promozione, direzione e organizzazione della associazione di tipo mafioso prevista dall'articolo 416-bis del codice penale;

m) delitti di promozione, direzione, costituzione e organizzazione della associazione per delinquere prevista dall'articolo 416 commi 1 e 3 del codice penale, se l'associazione è diretta alla commissione di più delitti fra quelli previsti dal comma 1 o dalle lettere a), b), c), d), f), g), i) del presente comma.

²³ Art. 11 d.lgs. n.140/2005.

²⁴ Il richiedente la protezione internazionale per i quali non ricorrono le ipotesi di accoglienza in un Cara o trattenimento in un Cie può chiedere di accedere alle misure di accoglienza per richiedenti asilo gestite dallo Sprar - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

²⁵ Nell'ipotesi di "asilo costituzionale", ottenuto in base all'articolo 10, comma 3, della Costituzione, e che sorge in capo allo straniero allorché venga accertato l'impedimento nel Paese di origine all'effettivo esercizio delle libertà democratiche costituzionalmente garantite, esso viene generalmente riconosciuto a seguito di una decisione del Tribunale civile, non delle Commissioni territoriali, e per prassi garantisce gli stessi diritti riconosciuti ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

giorni feriali successivi, salvo casi particolari in cui è previsto un esame prioritario²⁶. Nell'assumere una decisione in merito alle singole domande, la Commissione territoriale competente può riconoscere lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria oppure rigettare l'istanza, qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale o ricorra una delle cause di cessazione o esclusione di questa o, ancora, lo straniero provenga da un Paese di origine sicuro. A tal proposito il d.lgs. 159/2008 ha introdotto un'ulteriore ipotesi di decisione: il rigetto della domanda «per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento»²⁷. Inoltre la Commissione territoriale competente, pur non accogliendo la domanda di protezione territoriale e qualora ritenga la sussistenza di «gravi motivi di carattere umanitario», può raccomandare il rilascio di un «permesso di soggiorno per motivi umanitari» ai sensi dell'articolo 5, comma 6 del d.lgs. 286/98²⁸.

In caso di diniego, il richiedente asilo può presentare ricorso avverso il provvedimento pronunciato dalla Commissione nei trenta giorni successivi alla comunicazione della decisione, periodo ridotto a quindici nelle ipotesi di accoglienza nei Cara e di trattenimento nei Cie. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento impugnato, per cui il ricorrente può rimanere sul territorio nazionale in qualità di richiedente protezione internazionale fino all'esito della istanza (il c.d. ricorso sospensivo). L'effetto sospensivo del ricorso non è, però, automatico e immediato nei casi di provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di protezione internazionale, di decisione adottata dalla Commissione nella circostanza di un allontanamento senza giustificato motivo dal Centro; di rigetto della domanda per manifesta infondatezza; nell'ipotesi di accoglienza nei Cara (eccetto per i richiedenti che si trovano in un Cara per verificarne l'identità e la nazionalità) e di trattenimento nei Cie²⁹.

²⁶ In caso di domanda palesemente infondata, domanda presentata da un richiedente appartenente a categorie vulnerabili o da una persona in accoglienza o trattenimento (eccetto i richiedenti accolti per verificare la propria nazionalità o identità) è previsto un esame prioritario: l'intervista deve avvenire entro sette giorni ed entro due la Commissione deve decidere.

²⁷ Il diniego delle protezione comporta, alla scadenza del termine per l'impugnazione, l'obbligo per lo straniero di lasciare il territorio.

²⁸ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998.

²⁹ L'effetto sospensivo del ricorso è, quindi, automatico e immediato nel caso di ricorrente accolto in un Cara per la verifica dell'identità e di richiedenti non soggetti a trattenimento o accoglienza, secondo le modifiche apportate al testo del d.lgs. 25/2008 dal d.lgs. 159/2008.

In questi casi, comunque, il ricorrente può chiedere al Tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento quando ricorrano «gravi e fondati motivi», che se accolta comporta il rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo e l'accoglienza in un Cara.

Avverso la sentenza di primo grado si può proporre ricorso alla Corte d'appello entro dieci giorni dalla notifica o comunicazione della decisione; contro la sentenza di secondo grado è possibile proporre ricorso in Cassazione entro trenta giorni dalla notifica della sentenza³⁰.

I decreti legislativi n. 251/2007 e n. 25/2008 permettono all'Italia di allinearsi alle regole dell'Ue verso un regime comune europeo in materia di asilo, ma soprattutto costituiscono il nucleo fondante della tanto auspicata normativa organica sul diritto di asilo di cui il nostro Paese è deficitario e che rappresenta una condizione indispensabile al fine di garantire ai richiedenti asilo e i rifugiati un più elevato livello di protezione e tutela.

5. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

La tematica dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia a partire dalla fine degli anni '90 è stata oggetto di importanti interventi a livello nazionale e locale volti alla sistematizzazione degli interventi previsti sul territorio nazionale, fino ad allora fortemente settoriali ed isolati. Si sentiva, infatti, la crescente necessità di mettere in rete le esperienze, le competenze ed i progetti attivati nei Comuni italiani impegnati nel far fronte alle problematiche connesse alla prima accoglienza e all'avvio di processi di integrazione a favore dei richiedenti asilo in attesa del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In questa prospettiva, nell'ottobre 2000 il Ministero dell'Interno, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'UNHCR hanno stipulato un Protocollo di intesa e nell'aprile dell'anno seguente hanno avviato il Programma Nazionale Asilo (PNA), un progetto sperimentale diretto a costituire sul territorio nazionale una rete integrata di interventi per l'accoglienza e l'integrazione, con oltre 200 Comuni coinvolti ed una rete attivata di 63 progetti territoriali.

