

**Indagine conoscitiva  
sul diritto di asilo, immigrazione e integrazione in Europa**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DAL COMITATO**

*1. Introduzione.*

Gli esiti dell'indagine conoscitiva sulle nuove Politiche europee in materia di immigrazione, conclusa dal Comitato nell'estate del 2011, apriva alcune prospettive di confronto politico e di approfondimento sui temi dell'integrazione dei flussi di migranti e in particolare sull'effettiva attuazione del diritto di asilo nel nostro Paese, in presenza di alcune criticità giuridiche e politiche riscontrate nel corso delle audizioni. L'assenza di una adeguata legislazione organica sulla materia dell'asilo, infatti, e la concomitanza di alcuni eventi di rilevanza globale, come la grave emergenza migratoria seguita alla cosiddetta primavera araba dell'inizio del 2011, avevano portato alla ribalta dell'opinione pubblica italiana ed europea nella prima metà del 2011 la necessità di conciliare – nell'immediato e per il futuro – un'adeguata tutela dei diritti dei profughi con l'esigenza di un efficace controllo delle frontiere dell'area Schengen.

Per tale motivo, il Comitato ha deliberato il 25 ottobre 2011 lo svolgimento di una nuova indagine conoscitiva incentrata esclusivamente sui nodi irrisolti delle politiche di integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo in particolare, che erano emersi nel corso della precedente indagine, in connessione con la questione di una efficace attuazione della normativa in materia di asilo. Su questo punto in particolare, era interesse specifico del Comitato approfondire il tema delle tutele e delle garanzie previste per l'accoglienza e il trattenimento dei richiedenti asilo e i problemi connessi alla necessità della loro identificazione con le relative garanzie di informazione, nonché la tempistica per la definizione delle domande di asilo e, in ultimo, l'attuazione delle misure previste per prevenire l'uso strumentale delle domande di asilo.

Con questi precisi obiettivi, dal 29 novembre 2011 all'11 dicembre 2012 il Comitato ha svolto una serie di audizioni, comprendente rappresentanti del Governo e delle istituzioni nazionali, europee e internazionali, nonché esponenti della società civile e degli organismi responsabili o impegnati nel settore della tutela dei diritti dei richiedenti asilo e degli immigrati in Europa.

In particolare sono stati auditi i seguenti soggetti: il Direttore generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Natale Forlani (29/11/11); il Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno, Angela Pria (20/12/11); il Commissario straordinario della Croce Rossa Italiana, Francesco Rocca (07/02/12); il Ministro per la cooperazione internazionale e l'immigrazione, Andrea Riccardi (28/02/12); il Capo missione dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)

in Italia, Josè Oropeza (08/05/12); il Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, Alfonso Pironti (05/06/12); il Direttore dell'Ufficio ILO (*International Labour Office*) per l'Italia e San Marino, Luigi Cal (03/07/12); una delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome (10/07/12); il responsabile dell'Ufficio immigrazione della Caritas italiana, Oliviero Forti (24/07/12); il Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi (11/09/12); il Ministro dell'interno, Anna Maria Cancellieri (25/09/12); il Direttore del CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Christopher Hein (23/10/12); il Capo dell'Ufficio operazioni aeronavali della Guardia di finanza, Michele Dell'Agli (06/11/12); il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero (11/12/12).

Il Comitato ha quindi svolto le seguenti missioni: in Tunisia, il 18 e 19 gennaio 2012; in Bulgaria, il 14 e 15 marzo 2012, in Turchia, dal 16 al 18 maggio 2012, in Romania, il 10 e l'11 ottobre 2012, nei Paesi Bassi, il 5 e 6 dicembre 2012.

## 2. La cornice normativa del diritto di asilo.

Una delle finalità dichiarate dell'indagine conoscitiva era quella di approfondire anzitutto il quadro normativo del diritto di asilo, soffermandosi in particolare sulle questioni connesse alla condizione giuridica dei richiedenti asilo e dei rifugiati in genere, mettendo a fuoco in particolare lo stato di attuazione e le eventuali possibilità di miglioramento di queste norme. Le audizioni svolte in questo senso soprattutto dagli esponenti del Governo hanno contribuito a fornire un quadro informativo molto esauriente sia delle norme europee e internazionali, sia della loro attuazione a livello nazionale, nonché delle prospettive di riforma a livello di Unione europea, comprendenti anche le ipotesi di revisione del sistema Schengen.

