Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE

IL PRESIDENTE

Camera dei Deputati
PARTENZA 20 Dicembre 2017
Prot: 2017/0001507/SG-CIV

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi della delibera istitutiva della Commissione che ho l'onore di presiedere, la relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, approvata dalla Commissione stessa nella seduta del 20 dicembre 2017.

Al riguardo, Le rappresento che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Federico Gelli

---

Laura BOLDRINI
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E

# Sommario

**I FONDAMENTI GIURIDICI DELLA DISCIPLINA SULL'ASILO E L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA ED EUROPEA IN MATERIA ..... 5**

*La nozione generale di "rifugiato" ..... 6*

*La legge Martelli ..... 8*

*La disciplina comunitaria ..... 10*

*La legislazione degli anni '90: dal decreto Puglia alla legge Turco-Napolitano ..... 15*

*La legge Bossi-Fini del 2002 ..... 17*

*I regolamenti Dublino II e Dublino III ..... 19*

*Norme di recepimento delle direttive europee ..... 20*

*Lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria ..... 22*

*Il decreto Minniti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e le disposizioni sui minori stranieri non accompagnati ..... 28*

**IL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA: DALLE PRIME ESPERIENZE DEGLI ANNI '90 AL MODELLO ATTUALE ..... 33**

*L'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prima del 1990 ..... 33*

*Le emergenze degli anni '90 ..... 34*

*La dimensione della presenza dei rifugiati fra il 1990 ed il 2011 ..... 39*

*La costruzione della rete territoriale dalla fine degli anni Novanta. ..... 40*

*L'avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up ..... 41*

*Il progetto Azione comune ..... 43*

*Il Programma nazionale asilo (PNA) ..... 45*

*La nascita del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati nel 2002 ..... 47*

*L'integrazione della legislazione vigente: i decreti di recepimento delle direttive CE in materia di accoglienza ..... 50*

- *Il decreto legislativo n. 140 del 2005 ..... 50*
- *Il decreto legislativo n. 25 del 2008 ..... 51*

*L'articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l'avvio di ulteriori "sperimentazioni istituzionali" a carattere nazionale e comunitario ..... 51*

*L'emergenza Nord Africa (2011-2013) ..... 54*

*La nuova ondata migratoria dal 2014 al 2017 ..... 56*

*L'accesso dei richiedenti asilo ai percorsi di integrazione ..... 71*

*La questione respingimenti e rimpatri e l'evoluzione dei centri di trattenimento ai fini di identificazione ed espulsione, dai CPT ai CIE ai CPR..... 73*

**IL MONITORAGGIO DEI CENTRI: ALCUNI *FOCUS* DI APPROFONDIMENTO ..... 89**

*Glossario ..... 89*

*La filiera del sistema dell'accoglienza ..... 92*

*Dati generali sull'accoglienza..... 94*

*Risultati dell'attività di monitoraggio con riguardo al rapporto migranti su popolazione ..... 106*

*Risultati dell'attività di monitoraggio con riferimento alle procedure di affidamento ..... 109*

**VALUTAZIONI E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE..... 115**

*Provvedimenti volti a favorire distribuzione nel territorio e migliore inclusione sociale dei migranti .. 119*

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ..... 121**

**INDICE ANALITICO ..... 129**

## I fondamenti giuridici della disciplina sull'asilo e l'evoluzione della normativa italiana ed europea in materia

DIRITTO ALL'ASILO COME DIRITTO FONDAMENTALE SANCITO DALLA COSTITUZIONE

Il diritto all'asilo è sancito dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione italiana, che recita: «*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*».

È stato giustamente osservato che *"l'enunciazione in termini così puntuali dell'istituto in questione si radica storicamente nell'esperienza vissuta durante il ventennio fascista dai Costituenti, molti dei quali avevano dovuto intraprendere personalmente la dura via dell'esilio ed erano pertanto ben determinati, al momento di redigere la nuova Carta costituzionale democratica, a prospettare una forma di accoglienza in Italia per quegli stranieri che avessero patito nel loro Paese di origine una situazione di illibertà"* [1]. Non a caso, il diritto di asilo viene annoverato dalla nostra Carta Costituzionale tra i "*Principi fondamentali*", ai quali è improntato il nostro ordinamento.