³⁰ Il ddl n. 733-B recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, approvato definitivamente il 2 luglio 2009, ha apportato alcune modifiche alle procedure per il ricorso giurisdizionale contro le decisioni relative alle domande di riconoscimento trasferendo alcune competenze attribuite alla Commissione nazionale per il diritto d'asilo al Ministero dell'Interno.

L'esperienza del PNA è successivamente confluita nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge 189/2002³¹, sistema che capitalizza il carattere innovativo del Programma, ampliandone la sua sfera di azione ed intervento.

Il Sistema è composto dagli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria, per la realizzazione dei quali possono accedere al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA) nei limiti delle risorse disponibili. Per la predisposizione e per l'attuazione dei progetti territoriali gli Enti locali possono avvalersi del sostegno di organizzazioni non governative, di organismi e di associazioni che hanno maturato una specifica esperienza nel settore e hanno una dimostrata capacità operativa in relazione agli interventi a favore dei soggetti interessati.

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo

Il Fondo nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo è stato istituito dalla legge 189/2002 ed è gestito dal Ministero dell'Interno.

La finalità del FNPSA è quella di assegnare contributi in favore degli Enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza di:

- richiedenti asilo in attesa della pronuncia delle Commissioni territoriali;
- titolari dello "status di rifugiato";
- destinatari di protezione sussidiaria.

Le linee guida, i criteri e le modalità di presentazione delle domande per l'accesso degli Enti locali alla ripartizione annuale del Fondo sono stati stabili per la prima volta nel decreto 28 novembre 2005; provvedimento che ha dato attuazione al decreto legislativo n. 140/2005 di recepimento della direttiva europea 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Le indicazioni in esso contenute sono state, poi, aggiornate con il decreto 27 giugno 2007 e con il decreto 22 luglio 2008. Tra le novità introdotte vi è la durata biennale del bando rivolto agli Enti Locali.

Una importante modifica rispetto all'iniziale gestione concerne i finanziamenti del Fondo Europeo per i Rifugiati.

Il FER riguarda le politiche e i sistemi d'asilo degli Stati membri ed ha come obiettivo finale quello di creare un sistema unico di asilo che garantisca alle persone effettivamente bisognose un livello elevato di protezione, alle stesse condizioni in tutti i Paesi Ue.

Durante le prime due fasi del Fondo, il FER I dal 2001 al 2004 e il FER II dal 2005 al 2007, i contributi europei confluivano sul capitolo destinato al Fondo Nazionale per i Servizi e le Politiche dell'Asilo, fondendosi con i finanziamenti destinati ai progetti territoriali dello Sprar.

Il FER III, per il periodo 2008-2013, istituito con la Decisione 573/2007/CE, invece, ha assunto una destinazione del tutto autonoma rispetto al FNPSA.

I finanziamenti, infatti, non sono più destinati all'attività istituzionale per l'accoglienza, realizzata

³¹ La Legge 189/2002 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" istituisce all'art. 32 - 1 sexies, di modifica alla legge 28 febbraio 1990, n. 39 art 1, il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

con lo Sprar, ma sono finalizzati all'attuazione di azioni complementari, integrative e rafforzative di essa.

Al fine di razionalizzare e ottimizzare il Sistema di protezione e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei progetti di accoglienza, assistenza ed integrazione gestiti sul piano locale, è stato attivato il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico.

Al Servizio Centrale, avviato dal Ministero dell'Interno e affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, spettano molteplici compiti, secondo quanto stabilito dall'articolo 32-1-sexies della legge 189/2002, quali: il monitoraggio della presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario; la creazione e il mantenimento in costante aggiornamento di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in loro favore; la diffusione delle informazioni sulle azioni realizzate; l'assistenza tecnica agli Enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza; la promozione e l'attuazione, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, di programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario³².

Nel 2008 il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è stato originariamente composto da 114 progetti di accoglienza che hanno messo a disposizione 2.541 posti. A questa composizione di base, sono stati aggiunti ulteriori posti: 501 posti in base a quanto disposto dall'ordinanza di protezione civile n. 3620 del 19 ottobre 2007 e altri 1.346 attivati con risorse straordinarie del Ministero dell'Interno, a fronte dell'ingente aumento degli arrivi via mare nel corso dell'estate 2008, per un ammontare complessivo di 4.388 posti di accoglienza. Le persone ospitate sono state 8.412 tra richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Nel 2009 i progetti territoriali dello SPRAR sono 138, per un numero complessivo di 3.000 posti in accoglienza, di cui 501 destinati ad accogliere persone portatrici di specifiche vulnerabilità.

Gli Enti locali che aderiscono alla rete del Sistema di protezione sono 123, di cui: 103 comuni, 16 province e 4 unioni di comuni, dislocati in 19 regioni³³.

³² www.serviziocentrale.it

³³ SPRAR, I numeri dell'accoglienza - Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008, 6 giugno 2009.

A questa composizione di carattere maggiormente istituzionale, si aggiunge la partecipazione di ben oltre 100 realtà del terzo settore, coinvolte a vario titolo sia direttamente quali enti gestori che come partner di progetto o come componenti delle reti territoriali di riferimento, quadro che delinea la complessità e l'eterogeneità del Sistema di protezione.