### 2.1. Le norme internazionali.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello *status* di rifugiato, per il quale non è sufficiente che nel Paese di origine siano generalmente conculcate le libertà fondamentali, ma il singolo richiedente deve aver subito, o avere il fondato timore di poter subire, specifici atti di persecuzione.

Secondo il diritto internazionale, presupposto per l'applicazione del diritto di asilo è la nozione di rifugiato internazionale, cioè di colui che, direttamente (mediante provvedimento di espulsione o impedimento al rientro in patria) o indirettamente (per l'effettivo o ragionevolmente temuto impedimento dell'esercizio di uno o più diritti o libertà fondamentali), sia stato costretto dal Governo del proprio Paese ad abbandonare la propria terra e a rifugiarsi in un altro Paese, chiedendovi asilo.

Questa nozione risulta ulteriormente specificata dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati, che indica i seguenti motivi per i quali si ha diritto allo *status* di rifugiato:

discriminazioni fondate sulla razza; discriminazioni fondate sulla nazionalità (cittadinanza o gruppo etnico); discriminazioni fondate sull'appartenenza ad un determinato gruppo sociale; limitazioni al principio della libertà di culto; persecuzione per le opinioni politiche. L'articolo 32 della Convenzione prevede espressamente il divieto di espulsione del rifugiato che risieda regolarmente nel territorio di uno degli Stati contraenti se non per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

L'Italia, con la L. 523/1992, ha ratificato la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea, in ottemperanza alle statuizioni della Convenzione di Ginevra. La convenzione ora di fatto è sostituita dal c.d. Regolamento Dublino II (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 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). In particolare, gli Stati membri si impegnano affinché la domanda di asilo loro presentata da parte di qualsiasi straniero sia esaminata dallo Stato competente (i criteri di individuazione della competenza sono indicati dagli artt. 5-8 della Convenzione) in conformità alla sua legislazione ed agli obblighi internazionali.

## 2.2. *Le politiche e la normativa dell'Unione europea in materia di asilo.*

Con lo svolgimento dell'indagine il Comitato era interessato a ricostruire e seguire da vicino il processo europeo relativo alla costruzione e al completamento del Sistema europeo comune di asilo (cosiddetto SECA), anche attraverso il ruolo svolto dal Governo in occasione dei frequenti e difficili negoziati europei sulla materia.

Già nel Consiglio europeo di Tampere, in Finlandia, dell'ottobre 1999 fu definita una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo di carattere globale, tale cioè da abbracciare le questioni della tutela dei diritti umani e dello sviluppo dei Paesi d'origine dei flussi migratori. A questa prima fase (1999-2004), che ha comportato l'adozione di un importante numero di strumenti giuridici, volti a creare norme minime comuni in settori come le condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo, le procedure di asilo, i requisiti per l'attribuzione della qualifica, è seguito il Consiglio europeo dell'Aja del novembre 2004, che ha confermato il programma di Tampere e ha posto le basi per la realizzazione di una seconda fase della politica europea in materia di asilo, volta a instaurare entro il 2010 un regime comune in materia di asilo valido nell'intera Unione.

Il 17 giugno del 2008, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione sulla politica di immigrazione comune e il Piano strategico per l'asilo, in cui si esponevano le misure per portare a termine la seconda fase del sistema europeo comune di asilo, migliorando a livello comunitario la definizione degli *standard* di protezione e prevedendo una serie di modifiche alla legislazione

vigente dei singoli Stati membri per superare le disparità esistenti nell'attuazione delle politiche di asilo.

La strategia di armonizzazione si basava in particolare su alcuni punti: garantire l'accesso all'asilo a chi ne ha bisogno; stabilire una procedura comune di asilo; individuare uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale; tenere conto della dimensione di genere e delle particolari esigenze dei gruppi vulnerabili; intensificare la cooperazione tra gli Stati membri sulle questioni pratiche; stabilire norme sulla determinazione delle responsabilità degli Stati membri e sui meccanismi di sostegno alla solidarietà; garantire la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale.

