

Per questi casi di emergenze migratorie, la nostra legislazione prevede alcune misure specifiche, dette di protezione temporanea, applicabili nel caso di flussi di profughi che lasciano il proprio Paese al verificarsi di gravi eventi (guerra civile, violenze generalizzate, aggressioni esterne, catastrofi naturali ecc.). In tali circostanze, il Testo unico sull'immigrazione consente al Governo di determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri gli interventi di protezione temporanea necessari per accogliere in maniera tempestiva e adeguata le popolazioni sfollate che dovessero raggiungere in massa il territorio italiano (articolo 20, D.Lgs. 286/1998).

Tornando alla questione dei flussi misti, occorre chiarire che, poiché non esistono forme di ingresso protetto e regolare in Italia per coloro che necessitano di protezione (come potrebbe essere ad esempio un visto per richiesta asilo rilasciato dalle ambasciate italiane), occorre considerare ogni flusso di migranti in arrivo come un flusso misto, che in quanto tale impone garanzie di non respingimento.

A questo proposito, l'articolo 6 del Regolamento 562 del 2006 (c.d. Codice delle frontiere Schengen) esplicitamente dispone che le norme relative al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea si applichino senza pregiudizio « dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento ».

Sebbene nel diritto internazionale non esista un obbligo di concessione dell'asilo, è noto che la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati prevede il divieto di *refoulement* (respingimento), sancendo all'articolo 33 che nessuno Stato contraente espellerà o respingerà in qualsiasi modo un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Il regolamento Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 introduce taluni elementi in tema di rispetto dei diritti fondamentali che non possono essere trascurati ai fini della valutazione di compatibilità della legislazione italiana con la cornice normativa europea. Dopo aver rimarcato nel preambolo che uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione europea è lo sviluppo di una politica migratoria fondata sui diritti dell'uomo, sulla solidarietà e sulla responsabilità, e dopo aver richiamato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il diritto internazionale pertinente (la Convenzione di Ginevra), all'articolo 2, paragrafo 1-*bis*, si dispone che nessuno può essere sbarcato in un Paese o altrimenti consegnato alle autorità dello stesso in violazione del principio di non respingimento, o in un Paese nel quale sussista un rischio di espulsione o di rimpatrio verso un altro Paese in violazione di detto principio; si impone altresì una particolare attenzione alle esigenze dei bambini, delle vittime della tratta di esseri umani e delle persone bisognose di assistenza medica ovvero di protezione internazionale.

Recentemente, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia (23 febbraio 2012), ha condannato il nostro Paese per un respingimento di migranti verso la Libia,

dissipando ogni dubbio circa l'applicabilità extraterritoriale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In questo senso, la Corte di Strasburgo intende sottolineare che ogni politica finalizzata ad « esternalizzare » il controllo dell'immigrazione (ad es., attraverso accordi con Paesi extraeuropei, vedi Libia) dovrà attenersi scrupolosamente all'interpretazione data dalla Corte e svolgersi nel pieno rispetto dei diritti umani, in diritto e nella prassi.

Su questo punto il Comitato ha raccolto, anche nel corso della precedente indagine conoscitiva, le valutazioni fortemente negative di molti rappresentanti di organismi internazionali, della società civile, di associazioni impegnate nella tutela dei diritti dei rifugiati, che hanno stigmatizzato la prassi adottata dal Governo italiano soprattutto nel corso del 2009 dei cosiddetti respingimenti in mare. Il Comitato registra altresì che nessuna delle numerose audizioni svolte o dei sopralluoghi svolti *in loco*, nei Centri di accoglienza e di identificazione dei migranti, hanno condotto all'individuazione di misure chiare e univoche, in grado di risolvere il dilemma esistente fra un efficace controllo delle coste in occasione di gravi emergenze umanitarie e la tutela del diritto dei rifugiati di conoscere e disporre di quanto necessario per l'esercizio del proprio diritto di asilo, ammesso che ciò non potesse adeguatamente avvenire a bordo delle navi italiane che hanno effettuato i respingimenti stessi.

Speculare a questo problema dei respingimenti in mare, che sottraggono a presumibili titolari del diritto di asilo l'effettivo esercizio del proprio diritto, la difficoltà di discernere le diverse tipologie di migranti all'interno dei flussi misti può creare, in alcune circostanze, il paradosso di assicurare a coloro che migrano per motivazioni palesemente economiche le tutele che la legge riserva ai rifugiati.

