

L'economia dell'IMMIGRAZIONE

EDITORE: FONDAZIONE LEONE MORESSA - **DIRETTORE RESPONSABILE:** RENATO MASON
ISSN 2240-7529, **Registrazione del Tribunale** di Venezia del 28.01.2012 n.3 del registro della Stampa

Rifugiati e richiedenti asilo. Il sistema dell'accoglienza in Italia

EDITORIALE

L'ultimo anno è stato caratterizzato da un eccezionale numero di sbarchi (oltre 150 secondo le ultime stime). In questo contesto, l'operazione Mare Nostrum ha contribuito a prevenire e limitare le tragedie in mare, portando soccorso ad oltre 90 mila persone.

Dal 1 novembre il controllo delle operazioni di pattugliamento del Mediterraneo è passato a Frontex, l'istituzione europea incaricata del coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne della UE e dell'implementazione di accordi per il respingimento dei migranti extracomunitari. La nuova operazione, denominata Triton, ha assorbito due missioni europee già in atto, Hermes ed Enea. Riguardo all'avvio di questa nuova operazione, la Commissaria UE uscente Cecilia Malmström ha dichiarato: "Con il lancio dell'operazione Triton l'UE può dimostrare concreta solidarietà all'Italia, rafforzando la sorveglianza di frontiera e sostenendone gli sforzi umanitari. Mi auguro ora che gli Stati membri rispondano all'appello lanciato da Frontex fornendo apparecchiature e personale, in modo che Triton possa essere operativo quanto prima. Il Mediterraneo è un mare europeo e una responsabilità europea".

Come ha ricordato Papa Francesco nella recente visita al Parlamento Europeo a Strasburgo, "la sfida per l'Europa è quella di proporre con chiarezza la propria identità culturale e mettere in atto legislazioni adeguate che sappiano allo stesso tempo tutelare i diritti dei cittadini europei e garantire l'accoglienza dei migranti".

In questo numero della rivista "L'Economia dell'Immigrazione", la Fondazione Leone Moressa tenta, avvalendosi di dati statistici e di preziosi contributi esterni, di fare il punto sul sistema dell'accoglienza in Italia. Il dott. Bonesso, responsabile del Servizio Immigrazione del Comune di Venezia, offrirà una panoramica sulle diverse forme di accoglienza presenti in Italia, soffermandosi sui punti di forza del sistema Sprar.

L'avv. Morandi, dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, affronterà il tema dello status giuridico del richiedente asilo nel sistema europeo e nazionale. In particolare si affronterà il tema dei diritti del richiedente asilo.



SOMMARIO

Pag. 2

Approfondimento

Da Mare Nostrum a Triton. La gestione dell'emergenza sbarchi.

Pag. 4

G. Bonesso

La protezione internazionale in Italia: breve ricognizione sulle forme di accoglienza

Pag. 6

N. Morandi

La condizione giuridica del richiedente asilo

Pag. 8

APPUNTAMENTI

CONTATTI

Serie storica degli sbarchi in Italia, anni 2011 - 2014

| Anno | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|---------|
| N. migranti sbarcati | 62.692 | 13.267 | 42.925 | 118.000 |

Dato 2014 aggiornato al 15.09.2014, fonte UNHCR
 Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Min. Interno e UNHCR



Da Mare Nostrum a Triton. La gestione dell'emergenza sbarchi

A cura dei ricercatori della Fondazione Leone Moressa

Dal 1 novembre il controllo delle operazioni di pattugliamento del Mediterraneo è passato a Frontex, l'istituzione europea incaricata del coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne della UE e dell'implementazione di accordi per il respingimento dei migranti extracomunitari. La nuova operazione, denominata Triton, ha assorbito due missioni europee già in atto, Hermes ed Enea. Riguardo all'avvio di questa nuova operazione, la Commissaria UE uscente Cecilia Malmström ha dichiarato: "Con il lancio dell'operazione Triton l'UE può dimostrare concreta solidarietà all'Italia, rafforzando la sorveglianza di frontiera e sostenendone gli sforzi umanitari. Mi auguro ora che gli Stati membri rispondano all'appello lanciato da Frontex fornendo apparecchiature e personale, in modo che Triton possa essere operativo quanto prima. Il Mediterraneo è un mare europeo e una responsabilità europea".

Da un comunicato del 13 ottobre di Frontex, sono 15 gli stati membri ad aver offerto mezzi e risorse. Il costo stimato dell'operazione sarebbe di 2,9 milioni di euro al mese, circa un terzo rispetto a Mare Nostrum.

