

Quando l'espulsione non può essere immediata, gli stranieri devono essere trattenuti presso appositi centri di identificazione ed espulsione (CIE), denominazione che sostituisce la precedente dei centri di permanenza temporanea ed assistenza – CPTA, per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed espulsione.

I CIE, ex CPTA, sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (i motivi di possibile trattenimento sono i seguenti: perché occorre procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero a giudizio di convalida, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, nonché nell'immediatezza della necessità di prestare soccorso allo stesso straniero). In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (art. 14, co. 2, decreto legislativo n. 286 del 1998), negli specifici termini previsti dal nuovo regolamento unico dei CIE, del 25 novembre 2014, recante “Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 286/1998 e successive modificazioni”. Il trattenimento è disposto con provvedimento del questore per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino ad un massimo di 90 giorni e non più 180 giorni, ai sensi della legge 30 ottobre 2014, n. 161, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis, che ha ridefinito i termini massimi del trattenimento novellando in tal senso la disposizione dell'art. 14, comma 5.

Il decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 2008, n. 186, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina, aveva autorizzato uno stanziamento pluriennale per l'ammodernamento e l'ampliamento dei CIE e per la costruzione di nuovi. Tale ampliamento e miglioramento della disponibilità ricettiva dei CIE, programmato sino al 2011 anche attraverso la costruzione di nuovi centri, è, dal 2012, perseguito solo attraverso il potenziamento dei centri già esistenti, laddove se ne rinvenivano le condizioni. Le somme a suo tempo stanziate per il fine originario sono confluite nei capitoli di gestione ordinaria dei CIE.

Attualmente i CIE sono 10, di cui 5 operativi. Esistono, inoltre, altre tre tipologie di strutture che in via ordinaria accolgono e assistono gli immigrati irregolari: centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA Lampedusa) allestiti nei luoghi di maggiore sbarco; centri di accoglienza (CDA), ossia strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero

irregolare rintracciato sul territorio nazionale: qui l'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilirne l'identità, l'eventuale accertamento della legittimità della sua permanenza sul territorio in quanto richiedente protezione internazionale, o per disporre l'allontanamento; centri, infine, di accoglienza richiedenti asilo (CARA), ovvero strutture che ospitano per un periodo limitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

Il legislatore ha infine istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), con l'art. 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189. Lo SPRAR è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – chiedono di accedere, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; la collaborazione con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Il Servizio centrale dello SPRAR è stato istituito dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'ANCI⁵. Al Servizio centrale spettano i compiti di: monitoraggio della presenza sul territorio di richiedenti e titolari di protezione internazionale; creazione, mantenimento e aggiornamento di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale; diffusione delle informazioni sugli interventi realizzati; assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza; supporto ai servizi di informazione e orientamento attuati presso i centri governativi per richiedenti asilo; supporto all'ANCI negli adempimenti connessi alla qualifica di autorità delegata per il Fondo europeo per i rifugiati (FER).

⁵ Come ricordato dal presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, Piero Fassino, nel corso della sua audizione presso il Comitato, svolta il 18 giugno 2014.

Lo SPRAR è accessibile sia ai richiedenti asilo sia ai titolari di protezione internazionale.

Nell'ambito di detti servizi sono previsti: corsi di lingua italiana, assistenza medica attraverso il Servizio Sanitario Nazionale, supporto e orientamento nell'espletamento delle pratiche amministrative, scolarizzazione per i minori, corsi di formazione al lavoro, tirocini, borse lavoro, introduzione al mercato degli alloggi. Tutti i progetti territoriali del Sistema di protezione provvedono, quindi, alla realizzazione di *attività di accompagnamento sociale*, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, con particolare riferimento ai servizi di *assistenza socio-sanitaria*. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di riconquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello SPRAR completano la cosiddetta "accoglienza integrata" con servizi volti *all'inserimento socio-economico degli interessati*. Sono sviluppati, in particolare, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo.

All'interno del Sistema sono, inoltre, presenti *progetti specializzati nell'accoglienza e nel sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità*: richiedenti o titolari di protezione internazionale con disagio mentale o psicologico con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica o prolungata, persone disabili o con problemi di salute, minori non accompagnati, vittime di tortura, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza. Considerata la necessità di avviare, da subito, un percorso di accoglienza e integrazione basato sulla chiarezza e sulla trasparenza, sul rispetto delle differenze, sulla collaborazione, sulla fiducia, e sulla riservatezza, il titolare di protezione internazionale firma un "contratto di accoglienza" e accetta formalmente il regolamento del Centro. Il consolidamento dello SPRAR, attraverso l'ampliamento della sua capacità e l'assegnazione di risorse stabili, rappresenta una misura fondamentale per rafforzare e assicurare una base solida al sistema di accoglienza, anche alla luce del passaggio della gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, a seguito della Conferenza Unificata Stato Regioni Enti locali del 10 luglio 2014, dalla situazione di emergenza a quella ordinaria.