Verso il Sistema Comune Europeo d'Asilo

1. L'Unione europea, i principali dati su rifugiati e richiedenti asilo

I 27 Stati membri dell'Unione europea ospitano 1.377.761 rifugiati³⁴.

Germania e Regno Unito accolgono il numero maggiore di rifugiati rispettivamente 582.735 e 292.097, seguiti da Francia in cui ne sono presenti 160.017.

Rifugiati nell'Ue - 2008

PAESI	RIFUGIATI	PAESI	RIFUGIATI
Austria	37.557	Lituania	751
Belgio	17.026	Lussemburgo	3.109
Bulgaria	5.129	Malta	4.331
Cipro	1.465	Paesi Bassi	77.600
Danimarca	23.401	Polonia	12.774
Estonia	22	Portogallo	403
Finlandia	6.617	Regno Unito	292.097
Francia	160.017	Repubblica Ceca	2.110
Germania	582.735	Romania	1.596
Grecia	2.164	Slovacchia	317
Irlanda	9.730	Slovenia	268
Italia	47.061	Spagna	4.661
Lettonia	32	Svezia	77.038
		Ungheria	7.750
<i>(Segue nella colonna di destra)</i>			
		TOTALE	1.377.761

Fonte: UNHCR. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

Nel corso del 2008 nell'Unione sono state presentate 238 mila domande d'asilo, il 6% in più rispetto al 2007 (224.000). L'incremento non è stato, però, uniforme in tutti gli Stati membri in quanto si sono registrate delle significative differenze tra i primi 15 Paesi Ue e i 12 Stati neocomunitari. Nello specifico nella "vecchia Europa" tra il 2007 e il 2008 si è avuto un incremento delle istanze d'asilo del 9%³⁵, passando da 198.000 a 216.000 richieste, a fronte di un riduzione del 15% di quelle presentate nei Paesi di nuovo ingresso, da 25.600 a 21.800.

³⁴ Il dato non comprende il rifugiati palestinesi assistiti dall'UNRWA. UNHCR, 2008 Global Trends Op. cit.

³⁵ UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008, Op. Cit.

Domande d'asilo presentate in Europa – andamento e percentuale

	2006	2007	2008	%
Europa	227.100	256.300	289.800	13%
Unione europea	201.000	223.700	238.100	6%
Ue Stati 15	181.000	198.100	216.300	9%
Ue Stati 12	20.000	25.600	21.800	-15%

Fonte: UNHCR. Elaborazione dati Nessun luogo è lontano

L'Unione nel 2008 ha accolto il 67% del totale delle richieste presentate in Europa. I Paesi che hanno ricevuto il numero più alto di domande sono stati la Francia (35.160), l'Italia (31.169) e la Gran Bretagna (30.550) con un significativo aumento per il primo Paese pari al 20% e del secondo del 122%³⁶.

Infine se si prende in considerazione il numero di richiedenti per 1000 abitanti, l'Unione europea registra, lo scorso anno, un indice dello 0,5 e per il periodo 2004 – 2008 del 2,4.

2. Le principali tappe del processo di armonizzazione normativa

Nell'Europa del 1957, il fenomeno degli spostamenti umani era materia riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri, quindi, soggetta alle differenti discipline nazionali. Solo successivamente si è avvertita come necessaria la creazione di politiche comuni in materia di visti, asilo e immigrazione.

Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992), che per la prima volta ha previsto una politica comune in materia di asilo, ha, però, predisposto una trattazione del fenomeno secondo il metodo tradizionale della cooperazione intergovernativa.

È stato con il Trattato di Amsterdam che la materia dell'asilo è diventata oggetto di una politica comunitaria: le norme del c.d. terzo pilastro sono state comunitarizzate e (dal 1 maggio 1999) introdotte nel Trattato CE (titolo IV, visti, asilo immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, artt. 61-68).

Il quadro politico per l'esercizio di tale nuova competenza comunitaria è stato fissato dal Consiglio europeo di Tampere del 14-15 ottobre 1999, che ha adottato un Programma in cui sono stati indicati gli atti volti allo sviluppo di una politica comune per l'istituzione di un regime europeo in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente e sui valori umanitari comuni a tutti gli Stati membri, oltre che

³⁶ Vedi cap. 1 par.1

rispetto del principio di *non-refoulement*³⁷. La creazione di tale regime consisteva nell'instaurazione di una procedura comune in materia di asilo e di uno *status* uniforme validi nell'intera Unione.

Il successivo Consiglio europeo dell'Aia del 4-5 novembre 2004 si è limitato a confermare quanto stabilito a Tampere e ha adottato un Programma per il perfezionamento delle iniziative fino a quel momento perseguite. Tale Programma veniva completato da un Piano di azione del Consiglio e della Commissione del 10 giugno 2005.

Il regime comune europeo in materia di asilo, quale definito nei programmi di Tampere e dell'Aia, prevedeva due fasi. La prima, conclusasi nel 2005, consisteva nell'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sulla base di norme minime comuni che garantissero equità, efficienza e trasparenza in settori quali: le condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo, le procedure d'asilo, la qualifica e il contenuto dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria e la determinazione del Paese Ue competente per l'esame di una domanda d'asilo (il c.d. sistema di Dublino).