Ad oggi il numero di Stati membri che parteciperanno alla missione non è ancora ben definito. Nell'informativa urgente del Governo sugli sviluppi delle iniziative in materia di gestione dei flussi di migranti nel Mediterraneo, il Ministro Alfano riferisce che oltre all'Italia sono 19 gli Stati che hanno già dato la disponibilità a partecipare all'operazione. Da una dichiarazione del 17 ottobre del commissario agli Affari interni Cecilia Malmstrom gli Stati membri ed extra Ue che hanno messo a disposizione risorse sono 29. Il direttore di Frontex, infine, chiarisce durante l'incontro con la stampa presso la Rappresentanza italiana della Commissione europea che alla prima richiesta i paesi che hanno aderito erano 15 alla seconda richiesta hanno aderito in tutto 26 Paesi (Fonte Adnkronos, Roma 16 ottobre).

Il Ministro Alfano ha sottolineato che «Mare Nostrum e Triton sono due missioni completamente distinte». La prima è stata portata avanti e finanziata dall'Italia per fronteggiare un'emergenza, l'altra nasce da una da una decisione dell'Unione europea, con una governance completamente affidata all'agenzia Frontex. Le due missioni – ha ricordato il ministro - hanno anche compiti completamente differenti, perché Triton opererà al confine delle acque territoriali (a 30 miglia dalle coste), mentre Mare Nostrum arrivava in prossimità delle coste libiche.

Serie storica degli sbarchi in Italia, anni 2011 - 2014

| Anno 2012 | | Anno 2013 | | Anno 2014 | |
|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| Prime 10 Nazionalità | Inc. % su tot. sbarchi | Prime 10 Nazionalità | Inc. % su tot. sbarchi | Prime 10 Nazionalità | Inc. % su tot. sbarchi |
| Tunisia | 17,1% | Siria | 26,3% | Eritrea | 29,9% |
| Somalia | 16,4% | Eritrea | 22,9% | Siria | 14,0% |
| Afghanistan | 13,1% | Somalia | 7,6% | Mali | 10,2% |
| Eritrea | 12,2% | Egitto | 6,4% | Gambia | 5,8% |
| Pakistan | 9,4% | Nigeria | 6,2% | Nigeria | 5,2% |
| Egitto | 9,2% | Gambia | 6,1% | Somalia | 4,3% |
| Bangladesh | 4,7% | Pakistan | 4,1% | Senegal | 3,4% |
| Siria | 4,4% | Mali | 3,9% | Pakistan | 2,6% |
| Nigeria | 2,7% | Senegal | 3,1% | Egitto | 2,2% |
| Gambia | 2,6% | Tunisia | 1,9% | Tunisia | 0,8% |
| altre | 8,2% | altre | 11,5% | altre | 21,6% |
| Totale | 100,0% | Totale | 100,0% | Totale | 100,0% |

Ultimo dato 2014 aggiornato al 19.05.2014

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Min. Interno

La situazione degli sbarchi e dell'accoglienza nel 2014

Dai dati del Ministero dell'Interno emerge l'eccezionalità del 2014 per quanto riguarda gli sbarchi sulle coste italiane: dall'inizio dell'anno, il numero di migranti ha raggiunto quota 118 mila, quasi il triplo del 2013 e il doppio rispetto al 2011, anno dell'emergenza Nord Africa. In altre parole, nei primi 9 mesi del 2014 si è registrato un flusso di migranti pari alla somma dei tre anni precedenti.

Dai dati si osserva anche un cambiamento nella geografia degli sbarchi, sia per quanto riguarda i paesi d'origine che le aree di approdo. Nel 2012 la prima nazionalità dei migranti sbarcati sulle nostre coste era quella tunisina (17,1%), seguita da Somalia e Afghanistan. Nel 2013 oltre un quarto dei migranti proveniva dalla Siria, evidentemente a causa della guerra civile in quel paese. Infine, nel 2014 la percentuale di sbarcati provenienti dalla Siria si è ridotta al 14,0%, mentre quasi un terzo proviene dall'Eritrea (29,9%). L'analisi dei paesi d'origine evidenzia come i migranti che raggiungono le nostre coste provengano principalmente da aree africane caratterizzate da situazioni di instabilità: in terza posizione si trova il Mali, scenario di instabilità politica dal colpo di stato del 2012.

I centri di accoglienza in Italia accolgono attualmente oltre 50 mila migranti. Nonostante il Ministero degli Interni applichi generalmente il criterio di ripartizione sul territorio in proporzione alla popolazione residente, alcune regioni si trovano ad ospitare un numero di persone nettamente superiore rispetto a quello previsto. In particolare, attualmente sono le regioni del Sud ad accogliere più migranti nei centri di accoglienza. Ad esempio, un terzo dei profughi è ospitato in Sicilia. Per riequilibrare questa situazione e chiedere un pari sforzo a tutte le regioni, nel mese di giugno 2014 il Ministero degli Interni ha diramato una circolare stabilendo le nuove quote di ripartizione, secondo cui le regioni più popolose dovranno prendersi carico maggiormente dell'emergenza: Lombardia (15,6%), Campania (11,2%) e Lazio (9,7%).