MANCA UNA LEGGE DI ATTUAZIONE

Nonostante, la norma costituzionale contenesse una delega al legislatore a dettare una disciplina di attuazione di tale diritto, non è mai stata emanata una legge nazionale organica del diritto di asilo che ne regolasse le condizioni di esercizio. In tale situazione di vuoto normativo, lungo e travagliato è stato il dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa la natura meramente programmatica o immediatamente precettiva dell'articolo 10, comma terzo, della Costituzione.

Se la giurisprudenza più risalente, proprio in considerazione del difetto di una disciplina di attuazione, ne affermava la valenza esclusivamente programmatica, dagli anni novanta, invece, si è consolidato l'orientamento opposto, seppur riconoscendo al disposto costituzionale ora

[1] M. Benvenuti, voce Asilo (diritto di), Diritto Costituzionale, in Enciclopedia giuridica, Roma, 2007, p. 1.

una ampia portata immediatamente operativa, che configurerebbe "un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento", ora, invece, un significato precettivo più circoscritto limitato al "diritto soggettivo di accedere al territorio dello Stato, al fine di esperire la procedura per ottenere lo *status* di rifugiato".

In questa seconda ipotesi, il diritto soggettivo di asilo perde la sua autonomia e rilevanza per assumere una funzione meramente strumentale al riconoscimento della diversa situazione giuridica soggettiva dello *status* di rifugiato, con l'ulteriore conseguenza che l'esito negativo della procedura comporta la consunzione del diritto di asilo e la perdita di efficacia del permesso provvisorio di soggiorno per motivi umanitari temporaneamente concesso.

## *La nozione generale di "rifugiato"*

LA NOZIONE GENERALE DI "RIFUGIATO"

La nozione generale di "*rifugiato*" è entrata nel nostro ordinamento per effetto della ratifica da parte dell'Italia, con **legge 24 luglio 1954, n. 722**, della **Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo statuto dei rifugiati,** firmata a **Ginevra il 28 luglio 1951,** modificata dal **Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (legge di ratifica ed esecuzione del 14 febbraio 1970, n. 95)**.

Secondo la Convenzione di Ginevra è *«rifugiato» "chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi ".*

Principio cardine della Convenzione è il divieto di *réfoulement* (articolo 33), che si articola nel divieto di espulsione, di estradizione e di respingimento alla frontiera dello straniero verso Paesi nei quali la sua vita e la sua libertà

possano essere messi in pericolo per i detti motivi discriminatori.

La Convenzione detta, quindi, una sorta di stato giuridico del rifugiato comprendente doveri – *in primis* l'obbligo di conformarsi a leggi e regolamenti del Paese ospitante – e diritti fondamentali che gli Stati aderenti devono garantire al rifugiato, quali quello a non subire discriminazioni, alla libertà di religione, opinione ed associazione, alla protezione legale, al lavoro, all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, etc…

RAPPORTO TRA ASILO E *STATUS* DI RIFUGIATO

Delicato è sempre stato il rapporto tra asilo e *status* di rifugiato. Entrambi gli istituti costituiscono strumenti di protezione politico-umanitaria dello straniero e, pur tuttavia, pacifica ne risulta la diversità ontologica, in quanto presupposto unico del diritto di asilo è la provenienza da un Paese nel quale sia impedito nei fatti il libero esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione, mentre il riconoscimento dello *status* di rifugiato spetta a chi, a prescindere dalle condizioni generali del Paese di origine, sia colà personalmente sottoposto a persecuzione. Risulta evidente che l'ambito di applicazione dell'asilo sia più ampio e che l'esercizio di tale diritto non possa avere, come di fatto invece affermato in passato dalla giurisprudenza surriportata, funzione meramente ancillare rispetto alla proposizione della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Con l'introduzione anche nel nostro ordinamento - accanto allo *status* di rifugiato - delle ulteriori due forme di protezione dello straniero, sussidiaria ed umanitaria, l'istituto del diritto di asilo ha trovato, infine, una sua definitiva ricostruzione esegetica.