Il Fondo europeo per i rifugiati, nato originariamente per realizzare gli obiettivi del programma di Tampere, contribuisce alla realizzazione pratica del Sistema unico europeo di asilo, finanziando progetti di *capacity building* per creare a favore dei beneficiari soluzioni di accoglienza durature nel tempo. Rientra nel completamento del Sistema anche la recente istituzione dell'EASO (*European Asylum Support Office*), con compiti di sostegno alla cooperazione pratica in materia di asilo, attraverso l'individuazione di *best practices* e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. Questa struttura sostiene altresì ogni azione a favore dei Paesi dell'Unione europea, i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione, a causa della loro situazione geografica o demografica o di situazioni caratterizzate dall'improvviso arrivo di un vasto numero di cittadini extracomunitari.

È stato ribadito più volte dal Consiglio dell'Unione che il 2012 avrebbe dovuto essere l'anno della compiuta realizzazione del Sistema europeo comune d'asilo, attraverso il completamento di quella che viene definita la seconda fase del progetto. Il processo avrebbe dovuto condurre al completamento del Sistema attraverso la riforma dell'intero pacchetto delle tre direttive comunitarie in materia (concernenti l'accoglienza dei richiedenti asilo, la procedura e la qualifica per la protezione internazionale), nonché del sistema Dublino, con la revisione dei regolamenti Dublino II (*v. infra*) e del sistema EURODAC (Dattiloscopia europea).

Le audizioni svolte dal Comitato, in particolare quelle del Ministro degli affari europei e del Capo della Rappresentanza permanente a Bruxelles, hanno messo in luce i gradualisti — ma sostanzialmente lenti — progressi del negoziato europeo relativo al completamento del Sistema unico di asilo, processo che ha comportato e comporta l'adozione di un pacchetto di provvedimenti normativi volti a ravvicinare ulteriormente le legislazioni degli Stati membri in tema di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, di procedure comuni per il riconoscimento della protezione internazionale e il ravvicinamento dei diritti garantiti dallo *status* di rifugiato e da quello di beneficiario di protezione sussidiaria.

Il *corpus* normativo europeo sulla materia si compone delle tre direttive conosciute come direttiva « accoglienza » (direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri); direttiva « procedure » (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 « qualifiche » (direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta).

Lo scopo che si intende perseguire con questa normativa, in fase di continuo aggiornamento, è quello di ridurre il margine di discrezionalità degli Stati membri nel definire gli standard di accoglienza dei richiedenti asilo a livello nazionale, in uno sforzo di armonizzazione teso ad evitare la ricerca, da parte dello straniero, del cosiddetto « trattamento migliore » (direttiva « accoglienza »). La direttiva « procedure » mira a costituire una procedura unica per entrambe le forme di protezione internazionale, cioè per lo *status* di rifugiato e per i beneficiari di protezione sussidiaria, mentre la direttiva « qualifiche », mira a garantire standard più elevati di protezione ai richiedenti asilo, procedendo a un riavvicinamento dei diritti garantiti dai due differenti *status* di protezione.

I negoziati sul Sistema comune europeo di asilo coinvolgono come si è detto anche la revisione del cosiddetto « Regolamento Dublino II », che fissa i criteri di individuazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, nonché la revisione del regolamento Eurodac, che disciplina il sistema di raccolta e di confronto delle impronte digitali.

In forza del Regolamento Dublino II (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 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) vige il principio che competente per l'esame della domanda di asilo è un unico Paese, da individuare secondo alcuni criteri. Il primo di questi criteri fa riferimento al primo ingresso del richiedente asilo: se il richiedente ha varcato illegalmente le frontiere di uno Stato membro, quest'ultimo è competente per l'esame della sua domanda di asilo (tale responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera). Altri criteri concernono il principio dell'unità del nucleo familiare; l'eventuale rilascio di permessi di soggiorno o visti (per il quale 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); la cosiddetta clausola umanitaria (qualsiasi Stato membro, pur non essendo formalmente competente, può accettare di esaminare una domanda d'asilo per ragioni umanitarie).