I numeri dell'operazione Mare Nostrum

| | |
|--|----------------|
| Migranti soccorsi in mare dalla Marina Militare | 91.000 |
| Scafisti arrestati | 539 |
| Morti in mare accertati | 499 |
| Costo mensile dell'operazione | 9 milioni di € |
| <hr/> | |
| Migranti sbarcati in Italia (anno 2014) | 118.000 |
| Presenze nei centri di accoglienza in Italia (al 31.07.2014) | 53.243 |
| Richieste di asilo in Italia (I semestre 2014) | 25.080 |
| Variazione % richieste di asilo (I sem 2013 – I sem 2014) | +144,4% |

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su fonti varie

Richiedenti asilo in Europa, I semestre 2014

| Primi 5 paesi | Richiedenti I sem 2014 | % donne | % minori | Var. % I sem 2013/2014 |
|---------------|------------------------|---------|----------|------------------------|
| Germania | 74.885 | 34,5% | 30,5% | +53,2% |
| Francia | 31.265 | 38,2% | 19,7% | -6,0% |
| Svezia | 31.920 | 32,3% | 27,3% | +69,2% |
| Regno Unito | 14.685 | 34,1% | 20,6% | +0,0% |
| Italia | 25.080 | 7,0% | 6,1% | +144,4% |
| Totale UE 28 | 230.685 | 30,6% | 24,3% | +19,6% |

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

La protezione internazionale in Italia: breve ricognizione sulle forme di accoglienza



Gianfranco Bonesso

Comune di Venezia,
Responsabile servizio
Immigrazione e Promo-
zione dei Diritti di Cittadi-
nanza e dell'Asilo

"Esistono migliaia di persone che attraversano altri confini, di terra e di mare, arrivano alle questure e richiedono l'asilo, oppure richiedono protezione mentre si trovano in Italia, constatando che la situazione nel loro paese è diventata un rischio per loro"

Fare una fotografia sul sistema di accoglienza in Italia significa fare i conti con l'accoglienza, la legislazione sull'asilo e i suoi cambiamenti negli ultimi 25 anni; cambiamenti spesso dettati dalle circostanze drammatiche dei conflitti, specie quelle a noi vicini (ex Jugoslavia, Kosovo, Libia) o quelle più lontane (Iraq, Afghanistan, Siria) o quelle dimenticate (Eritrea, Sudan, Somalia, Mali).

Proviamo a prendere in considerazione, da un punto strettamente pratico, quale protezione può trovare un richiedente asilo che arriva in Italia, con uno specifico riferimento alle strutture di accoglienza e alle loro caratteristiche.

Per chi arriva: prime accoglienze e identificazione

Negli ultimi anni ci siamo abituati a vedere solo gli arrivi emergenziali, quelli sulle coste del Meridione, attraverso le acque internazionali che ci separano dal Nord Africa. Ma esistono migliaia di persone che attraversano altri confini, di terra e di mare, arrivano alle questure e richiedono l'asilo, dopo viaggi nei camion, sulle navi oppure richiedono protezione mentre si trovano in Italia, constatando che la situazione nel loro paese è diventata un rischio per loro. Sia per costoro, sia per coloro che arrivano in emergenza, se privi di mezzi, la legge consente di entrare nei centri di accoglienza appositamente costituiti per una prima fase di identificazione e di attesa della formulazione della richiesta di asilo. Le strutture sono molte e differenziate, in genere fanno tutte riferimento alla gestione del Ministero dell'Interno: iniziamo dai Cpsa, Centri di primo soccorso e accoglienza (istituiti con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006), tra questi quello più noto è quello di Lampedusa. Ci sono poi i Cda, Centri di accoglienza, istituiti nel 1995 dalla cosiddetta "ex legge Puglia", e i Cara, Centri di accoglienza per richiedenti asilo, istituiti dal decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008. Pur con diverse articolazioni, sono strutture che provvedono al primo supporto, alla identificazione fino alla richiesta di asilo.