Attualmente il Sistema SPRAR ha una capienza di 20745 posti.

§.5. Una riflessione specifica in materia di diritto di asilo.

Il tema del riconoscimento del diritto di asilo, in specie del mutuo riconoscimento del diritto di asilo tra i diversi Paesi europei è stato più volte affrontato dal Comitato nel corso del primo anno della sua attività, come si dirà nel corso della presente relazione.

Il diritto d'asilo è riconosciuto dall'art. 10 della Costituzione allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla

Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge. La disciplina del diritto di asilo, già contenuta nel 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, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, è stata successivamente regolamentata dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 e dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il primo di recepimento della direttiva 2004/83, cosiddetta direttiva “qualifiche”, il secondo della direttiva 2005/85, cosiddetta direttiva “procedure”. Pur mancando un testo unico di coordinamento che raccolga formalmente ed in via organica le norme che regolano le condizioni di esercizio del diritto d’asilo, la Giurisprudenza della Corte di Cassazione, con ordinanza n°10686 del 26 giugno 2012 ha stabilito che la disciplina della materia può ritenersi interamente attuata e regolata nei tre istituti dello “ Status di rifugiato” , della “ protezione sussidiaria” e dall’ipotesi del permesso umanitario per casi particolari.

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l’adesione alla Convenzione ONU di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge n. 722 del 1954) che definisce, tra l’altro, i requisiti per accedere allo *status* di rifugiato, ed è regolato essenzialmente da fonti di rango comunitario. La Convenzione di Ginevra definisce “rifugiato” colui “che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a 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 cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra” (art. 1 A).

L’istituto del diritto di asilo, previsto dalla Costituzione, pertanto, non coincide con quello del riconoscimento dello *status* di rifugiato, poiché per quest’ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano impediti le libertà democratiche (come prevede il citato art. 82 della Costituzione), ma il singolo richiedente deve trovarsi nella condizione descritta dal menzionato art. 1-A della Convenzione di Ginevra.

Nel diritto internazionale non esiste un obbligo di concedere asilo, ma la Convenzione di Ginevra prevede (art. 33) che nessuno Stato contraente espellerà o respingerà un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Dalla fine degli anni '90, l'Unione europea è impegnata nella creazione di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS) per garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo, con elevati standard di protezione per i rifugiati. Nella prima fase di elaborazione del sistema comune, tra il 1999 e il 2005, sono stati adottati diversi provvedimenti legislativi recanti norme minime comuni che costituiscono tuttora la base normativa in materia. In particolare, il cosiddetto Regolamento Dublino II (Regolamento n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che sostituì la Convenzione di Dublino del 1990) si basa sul principio che un solo Stato membro è competente per l'esame di una domanda di asilo. L'obiettivo è infatti quello di evitare che i richiedenti asilo siano inviati da un Paese all'altro, ma anche di prevenire l'abuso del sistema con la presentazione di domande di asilo multiple da parte di una sola persona. Lo Stato membro competente per la domanda di asilo deve prendersi carico del richiedente e trattare la domanda.

Sono pertanto definiti i criteri per individuare, per ciascuna domanda di asilo, lo Stato membro competente:

- se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel migliore interesse del minore. In mancanza di un familiare, è competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo. Per i maggiorenni, se un familiare del richiedente risiede già in qualità di rifugiato in uno Stato membro, o se la domanda di questa persona è in corso, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda d'asilo, sempre che l'interessato lo desideri;
- lo Stato membro che ha rilasciato al richiedente asilo un permesso di soggiorno o un visto valido è competente per l'esame della domanda d'asilo. Se il richiedente è titolare di più permessi o visti, è considerato competente, ai fini dell'esame, lo Stato che ha rilasciato il documento che conferisce il diritto di soggiorno più lungo;
- se il richiedente asilo ha varcato illegalmente le frontiere di uno Stato membro, quest'ultimo è competente per l'esame della sua domanda di asilo. Questa responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera;
- quando il richiedente asilo ha soggiornato per un periodo continuato di almeno 5 mesi in uno Stato membro prima di presentare la domanda d'asilo, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda d'asilo;
- se il richiedente asilo ha soggiornato per un periodo di almeno 5 mesi in vari Stati membri, lo Stato membro in cui ciò si è verificato per l'ultima volta è competente per l'esame della domanda d'asilo;

- quando nessuno Stato membro può essere designato sulla base dei criteri enumerati, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