La seconda fase, da realizzare entro il 2010³⁸, prevede un ulteriore ravvicinamento delle procedure in materia di asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni di accoglienza nazionali. Nell'ambito di essa, si deve arrivare alla realizzazione di alti *standard* comuni di protezione, a una maggiore equità nel sistema di protezione dei rifugiati all'interno dell'Ue e alla garanzia di un più alto grado di solidarietà tra gli Stati membri.

Durante la prima fase del processo fra il 1999 e il 2005 sono stati adottati diversi atti:

- quattro direttive specifiche: la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea; la direttiva 2004/83/CE sulle qualifiche; la direttiva 2005/85/CE sulle procedure; la direttiva 2003/9/CE sulle condizioni di accoglienza³⁹.
- quattro regolamenti, che compongono il c.d. sistema di Dublino: il regolamento CE 343/2003 (regolamento Dublino), il regolamento CE 2725/2000 (regolamento Eurodac) e i rispettivi regolamenti di applicazione (regolamenti CE 407/2002 e 1560/2003).

Esaurita la prima fase con l'elaborazione di regole minime comuni, lo sviluppo delle misure della seconda fase si dovrebbe basare sulla valutazione degli strumenti giuridici predisposti, con particolare riferimento alla loro attuazione e alle eventuali carenze individuate nella pratica, per proseguire l'armonizzazione legislativa a livelli elevati,

³⁷ ISPI - Working Paper: "Il futuro della politica europea di asilo", n. 25 - giugno 2008.

³⁸ Nel *Patto sull'immigrazione e l'asilo* del 16 ottobre 2008 si posticipa il termine della seconda fase del sistema europeo comune d'asilo al 2012.

³⁹ Ricordiamo anche la direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare.

soprattutto riducendo la flessibilità propria degli atti legislativi della prima fase e riordinando le norme esistenti.

In questa prospettiva si inserisce il *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*⁴⁰, attraverso cui la Commissione europea ha avviato un dibattito sul futuro assetto del Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS) e una valutazione degli strumenti attuati. Il documento ha individuato una serie di nodi critici da affrontare, in particolare ha identificato quattro aree tematiche principali: gli strumenti normativi, le misure di accompagnamento e adempimento, la solidarietà e condivisione delle responsabilità, la dimensione esterna dell'asilo. Il raggiungimento di tali obiettivi ha lo scopo di colmare il *gap* tra l'attuale sistema di asilo e l'armonizzazione normativa basata sugli alti *standard* di protezione, avvicinando le legislazioni nazionali principalmente rispetto a norme inerenti le procedure applicate alle frontiere, le procedure di appello, i diritti e i benefici connessi alla protezione. Il fine è promuovere la solidarietà all'interno dell'Ue e la parità di trattamento, migliorare la protezione internazionale e ridurre il cosiddetto fenomeno di *asylum shopping*⁴¹.

Nel giugno del 2008, la Commissione europea ha elaborato Il *Piano strategico sull'asilo*⁴² attraverso cui ha definito l'architettura della seconda fase del Sistema Europeo Comune d'Asilo i cui obiettivi globali sono: ribadire e rafforzare la tradizione umanitaria e garantista dell'Unione e creare condizioni di parità effettive per accedere alla protezione negli Stati membri.

Il Piano strategico ha proposto di migliorare la definizione, a livello Ue, degli *standard* di protezione, modificando gli strumenti giuridici in vigore. Nel contempo ha riconosciuto che la convergenza giuridica deve conciliarsi con meccanismi di cooperazione pratica adeguati (scambio di informazioni e buone prassi, formazioni comuni, ecc.), per pervenire ad una armonizzazione delle decisioni in materia d'asilo e, quindi, ad un livello di protezione equivalente in tutta l'Unione. Il documento, inoltre, ha previsto l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo che coordini le attività di cooperazione pratica e ha considerato un insieme di strumenti volti a promuovere la solidarietà nei confronti di quegli Stati membri i cui sistemi d'asilo siano sottoposti a forti pressioni. In ultimo, nel Piano sono state indicate alcune misure per sostenere i paesi terzi che ospitano un numero elevato di

⁴⁰ COM(2007)301 del 6 giugno 2007.

⁴¹ Per *asylum shopping* si intende gli spostamenti dei richiedenti asilo attraverso l'Ue dovuti essenzialmente alla diversità delle norme applicabili negli Stati membri e, quindi, alla varietà delle condizioni di accoglienza.

⁴² COM(2008)360 del 17 giugno 2008.

rifugiati, fra cui l'istituzione di un sistema di reinsediamento a livello Ue e l'estensione dei programmi di protezione regionale ad altre regioni.

Un'ulteriore tappa nel progetto di costruzione di un regime unico d'asilo in Europa è stata l'adozione, in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo di Bruxelles del 15 e 16 ottobre 2008, di un altro importante documento: *il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*⁴³.

Nel Patto, il Consiglio europeo ha assunto diversi impegni per un approccio europeo comune nel campo dell'immigrazione e dell'asilo, tra cui la costruzione di «un'Europa dell'asilo».

Il Consiglio, consapevole delle forti divergenze che ancora sussistono tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima, nel documento si è impegnata a completare l'istituzione del Sistema Europeo Comune di Asilo e a fornire in tal modo – come proposto dalla Commissione nel *Piano strategico sull'asilo* – un livello di protezione più elevato e garanzie comuni e uniformi. Il Patto ha stabilito che le politiche europee in materia di immigrazione e asilo devono essere conformi alle norme del diritto internazionale e in particolare a quelle relative ai diritti dell'uomo e ai rifugiati e ha riconosciuto il principio in base al quale il rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non debba impedire l'accesso ai sistemi di protezione. Il documento, inoltre, ha lanciato un appello per la solidarietà tra Stati membri prevedendo meccanismi, su «base volontaria e coordinata», di ricollocamento all'interno dell'Ue dei beneficiari di protezione internazionale, in condizioni di pressioni specifiche e sproporzionate di alcuni Stati membri per la loro situazione geografica. Si è convenuto, infine, sulla necessità di rafforzare la cooperazione pratica tra gli Paesi Ue tramite l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze e sull'importanza di un «intenso dialogo» con l'UNHCR.