In attesa dello status, accoglienze e accompagnamento nel sistema Sprar

La seconda fase in cui si articola la protezione, comincia con la presentazione della domanda di asilo e la contestuale emissione del primo permesso di soggiorno motivato da questa richiesta. Da questo momento famiglie e persone in attesa possono entrare nell'unico sistema davvero consolidato negli anni e caratterizzato dalla collaborazione tra Enti locali e Autorità centrali, il Sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). L'accoglienza nello Sprar, che nel 2014 ha raggiunto i 20mila posti disponibili, dura sicuramente fino al riconoscimento dello status di rifugiato e può protrarsi almeno fino ai sei mesi successivi.

Tale accoglienza risulta cruciale per i progetti di vita del rifugiato. Qui, oltre alle necessità della vita quotidiana, devono essere assicurate le coperture sanitarie indispensabili, garantiti i servizi di alfabetizzazione, di orientamento lavorativo e sociale, qui si pongono le basi per un progetto di integrazione nel territorio italiano.

Come ulteriore variante di accoglienza nei centri, si possono citare le ospitalità accordate da specifici progetti, spesso finanziati da fondi europei. Vale la pena di fare riferimento in particolare ai cosiddetti "Dublinati" ovvero persone transitate per l'Italia come primo paese di approdo, spostatisi in Europa e reinviati da tali paesi in Italia, per competenza specifica (ai sensi della Convenzione di Dublino del 1990 e del successivo regolamento Dublino II del 2003). Questi centri per "Dublinati", destinati sicuramente ad aumentare se non variano gli accordi europei in materia, sono collocati in corrispondenza agli aeroporti internazionali, al Nord a Milano Malpensa, a Venezia Marco Polo, a Bologna Panigale.

Le accoglienze in emergenza

La tematica dell'asilo è arrivata in maniera generalizzata all'opinione pubblica proprio attraverso le emergenze: emergenza Nord Africa nel 2011, a seguito degli esodi dalle coste del Nord Africa in contemporanea con la guerra civile in Libia, e la cosiddetta emergenza legata all'operazione Mare Nostrum, dall'ottobre 2013. Le accoglienze in questo caso hanno un carattere di esodo di massa e le strutture messe a disposizione per il normale flusso di rifugiati non sono sufficienti. Sia nel 2011 che nel 2014 si ricorre quindi a soluzioni temporanee, attivate dalla protezione Civile nel 2011, dalle Prefetture in collegamento diretto con le strutture del privato sociale nel 2013/2014. In questo momento gli sbarchi e i salvataggi di profughi al largo delle coste hanno portato a circa 130.000 arrivi, dall'inizio dell'anno; di questi una percentuale consistente si è già spostata in altri paesi europei.

Il 10 luglio 2014, a livello istituzionale è stato varato un piano che dovrebbe governare anche le emergenze, "Piano nazionale di Accoglienza": si tratta di un documento importante perché redatto da una Conferenza unificata tra Governo, Regioni e rappresentanti degli Enti Locali. Prevede tra l'altro 3 distinti livelli di accoglienza: 1) Soccorso e prima assistenza, con identificazione e primo screening sanitario in centri governativi, che costituiranno il primo livello di assistenza e smistamento dei profughi nei Centri Regionali/Hub. 2) Prima Accoglienza in Centri Regionali denominati anche Hub che dovrebbero offrire l'accoglienza successiva al primo soccorso. In questi Centri la persona dovrebbe presentare la domanda di asilo, attendere l'esame delle Commissioni e poi essere inviata allo Sprar. Il documento insiste sul fatto che il periodo dovrebbe essere breve, ma le condizioni oggettive fanno pensare invece a periodi prolungati, anche oltre i 6 mesi. In queste condizioni i Centri dovrebbero ospitare parecchie centinaia di persone. 3) Ultimo livello è il sistema Sprar che si configura come seconda accoglienza e passo decisivo per l'integrazione.

Il Sistema Sprar come riferimento

Come si può considerare da questa panoramica i centri di accoglienza sono diversi e rispondono a diversi bisogni e tempistiche. Da più parti si è richiesta una integrazione tra i sistemi, almeno una correlazione stretta di responsabilità, tempi, servizi minimi da garantire. Pur essendo lo Stato Centrale, con le sue articolazioni, la prima autorità di competenza sulla materia, esperienze come quelle dello Sprar hanno provato ad articolare anche a livello territoriale questo tipo di interventi, provando ad inserirli all'interno dei welfare locali. Si tratta nei fatti di una delega dello Stato centrale che affida alla iniziativa concreta dei poteri locali l'organizzazione di questi servizi. Una scelta volontaria, affidata ad un bando ora triennale, che permette ai Comuni, finanziati dallo Stato di cercare le soluzioni più compatibili con la realtà territoriale e con i bisogni dei richiedenti asilo.

Nel bando del 2013, attivando i posti nel 2014, lo Sprar ha coinvolto nei progetti 367 istituzioni locali in 19 regioni su 20, dimostrando radicamento e diffusione a livello nazionale.