Altrettanto importante è stato il rafforzamento della solidarietà finanziaria con la creazione del Fondo europeo per i rifugiati, nell'ambito della programmazione 2014-2020 detti finanziamenti sono confluiti nel nuovo fondo FAMI Fondo asilo migrazione e integrazione. Successivamente, la Commissione europea ha elaborato il Piano d'azione in materia di asilo, presentato nel giugno 2008, e la normativa è stata aggiornata. La seconda fase si è chiusa nel 2013 con la definitiva approvazione di nuovi provvedimenti, in sostituzione dei precedenti. In particolare, nel 2011 è stata approvata la nuova direttiva “qualifiche” e nel giugno 2013 gli altri provvedimenti. Alcuni di questi (i regolamenti) sono automaticamente recepiti negli ordinamenti interni, mentre altri (le direttive) dovranno essere attuati dagli Stati membri mediante l'adozione di specifici atti normativi. I nuovi provvedimenti destinati a riformare l'intera disciplina sono i seguenti:

- il Regolamento Dublino III: Regolamento n. 604 del 2013 del 26 giugno 2013 in sostituzione del Dublino II (applicazione dal 1° gennaio 2014);
- la direttiva procedure (direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e la direttiva accoglienza (direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). Il recepimento di questi due atti (il cui termine è fissato al luglio 2015) è previsto dalla legge di delegazione europea relativa al secondo semestre 2013 (legge 7 ottobre 2014, n. 154).
- la direttiva qualifiche (direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011, termine per il recepimento 21 dicembre 2013). La legge di delegazione europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n., 96) recava delega al Governo per il recepimento della nuova direttiva, delega che è stata esercitata con l'adozione del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.

Dall'introduzione di norme minime ai quali i singoli Stati erano tenuti a conformare la normativa nazionale, si passa ora alla definizione di una politica comune. I quattro ambiti fondamentali di intervento, ampiamente riformati, sono: determinazione dello stato responsabile dell'esame della domanda; fissazione di norme minime di accoglienza per i richiedenti asilo; fissazione di norme minime per l'attribuzione della qualifica e il contenuto dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria; fissazione di norme minime relative alla procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale. Rispetto alla

normativa precedente, sono state introdotte maggiori garanzie nel processo di esame delle richieste d'asilo, la regolamentazione dell'uso della detenzione amministrativa, nei casi specifici in cui è prevista, è stata definita meglio, precisando che deve essere necessaria e proporzionata e che si tratta di una misura eccezionale, che può essere giustificata solo per uno scopo legittimo e su basi ben definite. È stata inoltre migliorata la tutela per i minori non accompagnati. Infine, è stato previsto un migliore accesso al mercato del lavoro: nei casi in cui le richieste di protezione internazionale non siano decise nell'arco di sei mesi, i richiedenti asilo dovranno avere accesso al mercato del lavoro non più tardi di nove mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo.

Il Comitato Schengen ha approfondito d'altro canto le problematiche emerse dall'applicazione del cosiddetto regolamento “Dublino III”⁶, con particolare riferimento al limite principale individuato nell'assegnare al Paese di primo approdo la competenza al riconoscimento del diritto di asilo. Vi sono nel Regolamento Dublino III innovazioni rispetto al precedente Regolamento Dublino II, come l'obbligo di considerare sempre l'interesse superiore del minore e possibilità di ricongiungimento più ampie per i minori; il divieto esplicito di trasferire un richiedente qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che vi sia un rischio di trattamenti inumani o degradanti; l'obbligo di fornire più informazioni ai richiedenti e di condurre un colloquio personale (prima della decisione di trasferimento); l'obbligo, prima di un trasferimento, di scambiarsi dati (anche sanitari) necessari a garantire assistenza adeguata, continuità della protezione e soddisfazione di esigenze specifiche, in particolare mediche; l'introduzione di un “meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi” in caso di rischio di speciale pressione sul sistema di asilo di un Paese e/o in caso di problemi nel funzionamento dello stesso.

Con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, di recepimento della direttiva 2004/83/CE è stata introdotta nell'ordinamento italiano la “protezione sussidiaria”, alla quale può essere ammesso il cittadino straniero privo dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato quando si ritiene che in caso di rientro nel Paese di origine correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno. La protezione internazionale pertanto si articola nelle due forme di riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di recepimento della direttiva 2005/85/CE, cosiddetta direttiva “procedure”, individua e ripartisce le competenze per

⁶ Il 24 giugno 2014 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica del regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. regolamento “Dublino III”) per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro. La proposta sarà esaminata dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo secondo la procedura legislativa ordinaria (già procedura di codecisione).

l'esame delle domande di asilo, stabilendo che: le autorità competenti a ricevere le istanze di protezione sono gli uffici della polizia di frontiera e le questure; l'autorità che deve decidere riguardo alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda è l'Unità Dublino, un ufficio operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno; la competenza per l'esame delle domande spetta alle Commissioni territoriali (aumentate da dieci a venti nel corso della presente legislatura con la legge 17 ottobre 2014, n. 146, di conversione del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno), per il riconoscimento della protezione internazionale, coordinate da una Commissione nazionale per il diritto d'asilo, che ha compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni e di raccolta di dati statistici; le Commissioni territoriali possono accogliere o rigettare la domanda, ovvero concedere la protezione sussidiaria in luogo dello *status* di rifugiato, o anche dichiarare inammissibile la domanda.