3. Verso un nuovo sistema di asilo Ue: l'Europa dei diritti, della giustizia, della sicurezza, della solidarietà

Al fine di attuare il *Piano strategico sull'asilo* ed il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* per norme di protezione più elevate e un sistema d'asilo effettivamente equo ed efficace, la Commissione europea ha proposto alcune modifiche normative.

⁴³ doc. 13440/08, approvato dal Consiglio GAI del 25 settembre e adottato dal Consiglio europeo al Vertice di Bruxelles del 15 e 16 ottobre 2008.

In particolare il c.d. “Pacchetto asilo” comprende: una direttiva di revisione della direttiva sull’accoglienza, un regolamento di modifica del sistema di Dublino, uno di revisione del sistema Eurodac, l’ultimo sulla creazione di un Ufficio europeo di gestione delle domande di asilo.

La proposta di revisione della direttiva sull’accoglienza⁴⁴ definisce i criteri che debbono essere garantiti per quanto riguarda l’alloggio, il vitto, il vestiario, le cure sanitarie, l’aiuto finanziario, la libertà di movimento e l’accesso al lavoro dei richiedenti asilo. L’obiettivo è il rafforzamento dei diritti e un miglioramento delle loro condizioni di vita.

Il provvedimento prevede anche disposizioni specifiche per la protezione di persone particolarmente vulnerabili, come i minori, i minori non accompagnati, le donne in gravidanza e le vittime di torture e violenze. La decisione del trattenimento dei richiedenti asilo, inoltre, deve essere presa caso per caso, non deve avere luogo in istituti penitenziari, bensì in centri specializzati, e non deve mai riguardare i minori non accompagnati.

La seconda proposta intende modificare il regolamento di Dublino del 2003⁴⁵ sulla determinazione dei criteri e dei meccanismi di individuazione dello Stato membro competente all’esame di una domanda d’asilo, al fine di evitare la presentazione di istanze multiple da parte di uno stesso richiedente in diversi Paesi Ue; sistema che si è rivelato inefficiente. Il nuovo regolamento fissa dei termini per rendere più efficace e rapida la procedura finalizzata a determinare lo Stato responsabile e predispone una serie di misure a garanzia del richiedente, quali la possibilità di ricorso contro le decisioni di trasferimento, il diritto all’assistenza legale, alla rappresentanza e al ricongiungimento familiare e il principio di non trattenimento nel caso di presentazione dell’istanza.

Il secondo regolamento prevede un miglioramento del sistema Eurodac, un sistema informatico di confronto delle impronte digitali in funzione dal 2003, attraverso una chiara indicazione delle diverse tappe del suo funzionamento e la definizione delle regole in materia di protezione dati.

Infine la Commissione propone l’istituzione di un Ufficio europeo, quale agenzia di regolazione, incaricata di agevolare e consolidare la cooperazione tra gli Stati membri per un’effettiva attuazione del regime comune d’asilo.

⁴⁴ Attualmente l’accoglienza di coloro che cercano protezione in Italia è disciplinata dal d.lgs. 140/2005 in attuazione della direttiva 2003/9/CE che “stabilisce norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri”.

⁴⁵ Reg. CE 343/200 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Recentemente la Commissione ha anche individuato le priorità del nuovo documento che il Consiglio europeo dovrà adottare nel dicembre del 2009, il Programma di Stoccolma che farà seguito all'attuale Programma dell'Aia e che detterà, per i successivi 5 anni, le linee guida dell'azione europea in materia di diritti, giustizia, sicurezza, asilo e immigrazione⁴⁶.

Con riferimento al diritto d'asilo, la Commissione ha affermato che l'Unione dovrà progredire verso un sistema comune di asilo e realizzare in questo settore la condivisione delle responsabilità e il rafforzamento della solidarietà tra gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Obiettivi ribaditi dal Consiglio europeo in occasione del vertice di Bruxelles del 18-19 giugno 2009. Nel documento finale, Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi Ue hanno sollecitato il coordinamento di misure volontarie per la redistribuzione interna dei beneficiari di protezione internazionale e delle persone altamente vulnerabili presenti negli Stati membri esposti a pressioni sproporzionate e sottolineato la necessità di un rafforzamento significativo della cooperazione con i principali paesi di origine e di transito al fine di garantire un approccio globale sul tema e una politica che offra uno *status* chiaro e comune in Europa ai rifugiati.

⁴⁶ Nel giugno 2009 la Commissione europea ha adottato due comunicazioni (COM (2009) 262 COM (2009) 266) in cui ha delineato le prospettive per lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dei prossimi cinque anni, in vista dell'adozione del Programma di Stoccolma nel dicembre del 2009.

Conclusioni: spunti e riflessioni

Nel mese di maggio sono stati respinti verso le coste libiche circa 500 migranti⁴⁷.