L'esperienza maturata dai centri Sprar dal 2001 consente di rilevare alcune caratteristiche positive di questo sistema, che potrebbero essere a fondamento del sistema più generale per la tutela dei richiedenti e titolari di protezione internazionale.

1. La vicinanza con i territori e il coinvolgimento degli Enti Locali.

Si tratta di una caratteristica strutturale che ha notevoli vantaggi. In primo luogo rende responsabili di una materia di competenza statale le amministrazioni locali, valorizzando però la scelta volontaria di adesione, senza che la collocazione di un centro quindi sia vissuta come una imposizione. Questo significa che a livello locale, si possono trovare risorse specifiche, si può valutare l'impatto delle accoglienze sulla vita locale, si possono prendere decisioni più in sintonia con un contesto economico, sociale e culturale. L'Ente locale inoltre può mediare con la società civile nel caso di conflitti o allo stesso tempo reperire nuove disponibilità e aperture. Questo tipo di accoglienze prevede quindi programmazione e relazione stretta con la comunità locale, evitando le tensioni che accoglienze in emergenza non programmate e "non accettate" dai territori possono causare.

2. Il modello di accoglienza integrata.

E' il pilastro dello Sprar e viene declinato in un' accoglienza che non si esaurisce in un modello di "ospitalità", come necessariamente sono portati a fare le strutture di accoglienza in emergenza, ma un' accoglienza che, oltre a garantire ospitalità con i servizi minimi materiali necessari, e tutela, prevede l'orientamento preciso alla costruzione di percorsi di uscita in autonomia. Lo Sprar non vuole essere un circuito assistenziale, ma un momento che facilita invece l'emancipazione e la ricostruzione di un progetto di vita della persona nel paese di arrivo. Questo non significa assicurare casa e lavoro, cosa improbabile nel periodo di crisi economica che dal 2008 ci attraversa, ma vuol dire rafforzare la persona nel costruire il suo progetto, aiutando a capire come si cerca positivamente casa e lavoro. Approccio di empowerment, quindi ma anche di libertà nel gestirsi la nuova vita, con un "cassetta degli attrezzi" adeguata.

3. L'apprendimento della lingua e l'integrazione.

La collocazione nei territori dovrebbe facilitare l'integrazione, anche se in 12 mesi (tempo medio di accoglienza) è solo l'avvio di un processo che la persona potrà completare. In questo percorso l'apprendimento della lingua è cruciale. Molti progetti lo rendono obbligatorio, premiale, proprio perché è un passaggio cruciale per scegliere di entrare in contatto con la società ospitante e per accedere autonomamente ai servizi. La lingua è vitale anche se la persona scegliesse di spostarsi in un altro paese, accompagna questa fase del progetto migratorio, dà voce ai suoi pensieri del "qui e ora": segna la tappa italiana di un percorso e di un cambiamento, che per molto tempo, nelle vite dei rifugiati, non saranno mai definitivamente chiusi.

4. La tutela sanitaria, psicologica, legale.

E' un altro dei pilastri dello Sprar, che pur nei tempi brevi assicurati, deve offrire quegli elementi di benessere che la rottura della migrazione forzata hanno incrinato. Si parla di riduzione dei rischi e di supporto alla ricostruzione di un soggetto portatore di diritti e doveri. Potrebbe essere qui ricompreso anche l'aiuto di aiuto a comprendere la propria situazione e a ricostruire la propria storia anche al fine del riconoscimento dello Status. Lo Spar prevede questi momenti, a differenza di altri progetti in emergenza.

5. L'utilizzo della mediazione specializzata: essenziale come canale comunicativo.

La mediazione serve complessivamente per accompagnare all'orientamento e all'uso pienamente consapevole dei servizi: si pensi all'ospedale piuttosto che alla visite di screening per le malattie trasmissibili e non.

6. Il contratto di accoglienza per ogni singolo ospite.

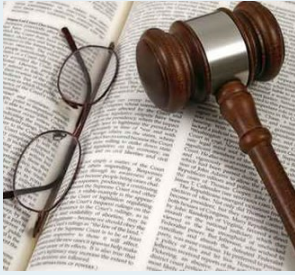
In questo modo il beneficiario può sapere qualcosa sui tempi, sulle tappe, sui servizi a cui potrà accedere. Questo elemento socio educativo e informativo risulta un elemento centrale rispetto ad altre forme di accoglienza. Si pensi all'esperienza molto critica dell'Emergenza Nord Africa, con accoglienza con scadenze mai certe, sempre prorogate e prorogabili, senza una definizione precisa di tappe e condizioni di reciproca intesa. Nel contratto di accoglienza dovrebbero esserci le premesse per un accordo tra istituzioni e beneficiari, uno spazio di intervento ma anche di libertà e di pariteticità possibile.