Nella XVI legislatura il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato è stato modificato in più punti dal decreto legislativo n. 25 del 2008, parte integrante del "pacchetto sicurezza". Inoltre, la legge di delegazione europea per il secondo semestre 2013, (legge 7 ottobre 2014, n. 154) all'articolo 7 delega il Governo ad emanare un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di diritto di asilo, protezione sussidiaria e di protezione temporanea (comma 1). Il termine per l'esercizio della delega è fissato al 20 luglio 2019, ai sensi della legge 7 ottobre 2014, n. 154, art.7; per entrambe il termine di recepimento è il 20 luglio 2015 (ad eccezione di alcune disposizioni della direttiva 2013/32 da recepire entro il 20 luglio 2018). Inoltre, è concessa una ulteriore delega al Governo per emanare eventuali disposizioni correttive e integrative del testo unico, da esercitarsi entro 24 mesi dall'entrata in vigore del medesimo testo unico (comma 2). Infine, è prevista una clausola di neutralità finanziaria, secondo la quale l'adozione del testo unico non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le amministrazioni coinvolte devono provvedere all'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione della delega con le risorse disponibili a legislazione vigente (comma 3).

La legge di delegazione 2013 reca anche una delega per il recepimento della direttiva 2011/51/UE, che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di

protezione internazionale, attraverso la modifica della direttiva 2003/109/CE. La delega è stata attuata con l'emanazione del decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12.

Per alcuni aspetti particolari, anche la legge europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 97) interviene in materia, prevedendo, in caso di massiccio afflusso di richiedenti asilo, la costituzione di sezioni composte dai membri supplenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 30). Inoltre, viene esteso, tra gli altri, anche ai titolari di protezione sussidiaria l'accesso ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni (art. 7).

§.6. L'Agenzia Frontex: istituzione e competenze.

Uno dei temi affrontati dal Comitato nel corso della attività svolta in questa legislatura è stato il ruolo di Frontex nell'affrontare i flussi migratori in Europa, attraverso l'Italia. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea – Frontex, istituita con il Regolamento n. 2007 del 2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004, è attiva dal 2005 e ha sede a Varsavia. La struttura di governo dell'Agenzia prevede un consiglio di amministrazione (eventualmente assistito da un comitato esecutivo) composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da due rappresentanti della Commissione⁷. Il Consiglio elegge il presidente tra i suoi membri. Tale organo adotta i documenti e le decisioni più importanti come la relazione generale dell'Agenzia relativa all'anno precedente e il programma di lavoro per l'anno successivo. Le decisioni relative ad attività specifiche da effettuare alle frontiere esterne di un determinato Stato membro, o nelle immediate vicinanze delle stesse, richiedono il voto favorevole alla loro adozione da parte del membro del consiglio di amministrazione che rappresenta detto Stato membro. Tra gli organi direttivi dell'Agenzia figura altresì un direttore esecutivo, nominato dal consiglio su proposta della Commissione.

Frontex ha i seguenti compiti: coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine, anche per quanto riguarda la definizione di standard comuni di formazione; effettuare analisi dei rischi, compresa la verifica della capacità degli Stati membri di far fronte a minacce e pressioni alle frontiere esterne; partecipare agli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore

⁷ Si veda quanto dichiarato dal dottor Sandro Menichelli, Consigliere per la Giustizia e gli Affari Interni nella Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro italiano supplente del Consiglio di amministrazione di Frontex, nel corso dell'audizione svolta di fronte al Comitato nella seduta del 17 giugno 2014.

assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, tenendo conto del fatto che alcune situazioni possono comportare emergenze umanitarie e il soccorso in mare; assistere gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, in particolare quelli che fanno fronte a pressioni specifiche o sproporzionate; istituire squadre europee di guardie di frontiera da impiegare durante le operazioni congiunte, i progetti pilota e gli interventi rapidi; offrire agli Stati membri il supporto necessario e, se richiesto, il coordinamento o l'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio; inviare guardie di frontiera appartenenti alle squadre europee di guardie di frontiera negli Stati membri per operazioni congiunte, progetti pilota o interventi rapidi; sviluppare e gestire sistemi informativi che consentano scambi rapidi e affidabili di informazioni sui rischi emergenti alle frontiere esterne; prestare la necessaria assistenza per sviluppare e gestire un sistema europeo di sorveglianza di frontiera e, ove opportuno, per creare un ambiente comune di condivisione delle informazioni, compresa l'interoperabilità dei sistemi.