Le ipotesi di revisione del regolamento Dublino II, che hanno costituito l'oggetto di più di un'audizione in Comitato, originano da una iniziativa della Commissione europea, che nel 2008 ha adottato una proposta per modificare Dublino II, diretta a migliorare l'efficienza del sistema e le esigenze di tutela dei richiedenti protezione internazionale (proposta di regolamento COM(2008)820). In linea con il Piano strategico sull'asilo, la proposta, tuttora all'esame delle

istituzioni europee, è finalizzata a fronteggiare non solo le circostanze di particolare pressione in cui versano i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri, ma anche le situazioni in cui è carente il livello di protezione dei richiedenti protezione internazionale. Gli aspetti più rilevanti di questa proposta di modifica riguardano i casi di particolare pressione su alcuni Stati membri che presentano capacità limitate di accoglienza e assorbimento: si propone infatti di inserire nel regolamento una nuova procedura (meccanismo di emergenza) che consente la sospensione dei trasferimenti del richiedente asilo verso lo Stato membro competente. È possibile ricorrere a tale procedura anche laddove sussista il rischio che, a seguito di un trasferimento secondo le norme di Dublino II, il richiedente non benefici di norme di protezione adeguate nello Stato membro competente, segnatamente in termini di condizioni di accoglienza e accesso alla procedura di asilo.

Nato per limitare il fenomeno delle domande d'asilo multiple, cioè presentate in più Stati membri, il criterio del Paese di primo ingresso su cui si incentra Dublino II è sostenuto dalla maggioranza dei Paesi del centro e del nord Europa, ma non è certamente favorevole per l'Italia, Paese di frontiera esterna dell'Unione europea. È per questa ragione che proprio il nostro Governo e quelli degli altri Paesi di frontiera dell'Unione hanno più volte ribadito l'esigenza di rendere quanto mai flessibile l'applicazione di questo criterio. E tuttavia, nel quadro dei negoziati attualmente in corso per la revisione del Regolamento Dublino II, il Comitato ha potuto constatare — dalle audizioni e dalle missioni svolte — che questa esigenza non è stata accolta, prevalendo piuttosto l'orientamento dei Paesi nordeuropei a rafforzare la competenza dello Stato membro di primo ingresso di colui che chiede l'asilo.

Se non è stato possibile ottenere un'attenuazione del principio della responsabilità del Paese di primo ingresso, che penalizza proprio i Paesi di frontiera esterna, l'Italia da tempo insiste per un rafforzamento dell'impegno per la piena attuazione del Sistema europeo di asilo, attraverso la fissazione di *status*, procedure e livelli di accoglienza unici. Su queste basi dovrebbero essere avviati progetti per il trattamento delle domande di protezione al di fuori del territorio dell'Unione europea, il che consentirebbe di istituire canali dedicati all'ingresso dei richiedenti asilo.

Nell'ambito delle audizioni dirette a ricavare un quadro generale ed aggiornato sulla progressiva costruzione del Sistema europeo comune di asilo, il Comitato ha poi inteso concentrare la propria attenzione sul fronte dei negoziati europei diretti a modificare il quadro delle normative nazionali non solo in materia di asilo, ma anche sul versante dei controlli dei flussi migratori, incidenti sull'operatività del cosiddetto « Codice Schengen » (Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone), anche a seguito degli ingenti flussi migratori della primavera del 2011 provenienti dal Nord Africa.

Poiché per l'operatività del sistema Schengen è di cruciale importanza che, alle frontiere dei Paesi membri, il controllo delle



persone provenienti dal territorio esterno all'Unione europea si svolga secondo procedure e criteri uniformi, sono state avanzate in sede europea diverse proposte in merito ad una periodica valutazione dell'efficacia e dell'uniformità di tali controlli. Sotto questo profilo rileva particolarmente la riforma del sistema di governo del meccanismo Schengen (cosiddetta riforma della *governance* di Schengen), resa più urgente proprio a seguito dei mutamenti politici nell'area del Mediterraneo, in particolare nei Paesi rivieraschi del Nord Africa e, in parte, anche del Medio Oriente.

In quell'occasione infatti si è assistito alla sospensione unilaterale delle norme in materia di libera circolazione delle persone nell'area Schengen da parte di uno Stato facente parte della stessa area, che invocava la presunta incapacità o impossibilità di altro Stato parte dell'area Schengen di provvedere ad un controllo efficace delle proprie frontiere, a causa della grave emergenza migratoria in atto.