7. Centri di accoglienza e professionalità.

L'esperienza Sprar ha creato o rafforzato una professionalità sull'asilo che in Italia era quasi sconosciuta, specializzando alcune professioni (assistenti sociali, educatori, psicologi, gestori di gruppi e comunità, personale sanitario, mediatori) in questa area, avviando ricerche e studi. Non è un caso che tra le condizioni prescritte dallo Sprar per i bandi per la costituzione dei Centri, l'esperienza consolidata sia una caratteristica essenziale, superando quindi volontarismo e improvvisazione.

Per queste ragioni la costruzione di un sistema integrato per la protezione, sempre di più dovrà tener conto degli aspetti positivi e riproducibili dell'esperienza Sprar.

La condizione giuridica del richiedente asilo



Noris Morandi

ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

"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 al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"

Il sistema europeo comune di asilo

La competenza dell'Unione europea in materia di asilo è collocata nell'ambito della istituzione progressiva di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra gli Stati membri", in cui è garantita la libertà di circolazione dei cittadini UE, con l'eliminazione delle frontiere interne, a fronte di una gestione regolamentata degli ingressi e dei soggiorni dei cittadini extra UE.

Dopo il fallimento dell'approccio intergovernativo, caratterizzato da un livello di mera cooperazione tra gli Stati, si è manifestata l'esigenza di inserire il diritto di asilo tra le competenze comunitarie e, con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, è stata sancita la cd "comunitarizzazione" del diritto di asilo, mentre il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha stabilito un programma politico per lo sviluppo di una politica europea fondata sulla creazione di un regime comune di asilo.

Il processo di armonizzazione della politica di asilo europeo si è svolto in due fasi: durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo è stato quello di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri in materia di asilo con l'adozione di standard comuni minimi relativi alla qualifica di rifugiato e di altre forme di protezione internazionale, al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo ed alle procedure per l'esame delle domande di asilo (Direttiva 2001/55/CE; Direttiva 2003/9/CE; Direttiva 2004/83/CE; Direttiva 2005/85/CE; Regolamento (CE) n. 343/2003; Regolamento (CE) n. 2725/2000).

Gli obiettivi della seconda fase del sistema sono stati invece delineati dal Programma dell'Aia, prevedendo l'istituzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo, di una procedura comune e di uno status uniforme ed unico dei rifugiati, finalizzati al superamento degli elementi di criticità del sistema basato su "norme minime".

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato introdotto il concetto di asilo europeo (artt. 67 e 78 TFUE) e con il Programma di Stoccolma (2010 – 2014) si è ribadito l'obiettivo di garantire un livello equivalente di protezione in tutti gli Stati membri sia per quanto riguarda l'accoglienza, che le procedure e la determinazione dello status, riconoscendo tuttavia la permanenza di una notevole differenza degli standard di trattamento e di tutela tra i vari Stati membri.

Benché la prima fase di creazione del sistema abbia registrato un progresso degli strumenti legislativi, non ha certamente determinato il raggiungimento delle condizioni di parità auspiccate, ed il basso livello di uniformità degli standard e delle pratiche nazionali hanno creato una forte incoerenza tra le decisioni prese in materia di asilo all'interno dell'UE, nonché un'estrema varietà dei livelli di protezione garantiti dai diversi Stati membri.

La seconda fase si è appena conclusa con la modifica di tutti gli strumenti legislativi intervenuta tra la fine del 2011 ed il giugno del 2013 (Direttiva 2011/95/UE; Direttiva 2013/33/UE; Direttiva 2013/32/UE; Regolamento UE n. 604/2013; Regolamento UE 603/2013).

In pendenza dei termini per il recepimento degli strumenti normativi comunitari, soltanto la Direttiva 2011/95/UE è stata recepita dallo Stato italiano, con il decreto legislativo n. 21 febbraio 2014, n. 18, che ha tendenzialmente uniformato, ma non purificato completamente, il contenuto dello status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, ovvero l'insieme dei diritti conseguenti al riconoscimento del relativo status giuridico, mentre le misure adottate in materia di integrazione del beneficiario della protezione internazionale appaiono ancora del tutto insufficienti ed inadeguate ad offrire la giusta risposta ad uno degli aspetti maggiormente critici della protezione dei beneficiari di protezione internazionale.

Il richiedente asilo

Il richiedente asilo è un cittadino straniero o apolide che cerca protezione fuori dal paese di origine e, avendo manifestato la propria volontà di chiedere asilo, è in attesa di una decisione definitiva da parte delle Autorità competenti all'esame della sua istanza.