Il bilancio di Frontex, in continua crescita fino al 2011, quando era pari a 118 milioni, ha subito negli ultimi esercizi una significativa decurtazione. Infatti, nel 2012 ammontava a 89,5 milioni e il budget stabilito per il 2013 a circa 85,7 milioni di euro, secondo quanto riportato nel documento "Stato delle entrate e delle spese dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) per l'esercizio 2013" (2013IC 91/23, pubblicato il 27 marzo 2013).

Il regolare controllo di frontiera è normalmente di competenza esclusiva degli Stati membri; pertanto il ruolo di Frontex si concentra sul coordinamento e l'impiego di esperti e attrezzature tecniche in quelle aree di confine sotto significativa pressione. Tale coordinamento si esplica attraverso lo strumento delle cosiddette operazioni congiunte, ovvero missioni, cui partecipano guardie di frontiera di diversi Stati membri. Va ricordato che un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido è stato introdotto con il regolamento n. 863 dell'11 luglio 2007: le squadre indicate, costituite da guardie di frontiera appositamente distaccate hanno il compito di fornire assistenza operativa rapida per un periodo limitato allo Stato membro che ne faccia richiesta e che si trovi a fare fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio di tale Stato membro.

Il 17 dicembre 2014 il Parlamento europeo ha adottato il bilancio dell'Agenzia Frontex per il 2015. In questo ambito la Commissione europea ha assegnato un aumento di 20 milioni di euro da destinare alle spese operative. Per effetto di questi interventi la somma

stanziata in totale a carico del bilancio UE è di 106,1 milioni di euro. A questi però vanno aggiunti sia i contributi forniti dai Paesi associati Schengen (7.033.000) e da Irlanda e Regno Unito (820 mila euro) sia le somme non spese nel 2014 e riportate nel 2015 (cosiddetto *carry over*), pari a 28,3 milioni di euro, per un totale di 114,053 milioni euro. Più in dettaglio, si può dire che mentre le somme stanziati per fare fronte ai costi amministrativi dell'Agencia sono stati ridotte, quelle relative alle attività operative hanno goduto di un incremento. Per fare fronte a queste ultime, sono stati aggiunti infatti 11,5 milioni per le operazioni congiunte ed altri progetti operativi nei termini seguenti:

- + 10,1 milioni di euro per le operazioni marittime (per un importo complessivo per il 2015, di 31,8 milioni);
- + 1,2 milioni per quelle di rimpatrio (per un importo complessivo per il 2015 di 9,5 milioni di euro);
- + 200 mila per quelle aeree (per un importo complessivo per il 2015 di 2,5 milioni di euro);
- importo invariato per quelle terrestri (pari a 9,2 milioni di euro per il 2015).

Per effetto di questi interventi il totale delle spese operative previste nel Programma di lavoro per il 2015 saranno coperte da 82,145 milioni di euro, a fronte di uno stanziamento iniziale di poco più di 60 milioni di euro.

Attualmente Frontex sta coordinando l'operazione *Triton* nel bacino del Mediterraneo. L'operazione è stata avviata il 1° novembre 2014 ed è stata suddivisa in due fasi: *Triton 2014*, fino al 31 dicembre 2014, e *Triton 2015* per l'anno in corso. La spesa per *Triton 2014* è stata pari a 8,210 milioni di euro, mentre per *Triton 2015* alla data odierna vi è uno stanziamento totale di 6 milioni di euro fino a settembre 2015, ai quali si potranno aggiungere ulteriori, eventuali risorse fino a 10 milioni di euro. Il Consiglio europeo del 23 aprile 2015 ha assunto l'impegno di triplicare tali importi nel corso del 2015. L'operazione prevede, allo stato attuale, il dispiegamento di 2 *off shore patrol vessel* (OPV), 2 aerei ad ala fissa, 2 *coast patrol vessel* (CPV), 2 *coast patrol boat* (CPB), di due elicotteri e l'impiego di 3 *joint debriefing team* (JDT) per lo svolgimento delle interviste ai migranti sui luoghi di sbarco in Ragusa, Siracusa e Crotone e di 3 *screening team* (ST), per i primi accertamenti sulla nazionalità dei migranti in Siracusa e Ragusa. A questi fini è previsto, a rotazione, un ampio coinvolgimento di risorse umane e materiali degli Stati membri. Infatti, oltre all'Italia, ci sono Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda (solo per *Triton 2015*), Islanda, Lettonia (solo per *Triton 2014*), Lussemburgo (solo per *Triton 2014*), Malta, Olanda, Norvegia (solo per *Triton 2015*), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia,

Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito. Allo stato nell'operazione *Triton* sono impiegati 8 assetti navali e 3 aerei (1 italiano, 1 islandese e 1 maltese)⁸.