Per far fronte ai problemi di ordine politico oltreché giuridico sollevati dalla crisi migratoria nordafricana, l'Unione europea ha ritenuto di prospettare alcune linee di intervento della riforma dei meccanismi di funzionamento dell'Accordo di Schengen. La prima linea di intervento riguarda le procedure di valutazione sulla capacità degli Stati membri di effettuare i controlli alle frontiere; la seconda coinvolge i meccanismi per attivare le misure necessarie in caso di anomalie nei flussi migratori, il citato « Codice Schengen ».

Le proposte riguardano la possibilità di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, in presenza di circostanze eccezionali, nonché il meccanismo di valutazione e di monitoraggio sull'applicazione dell'*acquis* di Schengen. Particolare attenzione è stata rivolta alla ridefinizione del meccanismo attraverso il quale procedere al ripristino dei controlli e alla connessa eventualità che il potere decisionale possa essere trasferito alla Commissione europea.

In questo ambito, viene in rilievo anzitutto la valutazione del momento in cui si può o si deve attivare la situazione di preallarme o di intervento che consentirebbe al singolo Stato parte di Schengen di attivare meccanismi di sospensione unilaterale dell'Accordo. Le proposte avanzate a livello europeo indicano prevalentemente la necessità che non sia sufficiente un semplice aumento dei flussi migratori per permettere ad alcuni degli Stati membri di Schengen di reintrodurre dei controlli, ma occorre che esista un vero nesso di causa ed effetto tra l'aumento dei flussi e una dimostrata incapacità dello Stato di adempiere ai suoi doveri di controllo. Inoltre, non verrebbero considerate ragioni relative alla sicurezza interna o all'ordine pubblico come sufficienti, di per sé, a determinare un intervento di ulteriore sicurezza come la sospensione delle norme in materia di libera circolazione delle persone: è necessario, infatti, che ci sia una minaccia o un concreto manifestarsi di un'instabilità nel funzionamento del sistema Schengen.

In sostanza, nel negoziato in corso su questi punti prevale l'idea in base alla quale sarebbe lo Stato membro che percepisce il rischio di una instabilità del sistema a rivolgersi alla Commissione europea, la quale può decidere di sottoporre al Consiglio, dopo una rapida istruttoria, determinate proposte di raccomandazione. Il potere di iniziativa spetta, quindi, sempre alla Commissione, su segnalazione

dello Stato interessato, e poi questa sottopone la questione al Consiglio, che è l'organo abilitato a prendere le misure. Vi è perciò l'intento di « comunitarizzare » maggiormente il sistema, coinvolgendo, al di là dei vari rapporti tra le autorità degli Stati membri, sempre di più la Commissione europea come garante dell'interesse generale europeo.

Sul medesimo versante di una revisione e di un aggiornamento delle politiche migratorie in direzione maggiormente comunitaria, rispetto agli orientamenti nazionali prevalenti, l'indagine conoscitiva ha fatto emergere — in linea con le risultanze della precedente indagine svolta dal Comitato — la necessità che l'Unione europea rilanci una visione globale di controllo dei flussi migratori attraverso la conduzione di una politica estera di conclusione di accordi economici di aiuto allo sviluppo, riprendendo la sua grande tradizione di cooperazione allo sviluppo, in particolare nei confronti di quei Paesi allora definiti dell'area Africa-Caraibi-Pacifico, oggetto delle Convenzioni di Lomé e di Yaoundé, ancora in vigore. Occorrono, inoltre, accordi bilaterali tra Europa e Paesi terzi specificamente concepiti in funzione del controllo dei flussi migratori, nonché a questo stesso scopo il consolidamento dell'area mediterranea, attraverso un rafforzamento dell'Unione per il Mediterraneo.

Al duplice scopo di sostenere lo sviluppo delle popolazioni locali, relegando l'emigrazione e soluzione residuale, e favorire la crescita democratica, attraverso la promozione dei diritti umani e civili, il Comitato condivide l'opinione di quanti suggeriscono che per il futuro gli accordi economici e commerciali conclusi dall'Europa contengano anche clausole inerenti la sfera dei diritti umani, civili e politici e la realtà sociale delle persone nei Paesi di provenienza dei flussi migratori, contribuendo a rilanciare da parte europea una visione di civiltà non solo economica ma anche sociale e politica.