Oggi, secondo l'orientamento ormai consolidato espresso dalla Corte di Cassazione «*il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo* status *di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251,*

*adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/Ce del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*»[2]. Ne consegue che *"non v'è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'articolo 10, comma 3, Cost."*. [3]

È, infine, ormai acquisizione pacifica e consolidata nel nostro sistema giuridico d'asilo che il diritto alla protezione internazionale sia un diritto soggettivo da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali tutelabili avanti all'autorità giudiziaria ordinaria [4].

CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

CONVENZIONE CONTRO LA TORTURA

CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Norme rilevanti in materia di asilo sono contenute anche in altri trattati internazionali anche successivi in tema di protezione dei diritti dell'uomo, ratificati dall'Italia come dagli altri Paesi dell'Unione europea: la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU**, firmata a Roma il 4 novembre 1950; la **Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**, firmata a New York il 10 dicembre 1984 e la **Convenzione sui diritti del fanciullo,** approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

## *La legge Martelli*

LA LEGGE MARTELLI

Il **decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modifiche nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli),** 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",* costituisce il primo tentativo in Italia di dettare una disciplina organica del fenomeno migratorio non limitata all'ambito lavorativo.

Sino a quel momento, infatti, gli interventi normativi affastellatisi confusamente avevano avuto carattere marcatamente settoriale, con l'unico obiettivo della

[2] Cass. SS.UU. 26 giugno 2012 n. 10686.

[3] Cass. Sez. VI 4/8/2016 n. 16362.

[4] Cass. 17 dicembre 1999 n. 907; Cass. 9/4/2002 n. 5055; Cass. 18 giugno 2004 n. 11441.

regolarizzazione e tutela dei diritti dei lavoratori stranieri presenti in Italia in misura sempre più significativa dall'inizio degli anni '80. La normativa di riferimento in tema di ingresso e soggiorno del cittadino straniero in Italia era rappresentata unicamente dal vetusto regio decreto n. 733 del 18 giugno 1931 *"Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS)"* le cui disposizioni, autoritarie - improntate unicamente alla garanzia dell'ordine pubblico e sovente di dubbia legittimità costituzionale poiché gravemente lesive nei confronti dello straniero di diritti fondamentali della persona - apparivano ormai del tutto inadeguate.

La "legge Martelli", nata sull'onda emergenziale della necessità di far fronte al massiccio incremento dei flussi migratori verso il nostro Paese verificatosi alla fine degli anni Ottanta e di regolare l'afflusso dei lavoratori stranieri – da cui anche lo strumento adottato della legislazione d'urgenza – recepisce ed amplia la nozione di "rifugiato" introdotta dalla Convenzione di Ginevra, in particolare facendo venir meno la "riserva geografica" posta all'atto dell'adesione dall'Italia, che si impegnava all'osservanza degli obblighi internazionali solo nei confronti degli stranieri provenienti da determinati Paesi. Con l'istituzione del permesso di soggiorno della durata da sei mesi a due anni, la legge punta a sanare la situazione dei tanti stranieri extracomunitari già stabilitisi sul territorio nazionale e - con la previsione per la prima volta di una programmazione statale dei flussi di ingresso in base alle necessità economiche e occupazionali del Paese (c.d. quote) - mira a contenere l'aumento esponenziale dell'immigrazione. Contestualmente, viene prevista la possibilità di espellere, con un foglio di via o nei casi più gravi con un accompagnamento coatto alla frontiera, gli immigrati pericolosi o clandestini. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione clandestina, per la prima volta sono, infine, introdotte pene detentive e pecuniarie contro coloro che la favoriscono.

Con il Regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136) si disciplinava nel dettaglio la procedura amministrativa per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, attribuendo la

competenza all'esame delle domande alla "Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato" (oggi "Commissione Nazionale per il diritto di Asilo").

Pur nella sua incompletezza e frammentarietà, caratteristiche legate al carattere emergenziale della normativa, la legge Martelli ha sia il pregio di avere - per la prima volta - preso atto e riconosciuto ufficialmente del fenomeno della presenza importante e stabile degli immigrati nel nostro Paese, sia quello di aver posto le basi per la loro inclusione ed integrazione nel tessuto nazionale.