L'Agenzia Frontex gestisce altresì le operazioni *Poseidon Sea* per tutto il 2015 nel Mediterraneo orientale; *Indalo* 2015 dal 1 giugno al 31 ottobre nel Mediterraneo occidentale; *Minerva* 2015 dal 28 luglio al 9 settembre per i controlli di valico ai porti di Algeciras e Tarifa; *Hera* 2015 dal 1 agosto al 31 ottobre nell'Oceano Atlantico⁹.

Va aggiunto infine che nel mandato dell'Agenzia Frontex è inclusa anche l'attività di assistenza e, su istanza degli Stati membri partecipanti, di coordinamento o organizzazione delle operazioni congiunte di rimpatrio degli Stati membri. In particolare, nel 2013, secondo gli ultimi dati resi disponibili da Frontex, sono state effettuate con il supporto dell'agenzia quattro operazioni congiunte di rimpatrio dall'Italia verso la Nigeria.

§.7. EUROSUR e Fondi europei a sostegno di politiche di migrazione.

Il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1052 del 22 ottobre 2013 ha istituito il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), per rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra le autorità nazionali degli Stati membri e con l'Agenzia Frontex, al fine di aumentare la capacità di reazione alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione. Il sistema consente la condivisione di dati, immagini e *intelligence* di varie autorità in tempo reale tramite una rete di comunicazione protetta. Il regolamento si applica alla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime, inclusi il monitoraggio, l'individuazione, l'identificazione, la localizzazione, la prevenzione e

⁸ L'operazione *Triton* ha assorbito le operazioni: *Aeneas*, nel mare Ionio, concernente i flussi di immigrazione irregolare provenienti dalla Turchia e dall'Egitto e diretti verso le coste di Puglia e Calabria. La missione, iniziata il 3 giugno 2013, e programmata inizialmente fino al 30 settembre 2013, è stata prorogata fino al 30 novembre 2013; l'Italia era lo Stato membro ospitante; il budget iniziale della missione ammontava a circa dieci milioni di euro; *Hermes* localizzata nel mare di Sicilia, concernente i flussi provenienti da Tunisia, Libia e Algeria, in particolare verso l'isola di Lampedusa. La prima missione *Hermes* è stata avviata alla fine del 2011 per sostenere le autorità italiane nella gestione dell'afflusso di migranti dal Nord Africa in direzione, per lo più, di Lampedusa. L'operazione, a cui partecipavano, oltre all'Italia come Stato membro ospitante, anche Francia, Malta, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Austria, Belgio, Romania e Svizzera, prevedeva il dispiegamento di unità navali ed aeree nonché l'invio di esperti, allo scopo di: fornire assistenza nell'individuazione della nazionalità dei migranti, prevenire attività criminali alle frontiere esterne UE, organizzare operazioni di rimpatrio, collaborare con le autorità italiane nell'elaborazione di analisi dei rischi. L'operazione ha coinvolto anche l'agenzia Europol. La missione iniziata il 6 maggio 2013 era inizialmente programmata fino al 7 ottobre 2013, con uno stanziamento di 4 milioni di euro. Tuttavia, a seguito delle tragedie occorse il 3 e l'11 ottobre 2013 in prossimità delle coste dell'isola di Lampedusa, la missione fu prorogata fino al 30 novembre 2013, con un ulteriore stanziamento di 2 milioni di euro.

⁹ In particolare, *Indalo*, localizzata nel Mar Mediterraneo tra la Spagna (Stato ospitante), da un lato, e il Marocco e l'Algeria, dall'altro, che fronteggia l'immigrazione irregolare proveniente dall'Africa settentrionale e Subsahariana (e con particolare riferimento alla crisi in Mali), è iniziata lo scorso 16 maggio e si è conclusa il 31 ottobre 2013). *Poseidon-Sea*, localizzata nelle acque del mar Egeo, concerne flussi migratori provenienti dalla Turchia e dal Nord Africa e diretti verso la Grecia (Stato membro ospitante dell'operazione); la missione, già più volte prorogata, è programmata dal 1° aprile al 31 ottobre 2013. Il bilancio allo stato previsto per tale operazione congiunta ammonta a circa 11 milioni e mezzo di euro.

l'intercettazione degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere al fine di individuare, prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti. Il regolamento può applicarsi altresì alla sorveglianza delle frontiere aeree, nonché ai controlli ai valichi di frontiera, qualora gli Stati membri forniscano volontariamente tali informazioni a EUROSUR.