### 2.3. *La normativa italiana.*

Il dettato costituzionale sul diritto di asilo non è stato attuato, mancando ancora una legge organica che ne stabilisca le condizioni di esercizio, anche se la giurisprudenza ha stabilito la possibilità di riconoscere il diritto di asilo allo straniero anche in assenza di una disciplina apposita. Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è, invece, entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, che definisce lo *status* di rifugiato, e alla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea.

Nella XV legislatura la materia ha avuto una regolamentazione dettagliata ad opera di due decreti legislativi, il 251/2007 e il 25/2008, entrambi di recepimento della normativa comunitaria: il primo della direttiva 2004/83/CE (la cosiddetta direttiva « qualifiche »), il secondo della direttiva 2005/85/CE (cosiddetta direttiva « procedure »). La nuova disciplina sostituisce pressoché interamente quella recata dal



decreto-legge 416/1989 (cosiddetta legge Martelli) che originariamente aveva ad oggetto sia la condizione giuridica degli immigrati, sia dei rifugiati.

Nel 1998 la parte della legge Martelli relativa all'immigrazione è stata abrogata e sostituita dal Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero (il D.lgs. 286 del 1998). Della legge Martelli rimaneva in vigore unicamente la parte concernente i rifugiati, contenuta nell'articolo 1, successivamente modificato dalla L. 189/2002. Quest'ultima (cosiddetta legge Bossi-Fini), oltre a intervenire sulla disciplina generale dell'immigrazione attraverso una profonda revisione del testo unico del 1998, ha integrato le disposizioni sul diritto di asilo contenute nella legge Martelli, lasciando tuttavia in vigore la parte concernente il sistema di accoglienza e protezione, sia dei richiedenti asilo, sia dei rifugiati, che continua a trovare fondamento negli articoli 1-*sexies* (sistema di protezione) e 1-*septies* (finanziamento del sistema di protezione) del decreto legge 416/1989, introdotti dalla legge Bossi-Fini. Ulteriori disposizioni in materia di accoglienza sono contenuti nel D.lgs. 140/2005, anch'esso di derivazione comunitaria. Inoltre, altre disposizioni in materia di rifugiati si rinvencono nel Testo unico sull'immigrazione, quali il divieto di espulsione e di respingimento degli stranieri (*non refoulement*) che possono essere oggetto di persecuzione nel proprio Paese (articolo 19 T.U.) e il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare anche per i rifugiati (articolo 29-*bis* del T.U., introdotto dal D.lgs. 5/2007).

Il nuovo sistema amplia complessivamente le garanzie per i richiedenti asilo, sia sotto il profilo contenutistico della protezione riconosciuta, che sotto il profilo procedurale.

Sotto il primo profilo, il D.lgs. 251/2007 (di attuazione della direttiva «qualifiche») disciplina, da un lato, l'insieme dei diritti e delle prerogative di coloro che hanno ottenuto lo *status* di rifugiato o il riconoscimento della protezione sussidiaria e, dall'altro, le norme minime relative alla loro attribuzione. In particolare, mentre per la definizione di rifugiato si mantiene quale modello la Convenzione di Ginevra, costituisce un elemento di novità l'introduzione nell'ordinamento interno, a integrazione di quella che viene definita nel suo complesso «protezione internazionale», della figura della «persona ammissibile alla protezione sussidiaria», definita come il cittadino straniero privo dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato il quale, tuttavia, si ritiene che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno e che non può o (proprio a cagione di tale rischio) non vuole avvalersi della protezione del Paese di origine.

Il Capo V del D.lgs. 251/1997 definisce nei suoi vari aspetti il contenuto sia della protezione connessa allo *status* di rifugiato, sia della protezione sussidiaria. In particolare, l'articolo 19 introduce quale criterio generale l'obbligo di tener conto della specifica situazione delle persone vulnerabili (minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale). L'articolo 20 determina il contenuto

della protezione dal respingimento, in primo luogo operando un richiamo al citato articolo 19, c. 1, del Testo unico in materia di immigrazione, che ha introdotto nell'ordinamento il principio del *non refoulement*.