## *La disciplina comunitaria*

NEL CONTESTO EUROPEO, LA PRIMA REGOLAMENTAZIONE AVVIENE CON L'ACCORDO DI SCHENGEN

Anche in ambito europeo, alla fine degli anni Ottanta, l'incremento esponenziale dei flussi migratori extracomunitari "misti" (composti cioè da rifugiati ma anche da altre categorie di migranti come i c.d. migranti economici), che ha interessato il territorio europeo nell'ultimo decennio, originato dall'insorgere di numerosi conflitti in varie parti del mondo, dall'aggravarsi in senso sfavorevole agli insediamenti umani delle condizioni climatico-ambientali nel continente africano, dall'acuirsi del divario socio-economico tra Paesi sottosviluppati e non, ha indotto ad intensificare e rimodulare l'azione politica europea in materia di asilo.

In precedenza, nell'Europa degli anni '50/'70, il fenomeno migratorio era stato prevalentemente interno ed economico e l'immigrazione extracomunitaria aveva avuto dimensioni del tutto marginali. Nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, la materia del trattamento dello straniero, in quanto estranea alla finalità della creazione di un mercato comune (unica forma di integrazione europea perseguita) era riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri.

Con il mutare della situazione di fatto nel decennio successivo e la creazione dello spazio comune "Schengen", ove è garantita libertà di circolazione con apertura delle frontiere interne (Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990), viene avvertita l'esigenza di un coordinamento delle politiche d'immigrazione ed asilo degli

Stati aderenti, al fine di assicurare la sicurezza delle frontiere esterne della comunità ed evitare flussi incontrollati. Con la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 (ratificata in Italia con legge n. 523 del 1992), gli Stati aderenti, nel riaffermare i propri obblighi ai sensi della Convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York, senza alcuna limitazione geografica della sfera di applicazione, fissano i criteri oggettivi per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri, secondo una precisa gerarchia (articoli da 4 ad 8).

Il criterio principe è quello della competenza dello Stato che abbia già riconosciuto ad un membro della famiglia del richiedente l'asilo lo *status* di rifugiato; in subordine, la competenza spetta allo Stato che abbia rilasciato al richiedente asilo un titolo di soggiorno o un visto, in ulteriore subordine, la competenza spetta allo Stato membro ove il richiedente ha fatto ingresso regolare o irregolare (criterio nella pratica di più ampia applicazione).

CLAUSOLA DI SOVRANITÀ

È previsto, altresì, il diritto per ciascuno Stato membro di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli da uno straniero, anche se detto esame non gli compete in virtù dei criteri definiti nella Convenzione, a condizione che il richiedente l'asilo vi consenta (clausola di sovranità).

CLAUSOLA UMANITARIA

Per ragioni umanitarie, attinenti in particolare a motivi di carattere familiare e culturale, uno Stato membro, anche se non competente in base ai criteri stabiliti, su richiesta di altro Stato e con il consenso dell'interessato, può esaminare una domanda di asilo (clausola umanitaria).

FENOMENO DELL'*ASYLUM SHOPPING*

La Convenzione mira essenzialmente a contrastare il fenomeno della presentazione di plurime domande di asilo negli Stati membri (fenomeno dell'*asylum shopping*), individuando prontamente all'interno dello spazio "Dublino" un unico Paese competente per il trattamento della domanda, nonché ad evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita", ossia la condizione di quei richiedenti asilo che sono rinviati da un Paese all'altro. Estraneo alle finalità della

Convenzione è, dunque, l'obiettivo di un'equa distribuzione delle domande di asilo tra i Paesi aderenti, secondo un principio solidaristico.

Progressivamente è stata avvertita l'esigenza di procedere ad una maggiore integrazione politico-giuridica degli Stati comunitari in tema di asilo ed immigrazione che, tuttavia, si è sempre scontrata con una certa ritrosia degli stessi Paesi a derogare al principio di sovranità nazionale, limitando le proprie valutazioni politiche e competenze legislative in materia a favore di una politica europea.