Nessuno di questi cittadini è stato ufficialmente identificato, non è stata rilevata la minore età, né tanto meno sono state verificate eventuali richieste di protezione internazionale; o ancora non è stata accertata la sussistenza di elementi di esclusione che nel Paese verso cui sono stati respinti fossero sottoposti a trattamenti inumani e degradanti o a rischio per la loro stessa vita⁴⁸.

La Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati, stabilisce, all'articolo 3, comma 1, che «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». Il principio di *non-refoulement*, cioè il divieto di respingere persone verso paesi in cui la loro vita, incolumità o i loro diritti umani sarebbero in pericolo è sancito anche dalle Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 3)⁴⁹, dalla Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 3)⁵⁰, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 7)⁵¹.

I rifugiati fuggono da guerre e persecuzioni, da trattamenti inumani e degradanti.

Il diritto d'asilo, il diritto a vivere secondo i valori riconosciuti dalla Costituzione italiana, il diritto alla incolumità, alla vita è un diritto umano fondamentale. Un diritto che deve essere riconosciuto e garantito all'individuo in quanto tale, a prescindere dalla nazionalità e dall'iniziale condizione di regolarità o meno di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale.

⁴⁷ www.interno.it

⁴⁸ La Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati

⁴⁹ Art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

⁵⁰ Art. 3, comma 1, della Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti: "Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura".

⁵¹ Art. 7 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici: "Gli Stati parte non devono esporre gli individui al pericolo di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti al ritorno in un altro Paese, a seguito della loro estradizione, espulsione o refoulement".

E uno Stato di diritto, in quanto tale, deve garantire meccanismi certi di riconoscimento dello *status* e livelli adeguati di protezione.

Le emergenze politiche e umanitarie, al livello internazionale come al livello nazionale, il severo impatto della crisi economica mondiale rendono ancora più complessa la *governance* del fenomeno degli spostamenti umani.

In Italia, in particolare, prevale una tendenza alla criminalizzazione dell'immigrazione *tout-court*, minimizzando, da una parte, le dinamiche virtuose legate alla presenza immigrata nel Paese ed evidenziando, dall'altra, gli aspetti più spinosi della gestione del fenomeno oppure esasperandone le problematiche nell'ottica di una trattazione relativa del fatto migratorio.

La politica in materia di immigrazione e diritto d'asilo pone non pochi problemi e non è di certo di facile realizzazione. Ma è necessario e improcrastinabile dare risposte adeguate, abbandonare soluzioni emergenziali e superare logiche particolari al fine di predisporre misure per una razionale e efficace gestione di tale realtà. Politiche queste che devono assicurare l'esercizio del diritto di accesso alla protezione internazionale e garantire a chi vive regolarmente in Italia la fruizione dei diritti civili e politici, così come enunciato nel preambolo del Patto internazionale sui diritti civili e politici, secondo cui: «l'ideale dell'essere umano libero, che goda delle libertà civili e politiche e della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti civili e politici, nonché dei propri diritti economici, sociali e culturali», libertà e diritti che ogni Paese deve osservare e rispettare.

Le azioni dell'Italia in campo così come degli altri singoli Paesi comunitari vanno, comunque, inserite e integrate nel quadro europeo. La costruzione di un'Europa dell'asilo è fondamentale e nasce dall'esigenza di garantire un livello comune di protezione più elevato e maggiormente uniforme all'interno dell'Unione per la creazione di un regime di protezione internazionale più accessibile ed efficace per i richiedenti.

L'Europa dei 27 dovrà effettivamente progredire verso un sistema comune di asilo e affermare, in questo settore, la condivisione delle responsabilità e la solidarietà tra gli Stati membri sia per una concreta e necessaria condivisione degli obblighi che per un'effettiva tutela dei diritti dei beneficiari della protezione internazionale. E questo è realizzabile attraverso una più chiara definizione delle politiche di asilo e un reale impegno in tal senso da parte dei Paesi Ue singolarmente e collettivamente.

Riaffermare la centralità di un indirizzo comunitario sulla materia e, in genere, sugli spostamenti umani sembra sia indispensabile per fronteggiare e governare efficacemente

fenomeni ormai strutturali delle nostre società e che, come tali, non possono trovare “soluzioni” adeguate in una dimensione esclusivamente nazionale.

Glossario essenziale

Apolide:

Secondo l'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York relativa allo *status* degli apolidi del 1954, "il termine apolide designa una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione".

Asilo costituzionale

L'Asilo costituzionale, ottenuto in base all'articolo 10, comma 3, della Costituzione, sorge in capo allo straniero allorché venga accertato l'impedimento nel Paese di origine all'effettivo esercizio delle libertà democratiche costituzionalmente garantite. Tale *status* viene generalmente riconosciuto a seguito di una sentenza del Tribunale civile e per prassi garantisce gli stessi diritti riconosciuti ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

Cara - Centro di accoglienza per richiedenti asilo

I Cara, introdotti dal d.lgs. 25/2008 in sostituzione dei Centri di identificazione (Cid), sono strutture che accolgono i richiedenti protezione internazionale, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni, quando è necessario verificare la loro identità o nazionalità, quando il cittadino straniero ha presentato domanda di protezione dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, o dopo essere stato fermato in posizione di soggiorno irregolare.