La normativa internazionale, comunitaria e nazionale tutela il richiedente asilo in maniera assoluta e generale dal refoulement, garantendogli l'accesso al territorio nazionale senza limiti e/o preclusioni formali che possano pregiudicarne o inficiarne il diritto ad accedere alla procedura di accertamento del suo status giuridico, in concreto impedendo agli Stati di "mandare indietro" una persona, sia nel suo paese di origine che in qualsiasi altro paese dove possa rischiare di subire persecuzioni o violazioni dei suoi diritti umani.

Il richiedente asilo, dunque, ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso sul territorio dello Stato di accoglienza/protezione, quantomeno al fine di vedere esaminata la sua situazione personale.

Ciò nonostante, sebbene la condizione di fatto in cui si trova colui che fugge dal Paese di origine legittima il suo ingresso sul territorio nazionale e la sua permanenza regolare, in concreto, solo la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale gli consente di beneficiare, efficacemente ed effettivamente, dei diritti conseguenti alla sua condizione giuridica e, purtroppo, si riscontrano dei lunghi tempi di attesa – tra la manifestazione della volontà di chiedere asilo e la formalizzazione della richiesta stessa – nel corso dei quali il richiedente asilo si trova in una sorta di "limbo" con una gravissima compromissione dei suoi diritti, privo di tutela e protezione.

La condizione giuridica del richiedente asilo

Noris Morandi

Diritto del richiedente asilo all'accoglienza. Le norme in materia di accoglienza del richiedente asilo sono previste dal d.lgs. n. 140/2005, adottato in recepimento della Direttiva 2003/9/CE.

L'accoglienza dei richiedenti asilo è un obbligo giuridico per gli Stati membri, e deve essere garantita dal momento della presentazione della domanda di asilo e per l'intera procedura di esame della domanda, sino all'adozione di una decisione definitiva. L'accoglienza deve essere garantita qualora il richiedente sia "privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento proprio e dei propri familiari" (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 140/05), valutazione che è operata dalla Prefettura UTG.

Il diritto al soggiorno. Alla presentazione della domanda di protezione internazionale il richiedente ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno motivato dalla richiesta asilo, di durata trimestrale, rinnovabile sino all'adozione di una decisione definitiva sulla sua domanda. Il richiedente asilo non può mai essere trattenuto al solo fine di vedere esaminata la sua domanda, tuttavia, l'art. 21 del d.lgs. n. 25/2008 prevede delle ipotesi tipiche, che devono considerarsi residuali, alla cui ricorrenza il richiedente asilo può essere trattenuto in un CIE per la durata dell'esame della sua domanda

Accesso al lavoro. Trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda, qualora l'esame della domanda di asilo non sia ancora esaurito per cause non imputabili al richiedente asilo, quest'ultimo può svolgere attività lavorativa, usufruendo comunque delle misure di accoglienza (art. 11, c. 4 D.Lgs. 140/05) ed ottenendo il rilascio di un permesso di soggiorno di durata semestrale, sempre motivato dalla richiesta di asilo.

Standard di accoglienza dei richiedenti asilo. L'accoglienza deve essere garantita tenendo in considerazione le esigenze del richiedente asilo, e in maniera tale da assicurare una qualità di vita che ne garantisca dignità e salute: nel caso di minore non accompagnato, l'accoglienza deve sempre essere garantita tenendo in primaria considerazione il suo interesse superiore e deve essere ispirata ad assicurare un sereno sviluppo psicofisico del fanciullo che ha diritto a crescere in un ambiente sicuro e ospitale e che in nessun caso può essere trattenuto presso un CARA e/o un CIE; i nuclei familiari devono essere accolti nel rispetto del diritto all'unità familiare, evitando la separazione del nucleo, ed in strutture idonee alla presenza di figli minori; nel caso di portatori di esigenze particolari, l'accoglienza deve essere sempre predisposta tenendo in considerazione la situazione individuale e personale del richiedente, predisponendo laddove necessario tutti gli interventi di sostegno psicologico e sanitario necessari.