TRATTATO DI MAASTRICHT DEL 1992

Con il **Trattato di Maastricht del 1992,** istitutivo della Unione europea, che pure per la prima volta prevedeva una politica comune in materia di asilo, questa veniva, infatti, qualificata come "settore di comune interesse" ed ancora una volta riservata solo ad interventi di cooperazione intergovernativa.

TRATTATO DI AMSTERDAM DEL 1997

È solo con il **Trattato di Amsterdam,** firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, che vengono modificati il Trattato dell'Unione europea e quelli istitutivi delle Comunità europee e la materia dell'asilo viene trasferita alla competenza diretta comunitaria, creando la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie.

L'ARTICOLO 63 DEL TRATTATO CE ("VISTI, ASILO, IMMIGRAZIONE E ALTRE POLITICHE CONNESSE CON LA LIBERA CIRCOLAZIONE")

In particolare, l'articolo 63, inserito nel Titolo IV del Trattato CE *("Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione")*, prevede che il Consiglio Europeo - nell'arco del successivo quinquennio - adotti in materia di asilo, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali, misure inerenti ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno stato dell'Unione. Lo stesso articolo 63 prevede l'introduzione di norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, di riconoscimento della qualifica di rifugiato e sulle procedure per la concessione e la revoca di tale *status*, nonché per il riconoscimento di forme di protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possano tornare nel Paese d'origine e per le persone che

necessitino altrimenti di protezione internazionale.

Con riguardo a tale ultimo punto, gli Stati membri hanno inteso dare riconoscimento ad istanze di protezione internazionale che non potevano trovare tutela nell'ambito della tradizionale disciplina di protezione dei rifugiati, ma solo con quelle forme di protezione sussidiaria e complementare *medio tempore* elaborate nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali.

A seguito del Trattato di Amsterdam sono stati concordati i piani quinquennali di attuazione di Tampere (1999-2004), dell'Aja (2004-2009) e di Stoccolma (2009-2014) che delineano la cosiddetta *road map* del diritto di asilo comunitario.

In una prima fase, della durata di un quinquennio (1999-2004), ci si proponeva essenzialmente di armonizzare gli ordinamenti giuridici nazionali in materia, adottando norme minime comuni che garantissero maggiore equità, efficienza e trasparenza nel trattamento dei richiedenti asilo in tutti i Paesi dell'Unione europea.

IL TRATTATO DI LISBONA INTRODUCE L'ARTICOLO 78 NEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE)

La seconda fase, già anticipata nel piano elaborato in occasione del vertice di Tampere, è codificata all'articolo 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), così come modificato dal Trattato di Lisbona (approvato il 18 ottobre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1^ dicembre 2009).

L'obiettivo perseguito è quello dello sviluppo di un sistema europeo comune di asilo, volto a garantire a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale uno *status* appropriato ed uniforme in tutta l'Unione in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea a favore degli sfollati, con il rispetto del principio di non *réfoulement*, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali in materia, garantendo inoltre procedure comuni per l'esame delle istanze di riconoscimento e di revoca di tali *status*, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro

competente per l'esame di una domanda protezione internazionale e *standards* comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

SVILUPPO DI PARTENARIATO E DI COOPERAZIONE CON PAESI TERZI PER GESTIRE I FLUSSI DI RICHIEDENTI ASILO O PROTEZIONE SUSSIDIARIA O TEMPORANEA

Rispetto al precedente Trattato, un elemento di importante novità è dato dalla previsione - tra le linee direttrici del sistema comune europeo di asilo - dello sviluppo di partenariato e di cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Particolare risalto, inoltre, nel nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea viene dato alla necessità di equilibrio e solidarietà tra gli Stati membri tanto da prevedere che *"le politiche dell'Unione di cui al presente capo (sui controlli alle frontiere, asilo ed immigrazione) e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario"* e che *"ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo, contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".* È, infine, espressamente previsto, quale misura a carattere eccezionale, che *"qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento Europeo".*

SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO (CEAS)

In attuazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), sono state approvate, dal 2003 in poi, nuove norme a livello dell'Unione europea che definiscono *standards* comuni elevati, diretti a garantire ai richiedenti asilo, ovunque presentino domanda di protezione internazionale, parità di trattamento in un sistema equo ed efficace, evitando altresì fenomeni di migrazione interna determinati dai diversi trattamenti loro riservati dai Paesi ospitanti.