I Cara attualmente operativi sul territorio nazionale sono:

Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti
Crotone, località Sant'Anna – 256 posti
Foggia, Borgo Mezzanone – 198 posti
Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 150 posti
Milano, via Corelli - 20 posti
Trapani, Salina Grande - 260 posti

Cda - Centro di accoglienza

I Centri di Accoglienza sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

I centri attualmente operativi sono:

Agrigento, Lampedusa – 804 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
Bari Palese, area aeroportuale – 744 posti
Brindisi, Restinco – 180 posti
Cagliari, Elmas – 200 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 posti
Crotone, località Sant'Anna – 1202 posti
Foggia, Borgo Mezzanone – 342 posti
Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 112 posti
Siracusa, Cassibile – 200 posti
Trapani, Pantelleria – 25 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)

Cie - Centro di identificazione e espulsione:

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 92/2008 convertito in legge n. 195/2008, i Centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta) hanno assunto la nuova denominazione di Centri di identificazione e espulsione. In essi, ai sensi dall'art. 14 d.lgs. 286/98, vengono trattenuti cittadini stranieri provenienti da paesi non comunitari e privi dei documenti necessari per soggiornare regolarmente in Italia, raggiunti da provvedimenti di espulsione e di respingimento non immediatamente attuabili. Con l'approvazione definitiva del disegno di legge 733-B recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", il trattenimento può essere prolungato fino a un massimo di 180 giorni.

Nei Cie sono trattenuti anche i richiedenti la protezione internazionale già destinatari di un provvedimento di espulsione.

Attualmente i centri operativi sono 10:

Bari-Palese, area aeroportuale – 196 posti
Bologna, Caserma Chiarini – 95 posti
Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti
Catanzaro, Lamezia Terme – 72 posti

Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 136 posti
Milano, Via Corelli – 84 posti
Modena, Località Sant'Anna – 60 posti
Roma, Ponte Galeria – 300 posti
Torino, Corso Brunelleschi – 90 posti
Trapani, Serraino Vulpitta – 31 posti

Clandestino:

Il clandestino è lo straniero che soggiorna illegalmente in seguito ad ingresso anch'esso illegale nel territorio nazionale.

Commissione nazionale per il diritto di asilo

La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha competenza in materia di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale riconosciuti, oltre a compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali. Inoltre, essa mantiene rapporti di collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e collegamenti di carattere internazionale relativi all'attività svolta.

Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale

Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, istituite dalla legge 189/2002, sono competenti all'esame delle domande di protezione internazionale a seconda del luogo di presentazione della domanda o di domicilio del richiedente asilo. Il decreto del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 2008 ha portato da sette a 10 il numero delle Commissioni: Gorizia, Torino, Milano, Roma, Caserta, Bari, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani.

Comunitario

Il comunitario è un cittadino straniero appartenente ad uno dei 27 paesi dell'Unione Europea (Spagna, Portogallo, Francia, Grecia, Italia, Germania, Austria, Belgio, Olanda, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Polonia, Lussemburgo, Danimarca, Gran Bretagna, Irlanda, Svezia, Finlandia, Romania, Bulgaria, Cipro, Malta, Ungheria, Lituania, Estonia, Lettonia).

Irregolare:

L'irregolare è lo straniero che ha perduto i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale (es: permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato) di cui era in possesso al momento dell'ingresso in Italia.

Migrante:

Il migrante è colui che, per qualunque motivo, lascia la propria terra e si trasferisce in un altro territorio, all'interno del proprio paese o all'estero, con l'obiettivo di migliorare le proprie condizioni di vita.

Minori non accompagnati:

I minori non accompagnati sono quei minori che hanno perso temporaneamente contatto con i loro genitori per varie cause come guerre o emergenze naturali; sono i bambini che vivono in strada o immigrati illegalmente da soli in altri paesi o i minori non orfani, ma collocati in istituto dai genitori perché disabili o poveri.

Più precisamente per minori stranieri non accompagnati si intende quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili.

Permesso di soggiorno:

Il permesso di soggiorno è il solo titolo che legittima il soggiorno dello straniero in Italia per il motivo e la durata indicati nell'eventuale visto.

La durata massima varia a seconda dei motivi per cui viene richiesto.

Se si ha il permesso di soggiorno e si dimora stabilmente in Italia, si può ottenere l'iscrizione all'anagrafe ed il conseguente rilascio della carta d'identità, con validità pari alla durata del permesso di soggiorno, nonché il rilascio del codice fiscale.

La richiesta di rinnovo deve essere effettuata almeno 30 giorni prima della scadenza.

Permesso di soggiorno per motivi umanitari:

Il permesso di soggiorno è rilasciato per motivi umanitari, nei casi di cui agli articoli 5, comma 6 (quando «ricorrono seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano») e 19, comma 1, del Testo Unico dell'Immigrazione (il divieto di espellere o respingere uno straniero «verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali») dalla Questura previo parere delle

Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dal territorio nazionale (art. 11 comma 1 lett. c)ter del DPR 394/1999).

Popolazione straniera regolare:

Popolazione di cittadinanza straniera con permesso di soggiorno.

L'ammontare della popolazione straniera regolare a una certa data è dato dal numero dei permessi di soggiorno in corso di validità a quella data. I minori, che sovente sono registrati sul permesso di soggiorno dei genitori, sono pertanto sottorappresentati.

Popolazione straniera residente:

Popolazione di cittadinanza straniera che, al pari di quella italiana, è iscritta nelle anagrafi comunali. Di fatto, la quasi totalità degli stranieri regolari (cioè con permesso di soggiorno) è iscritta in anagrafe.

Profugo:

Il profugo è colui che è costretto a lasciare il proprio paese a causa di guerre, persecuzioni e catastrofi naturali.