Nel regolamento si afferma che “uno scambio di informazioni e una cooperazione permanenti e ben strutturati con questi Paesi, in particolare nella regione del Mediterraneo, sono fattori fondamentali per il conseguimento degli obiettivi di EUROSUR. È fondamentale che lo scambio di informazioni e qualsiasi cooperazione tra Stati membri e paesi terzi vicini siano effettuati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, del principio di non respingimento”. Sono considerate prioritarie le esigenze dei minori, dei minori non accompagnati, delle vittime della tratta di esseri umani, delle persone bisognose di assistenza medica urgente, delle persone bisognose di protezione internazionale, di quanti si trovano in pericolo in mare e di chiunque si trovi in una situazione di particolare vulnerabilità.

Qualsiasi scambio di dati personali tra gli Stati membri dell'Unione europea o con Paesi terzi tramite EUROSUR dovrà rimanere un'eccezione e rispettare la legislazione sulla protezione dei dati; gli Stati membri non dovranno utilizzare EUROSUR per inviare a Paesi terzi informazioni che potrebbero essere utilizzate per identificare una persona che ha richiesto la protezione internazionale o la cui vita o integrità fisica potrebbero essere a rischio. L'entrata in vigore del regolamento che istituisce EUROSUR è stata prevista in due fasi: dicembre 2013 e dicembre 2014. I 19 Stati membri con frontiere esterne hanno istituito in particolare un centro di coordinamento nazionale a decorrere dal 2 dicembre 2013; gli altri Stati membri è stato previsto l'istituissero dal 1° dicembre 2014. Nel corso del 2014 i centri di coordinamento nazionali dei restanti 11 Paesi sono stati istituiti e tutti i Paesi Schengen risultano attualmente connessi come programmato.

La Commissione europea, prendendo atto che, sia per l'andamento dei flussi sia per la posizione geografica strategica che li contraddistingue, alcuni Stati sopportano oneri più gravosi di altri, ha avviato conseguentemente il Programma generale solidarietà e gestione dei flussi migratori con specifici strumenti. In particolare è stato attivato un Fondo europeo per i rifugiati e per le politiche e i sistemi dell'asilo degli Stati membri, con finanziamento di progetti volti a consolidare situazioni di accoglienza durevoli per i beneficiari. Obiettivo finale è quello di creare un sistema unico di asilo, improntato al principio della parità di trattamento, che garantisca alle persone effettivamente bisognose un livello elevato di protezione, alle stesse condizioni in tutti gli Stati membri. I contributi assegnati all'Italia sono

stati di 11 milioni di euro per il periodo 2000-2004 e di 6,5 milioni di euro per il periodo 2005-2007. In tali periodi, i Fondi europei sono confluiti sul capitolo destinato al Fondo nazionale per i servizi e le politiche dell'asilo, fondendosi con i finanziamenti destinati ai progetti territoriali dello SPRAR.

Nel periodo 2007-2013 la Commissione europea risulta avere stanziato a favore dell'Italia oltre 500 milioni di euro per le politiche di immigrazione e asilo (compresa la gestione delle frontiere); in questo quadro, a seguito dell'emergenza Lampedusa di ottobre 2013, l'Unione europea ha previsto un intervento straordinario di 30 milioni di euro a sostegno delle azioni italiane nel Mediterraneo, di cui 23 direttamente a favore del nostro Paese (nell'ambito del Fondo per i rimpatri, del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo per i rifugiati) e 7,9 milioni di euro per rafforzare l'attività di Frontex. Nella stessa occasione sono stati stanziati ulteriori 20 milioni per le politiche di accoglienza e asilo a favore degli altri Stati membri.

Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 ha operato una semplificazione dei programmi nel settore degli affari interni, riorganizzando le voci in due fondi: il Fondo per l'asilo, l'immigrazione e l'integrazione, focalizzato sulla gestione sui flussi delle popolazioni migranti e sulla gestione integrata dell'immigrazione, a sostegno delle azioni concernenti tutti gli aspetti delle migrazioni, compresi l'asilo, la migrazione legale, l'integrazione, il rimpatrio e il soggiorno irregolare dei cittadini extra-UE; il Fondo sicurezza interna, a supporto dell'attuazione della strategia di sicurezza interna e alla cooperazione di polizia, che include la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, compreso lo sviluppo di nuove tecnologie informatiche.