In particolare, vanno segnalate:

– la direttiva modificata in materia di accoglienza che garantisce al richiedente asilo l'accesso

a condizioni di accoglienza (alloggio, vitto, assistenza sanitaria ed occupazione, cure mediche e psicologiche) dignitose ed uniformi in tutti gli Stati membri ed una regolamentazione dettagliata e più restrittiva della possibilità di ricorso al trattenimento (direttive n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 e 2013/33/UE del 26 giugno 2013);

- la direttiva modificata relativa alle qualifiche, che stabilisce le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e di quello del beneficiario di protezione sussidiaria, garantendo decisioni più motivate ed uniformi all'interno dell'UE in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, armonizzando, altresì, i diritti concessi in materia di accesso all'occupazione ed all'assistenza sanitaria ai titolari di protezione internazionale (direttive n. 2004/83/CE del 29 aprile 2004 e n. 2011/95/UE del 13 dicembre 2011);

- la direttiva modificata relativa alle procedure, che disciplina l'intero *iter* di una domanda di asilo ed è diretta a garantire decisioni in materia più eque, più rapide e di migliore qualità (direttive 2005/85/CE del 1^ dicembre 2005 e n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013).

## *La legislazione degli anni '90: dal decreto Puglia alla legge Turco-Napolitano*

IL COSIDDETTO DECRETO PUGLIA

Intanto l'Italia, alla metà degli anni Novanta, conosce una nuova emergenza migratoria legata al massiccio afflusso di profughi albanesi sulle coste pugliesi, a seguito della caduta della Repubblica Socialista d'Albania nel 1991 e della grave crisi economica che aveva investito quel Paese. Con il decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito in legge 29 dicembre 1995, n. 563 *("Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze Armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia"*) si costituiscono tre centri lungo la frontiera marittima pugliese per le esigenze di prima assistenza, prevedendo, altresì, la possibilità di interventi e di istituzione di centri analoghi anche in altre aree

del territorio nazionale, in relazione a situazioni di emergenza che ivi si verificassero. Non viene però dettata una disciplina organica in tema di accoglienza.

Alla fine degli anni Novanta, l'acuirsi della pressione migratoria ed il sempre più diffuso timore nell'opinione pubblica del rischio di criminalità connesso all'immigrazione clandestina, inducono nella classe politica la convinzione che la legge Martelli sia ormai del tutto inadeguata a fronteggiare il fenomeno.

LA LEGGE 6 MARZO 1998 N. 40 (COSIDDETTA LEGGE TURCO-NAPOLITANO)

Viene, quindi, varata la **legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano),** recante "*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", con la quale ci si propone, superando la fase emergenziale affrontata dalla precedente legge Martelli, di dettare una disciplina organica dell'intera materia dell'immigrazione.

In particolare, la legge Turco-Napolitano intende contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina prevedendo sanzioni ben più severe della normativa precedente, soprattutto allorché il favoreggiamento dell'immigrazione avvenga con finalità di lucro.

CARTA DI SOGGIORNO

Nel contempo, favorisce l'integrazione dello straniero regolare, prevedendo il rilascio a suo favore di carta di soggiorno nell'ipotesi di permanenza regolare nel nostro Paese per almeno cinque anni.

RESPINGIMENTO ALLA FRONTIERA, ESPULSIONE E ALLONTANAMENTO

Sempre al fine del contrasto dell'immigrazione irregolare e delle derive criminali della presenza nel territorio dello Stato di stranieri extracomunitari pericolosi, vengono introdotti gli istituti del respingimento alla frontiera del migrante clandestino da parte del Questore e dell'espulsione quale misura di sicurezza o quale sanzione sostitutiva della detenzione applicata dall'autorità giudiziaria. Viene altresì ampliato il campo di applicazione dell'allontanamento dello straniero clandestino mediante accompagnamento alla frontiera.

CENTRI DI PERMANENZA

Ma la norma più innovativa e discussa della legge