Protezione sussidiaria:

La protezione internazionale è riconosciuta al cittadino straniero nei cui confronti, pur non sussistendo i requisiti dello *status* di rifugiato, esistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nello Stato nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, intendendo per quest'ultimo la condanna a morte, tortura ai danni del richiedente nel suo Paese di origine e minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Richiedente asilo:

Il richiedente asilo è colui che "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato" (art. 1 Convenzione di Ginevra del 1951) e attende il riconoscimento dello *status* di rifugiato nel paese in cui ha deciso di chiedere asilo.

Rifugiato:

Il rifugiato è colui che "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato" (art. 1 Convenzione di Ginevra del 1951) e ha ottenuto il riconoscimento dell'asilo politico nel paese in cui si è rifugiato.

Sfollato:

Lo sfollato è colui che abbandona la propria abitazione per gli stessi motivi del rifugiato, ma non oltrepassa un confine internazionale, restando dunque all'interno del proprio paese.

In altri contesti si parla genericamente di sfollato come di chi fugge anche a causa di catastrofi naturali.

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

Il trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, stabilisce l'obiettivo di creare uno "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" con lo scopo di rendere effettiva la libera circolazione delle persone sul territorio dell'Unione europea, garantire loro la parità di accesso alla giustizia e il rispetto dei diritti fondamentali e per lottare più efficacemente contro le forme gravi di criminalità. La materia dell'immigrazione ed asilo, a livello comunitario, è considerata come uno degli elementi dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Straniero:

Secondo l'art. 1 del Testo unico sull'immigrazione, per stranieri si intende i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi.

Bibliografia

Testi e pubblicazioni

IDMC – Internal displacement monitoring centre, Nrc – Norwegian refugee council (*a cura di*), "Protecting internal displacement in Europe: current trends and ways forward", May 2009

ISPI - Working Paper: "Il futuro della politica europea di asilo", n. 25 - giugno 2008

OCSE- (*a cura di*) "International Migration Outlook: SOPEMI 2009", 30 giugno 2009

SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI - UFFICIO PER I RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA, Dossier: Incontro interparlamentare: "Progressi in materia di libertà, sicurezza e giustizia" - Bruxelles, 19-20 gennaio 2009, gennaio 2009.

SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI - UFFICIO PER I RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA, Dossier: Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti, settembre 2008.

SPRAR, I numeri dell'accoglienza - Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008, giugno 2009.

SPRAR, Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Anno 2007/2008, dicembre 2008.

UNHCR, 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2009.

UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008 - Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and selected Non-European Countries, March 2009.

UNHCR, Statistical Yearbook 2007-Trends in Displacement, Protection and Solutions, December 2008

UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2008.

Normativa nazionale

Legge 24 luglio 2008, n. 125 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

Legge del 30 luglio 2002, 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

Legge 28 febbraio 1990 n. 39 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato. Disposizioni in materia di asilo".

Legge 14 febbraio 1970, n. 95 "Adesione al Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e sua esecuzione".

Legge 24 luglio 1954, n. 722, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951".

Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 "recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare".

Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008.

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta".

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

Decreto legislativo 7 aprile 2003, n.85, "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato".

Decreti ministeriali

Decreto Ministero dell'Interno 8 maggio 2009, "Ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

Decreto Ministero dell'Interno 16 ottobre 2008, "Modifica della competenza territoriale delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma e di Caserta".

Decreto Ministro dell'Interno 22 luglio 2008, "Ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

Decreto Ministero dell'Interno 6 marzo 2008, "Individuazione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale".

Decreto Ministero dell'Interno 27 giugno 2007, Modifiche al decreto ministeriale 28 novembre 2005, inerente «Linee Guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140. Misure e modalità del contributo economico a favore del richiedente asilo che non rientra nei casi previsti dagli articoli 1-bis e 1-ter del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, così come introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189».

Decreto Ministero dell'Interno 28 novembre 2005 "Linee guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140. Misure e modalità del contributo economico a favore del richiedente asilo che non rientra nei casi previsti dagli articoli 1-bis e 1-ter del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, così come introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

Documenti e Normativa internazionale ed europea

COM (2009) 262 del 10 giugno 2009 "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini.

COM (2009) 266 del 10 giugno 2009 "Metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo".

COM(2008) 360 del 17 giugno 2008 "Piano strategico sull'asilo".

COM(2008) 359 del 17 giugno 2008 "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti.

COM(2007) 301 del 7 giugno 2007 "Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo".

Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati 1951.

Doc. 11225/09 Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2009.

Doc. 13440/08, "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo" approvato dal Consiglio GAI del 25 settembre e adottato dal Consiglio europeo al Vertice di Bruxelles del 15 e 16 ottobre 2008.

Doc.14368/08 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles 15 e 16 ottobre 2008.

Trattato di Amsterdam, 2 ottobre 1997.

Trattato Maastricht il 7 febbraio 1992.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948.

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

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Protocollo aggiuntivo di New York relativa allo status dei rifugiati del 1967.

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

Regolamento (CE) N. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

Siti internet

www.unhcr.org

www.anci.it

www.interno.it

www.senato.it

www.camera.it

www.interno.it

www.esteri.it

www.giustizia.it

www.serviziocentrale.it/

www.iom.int/jahia/jsp/index.jspwww.governo.it

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://ec.europa.eu>

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_it.htm

http://europa.eu/european-council/index_it.htm

www.europarl.it/

www.coe.int

www.istat.it