Si segnala che, poiché nel corso dell'indagine conoscitiva il Comitato ha dedicato largo spazio alle osservazioni e alle valutazioni degli auditi in merito all'efficacia e all'adeguatezza della normativa a presidio dei diritti dei richiedenti asilo soprattutto nella procedura di esame delle domande di protezione internazionale, appare utile soffermarsi brevemente sulle specifiche norme che regolano questa procedura nel nostro ordinamento.

Il D.lgs. 25/2008 (di recepimento della direttiva « procedure »), disciplina appunto i procedimenti di presentazione e di esame della domanda di protezione, nonché le procedure di revoca e cessazione della protezione e le garanzie attribuite al richiedente in ogni fase del procedimento.

Nel dare attuazione alla direttiva comunitaria, il decreto individua una autorità nazionale competente per l'esame delle domande di asilo ripartendone le funzioni su tre livelli di competenze in materia:

a. le autorità competenti a ricevere le istanze di protezione (gli uffici della polizia di frontiera e le questure secondo le modalità indicate dall'articolo 26, c. 2);

b. l'autorità competente ad assumere la decisione relativa alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda: si tratta dell'Unità Dublino (istituita in attuazione dell'articolo 22 del citato regolamento (CE) 343/2003), un ufficio operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ed in particolare nell'Ufficio III della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;

c. le autorità competenti all'esame delle domande, che si identificano con le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

In sintesi, il sistema che regola il procedimento di esame delle richieste di riconoscimento del diritto di asilo è articolato in dieci commissioni presenti su tutto il territorio nazionale, coordinate da una Commissione nazionale che ha sede a Roma. Dopo essere state presentate agli uffici di polizia di frontiera all'atto di ingresso o alle questure se il richiedente risiede già nel territorio nazionale, le domande sono trasmesse alle commissioni territoriali competenti che decidono in ordine al loro accoglimento. Nel corso dell'esame della domanda, il richiedente ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato (articolo 7 del D.lgs. 25/2008).

Viene accolto il sistema delineato dall'articolo 23 della direttiva basato su due tipi di procedura: una ordinaria e una prioritaria o accelerata (facoltativa). Sui tempi di esame per la procedura ordinaria l'articolo 27 del D.lgs. 25/2008 dispone che entro 30 giorni dal ricevimento della domanda la commissione territoriale competente provvede al colloquio e nei successivi tre giorni decide. Tali termini tuttavia possono essere derogati se sopravvenga l'esigenza di acquisire nuovi elementi. La procedura accelerata (definita esame prioritario dall'articolo 28) si attiva in tre ipotesi: domanda palesemente fondata;

domanda presentata da persone appartenenti ad una delle categorie vulnerabili minori, anziani, disabili, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito violenze gravi); domanda presentata dai richiedenti che rientrano fra coloro che sono avviati ai centri di accoglienza (ad eccezione di coloro che devono essere semplicemente identificati) o ai CIE.

Apposite norme sono dedicate ai casi di inammissibilità delle domande, alla tipologia delle decisioni delle commissioni territoriali, alla garanzia del richiedente asilo di ricorrere avverso le decisioni delle predette commissioni, definendo altresì gli effetti della presentazione del ricorso sulla permanenza del richiedente asilo.

L'articolo 29 del D.lgs. 25/2008 disciplina i casi di inammissibilità delle domande, mentre l'articolo 30 prevede la sospensione dell'esame delle domande per le quali è in corso la decisione in merito allo Stato competente (ai sensi del regolamento (CE) n. 343/2003). Come possibili cause di inammissibilità (o più precisamente di irricevibilità) delle domande, il decreto legislativo considera solamente due ipotesi: le domande presentate da chi è stato già riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della convenzione di Ginevra; le reiterazioni di identica domanda in assenza di nuovi elementi.

Ai sensi del medesimo decreto legislativo, la commissione territoriale, fatto salvo il caso di ritiro della domanda, di inammissibilità della stessa, o di sospensione in caso di dubbio sullo Stato competente a decidere, deve adottare una delle seguenti decisioni (articolo 32): riconoscere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria; rigettare la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, oppure in caso di cessazione o esclusione dalla protezione ivi previste; rigettare la domanda per manifesta infondatezza (ipotesi introdotta dal D.lgs. 159/2008).