Nello specifico, il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, istituito con regolamento n. 561/2014, ha una dotazione globale di 3.137 milioni di euro, articolati in 2.752 milioni di euro per i programmi nazionali degli Stati membri, e 385 milioni di euro per le azioni dell'Unione, l'assistenza emergenziale, la rete europea sulle migrazioni e l'assistenza tecnica della Commissione, di cui almeno il 30 % è utilizzato per le azioni dell'Unione e la rete europea sulle migrazioni. Il fondo sostituisce parzialmente il programma Solid del periodo di riferimento precedente, in particolare i tre strumenti relativi al Fondo rimpatri, al Fondo rifugiati e al Fondo integrazione, mentre lo strumento relativo alla gestione delle frontiere è confluito in parte del Fondo di sicurezza interno.

Circa la ripartizione per Stato membro per il periodo 2014-2020, per l'Italia sono previsti 310,3 milioni di euro.

Per quanto riguarda alcuni degli Stati membri più esposti al fenomeno dei flussi migratori, si ricorda che sono stati assegnati: 257 milioni di euro alla Spagna, 259 alla Grecia, 370 milioni al Regno Unito, 208 alla Germania, 265 alla Francia, 118 alla Svezia.

Nell'ambito del Fondo sicurezza interna, con regolamento del 16 aprile n. 515/2014, l'Unione europea ha altresì istituito lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti. Le risorse globali per l'attuazione dello strumento ammontano a 2.760 milioni di euro a prezzi correnti di cui 1.551 milioni di euro per i programmi nazionali degli Stati membri. Circa la ripartizione per Stato membro per il periodo 2014-2020 si ricorda che all'Italia sono assegnati 156,3 milioni di euro. Sono inoltre stati assegnati: 195 milioni di euro alla Spagna, 167 alla Grecia, 51 alla Germania, 85 alla Francia, 11 alla Svezia.

§.8. Le problematiche connesse ai minori stranieri non accompagnati.

Come si avrà modo di evidenziare nella relazione, uno dei temi affrontati dal Comitato nel corso della legislatura XVII è stato quello della situazione dei minori stranieri non accompagnati.

Per minore straniero non accompagnato “si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano” (art. 1, comma 2, del D.P.C.M. n. 535 del 1999). L'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di attuazione della legge 6 marzo 1998, n. 40, prevede che i minori stranieri non accompagnati non possano essere espulsi salvo i casi di ordine pubblico o il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulso; in questi casi la competenza spetta al Tribunale per i minorenni. I minori stranieri non accompagnati hanno diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per “minore età” valido fino al compimento del diciottesimo anno. I minori stranieri sono collocati in luogo sicuro (articolo 403 del Codice civile) e presi in carico dai servizi sociali dell'ente locale competente. Al compimento della maggiore età, il minore straniero non accompagnato può proseguire la sua permanenza regolare in Italia, se dimostra di trovarsi nel nostro Paese da almeno tre anni e di aver effettuato un percorso di integrazione della durata di almeno due anni (art. 32, commi 1-bis e 1-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Anche senza i requisiti appena menzionati, il permesso di soggiorno può essere rilasciato al compimento della maggiore età, previo parere positivo della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le attività già di competenza del Comitato per i minori stranieri, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 1998 al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate, sono state trasferite (in seguito alla soppressione del Comitato, ai sensi dell'art. 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che giungono sul territorio italiano è andato crescendo negli ultimi anni. Sotto il profilo della provenienza geografica, la maggioranza dei minori stranieri non accompagnati proviene dal territorio africano, includendo sia il Maghreb, sia le regioni subsahariane; la maggior parte degli arrivi di minori nel Paese avviene per mare.

Dal punto di vista normativo, per fronteggiare l'emergenza, il Governo ha introdotto alcune disposizioni d'urgenza con il decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, convertito, con modificazioni dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione. In particolare, l'articolo 1 del decreto-legge n. 120 del 2013 prevede un incremento di 20 milioni di euro per l'anno 2013 del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (comma 1) e istituisce un Fondo presso il Ministero dell'interno per far fronte ai problemi indotti dal fenomeno dell'immigrazione, con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013 (comma 2). Le somme dei fondi non utilizzate nell'esercizio in corso possono esserlo nell'anno successivo (comma 3). Per la copertura dei complessivi 210 milioni del finanziamento dei due fondi si provvede per 90 milioni di euro dal Fondo rimpatri, per 70 milioni dalle entrate dell'INPS derivanti dalla regolarizzazione degli immigrati, per 50 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (comma 4).

Per l'anno 2014, in applicazione dell'art.1, comma 203, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, (legge di stabilità 2014), la dotazione finanziaria del fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stata pari a 30 milioni di euro. Tale cifra è stata incrementata nell'agosto 2014 di ulteriori 90 milioni di euro, mediante prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste, al fine di fronteggiare il notevole incremento del numero di minori stranieri non accompagnati giunti in Italia nel corso del 2014.