Il sistema di accoglienza italiano si caratterizza per la sua disomogeneità, per la carenza sistematica del numero dei posti a disposizione e per l'accentuata differenza dei servizi offerti a seconda della tipologia dell'accoglienza, determinando in concreto una sostanziale disparità nel trattamento dei richiedenti, a seconda della modalità di accoglienza. Tant'è che, con la sentenza Tarakhel c. Svizzera del 4 novembre 2014, la Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che, allo stato attuale, il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, quali un nucleo familiare con minori, è suscettibile, in mancanza di adeguate garanzie, di violare il divieto di trattamenti inumani e degradanti, sancito dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo CEDU. Infatti, se da una parte la situazione generale del sistema di accoglienza italiano non è tale da impedire qualsiasi rinvio di richiedenti asilo verso l'Italia, d'altra parte, i dati e le informazioni disponibili insinuano seri dubbi sulle capacità del sistema, e non consentono di considerare manifesta-

mente infondato il rischio che un numero significativo di richiedenti asilo siano lasciati senza sistemazione o siano accolti in centri sovraffollati, senza privacy o addirittura in condizioni insalubri o di violenza (par. 115).

I diversi status giuridici

Negli anni, accanto ai rifugiati cd convenzionali, cioè a coloro che rientrano nella nozione di rifugiato della Convenzione di Ginevra, sono comparse nuove figure, per lo più gruppi di individui, in fuga principalmente dai paesi dell'Africa o dell'est-europeo, per cause di tipo economico, per l'instabilità politica tipica di quei paesi, per catastrofi naturali o per una situazione di guerra civile aperta o velata, cioè persone "che soffrono [...] una condizione di concreto impedimento nell'effettivo esercizio delle proprie libertà democratiche, sebbene non contraddistinta da episodi di specifica persecuzione". Nei confronti di queste, relativamente nuove tipologie di rifugiato, è sorto il problema di quale tipo di protezione offrire ed anche a tal fine è stato elaborato il concetto di protezione internazionale, introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea dalla direttiva n. 2004/83/CE, recepita con il decreto legislativo n. 251/2007, recentemente modificato dal d.lgs. n. 18/2014, attuativo della direttiva 2011/95/UE.

La nozione di protezione internazionale comprende al suo interno sia lo status di rifugiato che quello di beneficiario della protezione sussidiaria e la sua applicazione consente a chi ne faccia richiesta di ottenere il riconoscimento dello status maggiormente appropriato alla sua particolare condizione giuridica, sulla base di una richiesta "indistinta" di protezione internazionale.

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 al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra" (art. 1° Convenzione di Ginevra e 2, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 251/07).

Beneficiario della protezione sussidiaria è, invece, il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno per come tipizzato dall'art. 14 del d.lgs. 251/07 (art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 251/2007).

Il riconoscimento della protezione internazionale, in una delle due forme dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, fa conseguire il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, oggi della durata di cinque anni e rinnovabile, che consente di lavorare, di ricongiungere i familiari, e di circolare liberamente negli Stati membri per un periodo limitato di tempo, ma non di stabilirvisi per ragioni di lavoro.

Fuoriesce invece dalla nozione di protezione internazionale, trattandosi di figura giuridica prevista dal diritto interno, il beneficiario della protezione umanitaria, ovvero colui che trovandosi in una situazione riconducibile alla clausola generale ed astratta dell'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/98, ha diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Diversa categoria giuridica, questa volta di derivazione europea, è quella degli sfollati, cioè i cittadini di Paesi terzi che hanno forzatamente abbandonato il loro Paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione esistente nel Paese (art. 2, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 85/03), ai quali, tuttavia, può essere garantita – se attivata mediante le apposite procedure previste dalla direttiva 2001/55/CE – una protezione temporanea.

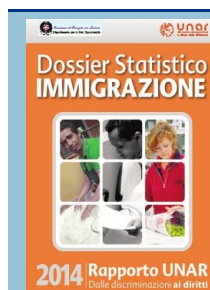
PROSSIMI APPUNTAMENTI



Convegno di presentazione del volume "IL VALORE DELL'IMMIGRAZIONE"

29 Gennaio 2015 ore 16,30
 Sala del Refettorio, Palazzo San Macuto
 Via del Seminario 76, Roma

LETTURE CONSIGLIATE



Dossier Statistico Immigrazione
 UNAR, 2014



Fondazione Leone Moressa
Rapporto Annuale sull'Economia dell'Immigrazione
 Il Mulino, 2014

L'economia dell'immigrazione

Studi e riflessioni sulla dimensione economica
 degli stranieri in Italia



Anno 3 - **Novembre 2014**

Direttore responsabile: Renato Mason

Editore: Fondazione Leone Moressa

Redazione: Fondazione Leone Moressa

Direzione, redazione, amministrazione:

Mestre, Via Torre Belfredo 81/e

tel. 041 23.86.700 fax 041 98.45.01

E-mail: info@fondazioneleonemoressa.org

Sito web: www.fondazioneleonemoressa.org

Facebook: Fondazione Leone Moressa

Youtube: www.youtube.com/user/FondazioneMoressa

Twitter: @FondazMoressa

Skype: Fondazione Leone Moressa