L'articolo 35 del D.lgs. 25/2008 riconosce al richiedente asilo il diritto a ricorrere davanti al giudice nei confronti delle decisioni relative alla sua domanda, prevedendo la possibilità di impugnare le decisioni della commissione territoriale: di accoglimento o rigetto della domanda; di accordare la protezione sussidiaria in luogo dello *status* di rifugiato; di revocare o constatare la cessazione della protezione internazionale; nonché il provvedimento di inammissibilità della domanda. In quest'ultima ipotesi, nel caso di decisione successiva all'abbandono del richiedente del centro di accoglienza o di permanenza e qualora la domanda risulti infondata, il ricorso non comporta la sospensione della decisione (tranne per decisione del tribunale cui è presentato il ricorso per gravi motivi); sospensione che, invece, scatta per le altre ipotesi.

Infine, nel quadro delle garanzie predisposte dalla legge, merita di essere menzionato l'articolo 36, ai sensi del quale i richiedenti che hanno fatto ricorso possono avere rinnovato il permesso di soggiorno se la decisione non interviene entro 6 mesi; inoltre, se sono ospitati nei centri di accoglienza rimangono nei medesimi centri, dove vengono anche trasferiti i richiedenti trattenuti nei CIE che hanno ottenuto la sospensione del provvedimento impugnato.

Il procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui al D.lgs. 25/2008 è stato da ultimo modificato in più punti dal D.lgs. 159/2008, facente parte del « pacchetto sicurezza » approvato dal

Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008. Il provvedimento conteneva una serie di misure legislative in materia di sicurezza dove ampio spazio era dedicato alle disposizioni volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse con il fenomeno migratorio. L'intervento normativo è stato predisposto anche al fine di evitare l'uso strumentale della domanda di asilo come mezzo per permanere in Italia senza essere in possesso dei requisiti.

Tra le modifiche principali alla disciplina previgente apportate dal « pacchetto sicurezza » si ricorda l'introduzione della possibilità da parte del prefetto di stabilire un luogo di residenza ove il richiedente asilo possa circolare e il trasferimento del potere di nomina delle commissioni territoriali per l'esame delle domande dal Presidente del Consiglio al Ministro dell'interno. Inoltre, lo straniero che risulta già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento, nel caso in cui presenti domanda di protezione internazionale, deve rimanere nel centro di identificazione ed espulsione nel quale si trova.

### *3. I flussi migratori misti e la gestione delle crisi umanitarie.*

Dopo essere stato per molti decenni un Paese di emigrazione, da almeno quindici anni l'Italia è diventato un Paese di immigrazione, assistendo in un periodo molto breve all'arrivo di ben cinque milioni di migranti, di cui 4,2 milioni negli ultimi quattordici anni.

Sulle prospettive dei flussi migratori e della loro gestione su un piano europeo e globale, nel quadro di una moderna concezione delle politiche migratorie, il Comitato condivide e fa proprie le osservazioni avanzate in più sedi e da diversi soggetti circa la necessità di sganciare le politiche di gestione dei flussi migratori da approcci meramente repressivi del fenomeno o emergenziali, per trasformarle in parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione europea e delle politiche — anche nazionali — di cooperazione economica bilaterale.

Il sensibile incremento dei flussi di ingresso nel nostro territorio, anche a seguito delle sempre più ricorrenti catastrofi umanitarie (dovute a guerre, emergenze economiche o sconvolgimenti politico-sociali di varia natura), fa sì che le politiche migratorie, quale che ne sia il legittimo titolare, debbano essere abbinata ad un efficiente controllo delle frontiere, nel rispetto del Codice Schengen, e ad una adeguata ed efficace gestione dell'accoglienza, soprattutto nella sua fase iniziale.

Le maggiori difficoltà nella gestione dei flussi migratori di frontiera, particolarmente in occasione di gravi emergenze umanitarie (come quella rappresentata dalle masse di profughi in fuga dalla Libia della primavera del 2011), è rappresentata infatti non tanto dalla quantità degli ingressi e della relativa difficoltà di controllarne e gestirne l'accoglienza, quanto dalla qualità mista degli stessi, composti di migranti economici e migranti « forzati », ossia persone che fuggono da gravi calamità, come la guerra, le carestie, le catastrofi naturali, in generale ogni evento incontrollabile e di grandi dimensioni che mette a rischio la loro sicurezza e incolumità.