Risulta infatti che nel 2011, per esempio, sono arrivati a Lampedusa 32.000 cittadini quasi tutti di nazionalità tunisina, l'80 per cento dei quali ha presentato domanda di asilo, in funzione evidentemente strumentale a prolungare la propria permanenza sul nostro territorio e ad evitare un provvedimento di espulsione, trattandosi quasi certamente di migranti economici (anche se fuggiti a condizioni di difficile sicurezza interna). Le commissioni territoriali, chiamate a definire il loro *status*, nel 60 per cento circa dei casi non hanno riconosciuto loro alcun tipo di protezione, denegando la tutela e costringendo queste persone al successivo ricorso giurisdizionale, con costi enormi a carico della collettività. L'immissione automatica di queste persone nella procedura di asilo, non essendo evidentemente prevista alcuna forma di *screening* preliminare, ha dunque determinato enormi disagi per l'intera collettività di immigrati ospitata nei Centri di accoglienza, nonché costi rilevanti per lo Stato italiano. In evenienze di questo tipo, alcuni dei soggetti auditi dal Comitato hanno prospettato l'ipotesi di riconoscere una forma di permesso temporaneo per agevolare l'uscita di queste persone da forme di accoglienza costose e prolungate nel tempo, che nella grande maggioranza dei casi non sono dovute.

Alle difficoltà di gestione dei flussi misti al momento del loro ingresso sul nostro territorio (con la connessa questione dell'illegittimità dei respingimenti in mare), si aggiunge il fatto che la loro natura estremamente composita in occasione di gravi crisi umanitarie

complica il procedimento diretto a definire lo *status* di tali persone, sollevando delicate questioni di diritto sostanziale.

Una delle questioni agitate nei mesi della crisi umanitaria nordafricana ha riguardato proprio la condizione giuridica dei richiedenti asilo provenienti dalla Libia, cioè i richiedenti stanziati sul territorio libico ed emigrati in seguito alla guerra civile: la maggioranza dei migranti richiedenti asilo non erano infatti libici di nazionalità o di cittadinanza, ma provenivano dai Paesi dell’Africa sub-sahariana, a loro volta emigrati in Libia alla ricerca di migliori condizioni economiche e lavorative. Tuttavia, alla stregua delle normative non soltanto nazionali ma anche europee le condizioni per accordare lo *status* di rifugiato – ovvero la protezione sussidiaria, legata invece al pericolo e al rischio per la propria incolumità che corre il richiedente in ragione di situazioni di conflitto armato o di guerra civile nel suo Paese – vanno esaminate in considerazione del Paese di cittadinanza del richiedente. Diventava allora irrilevante, da un punto di vista strettamente formale, che il richiedente asilo fosse da tempo stanziato e inserito nel tessuto economico di un Paese, come la Libia, in cui si sono poi presentate le condizioni di conflitto interno, guerra civile e conflitto armato: esso risultava in ogni caso non riconoscibile come avente diritto all’asilo, in quanto nel suo Paese di cittadinanza non vi erano condizioni di guerra interna o calamità.

L’entità e la composizione dei flussi di migranti arrivati in Italia nel corso del 2011 è stata oggetto di numerose audizioni svolte dal Comitato. In generale, si rileva che la quota dei profughi sul flusso della migrazione è sempre molto contenuta, nonostante l’incidenza sui dati del 2011 sia significativa. Anche in questo caso però sul piano generale, un’incidenza di 25.000-30.000 persone di richiedenti asilo su un totale di circa 60.000 ingressi non cambia lo scenario dei flussi migratori, che invece è influenzato prevalentemente dalla recessione economica.

A titolo di esempio, può essere utile citare i dati sull’ultima emergenza migratoria occorsa, forniti al Comitato dal Direttore generale dell’immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Natale Forlani, in occasione dell’audizione del 29 novembre 2011; in questa sede si informava il Comitato che dal 1o gennaio 2011 fino al novembre dello stesso anno un flusso di circa 60.000 persone si era riversato sul nostro territorio. Di questi, almeno 26.000 circa risultavano tunisini; il resto era distribuito variamente tra egiziani e sub-sahariani, con componenti di provenienza anche asiatiche, che erano prevalentemente ex-lavoratori in Libia. Da questo Paese in particolare provenivano due flussi di mobilità, uno derivante dalla destabilizzazione interna dei Paesi nordafricani (soprattutto Egitto e Tunisia), e l’altro derivante dalla destabilizzazione della Libia stessa, con esodi verso Tunisia ed Egitto.

Ai dati forniti dal Direttore Forlani, fanno da *pendant* quelli aggiornati e comunicati a quasi un anno di distanza dal Ministro dell’interno Cancellieri, in occasione dell’audizione del 25 settembre 2012: nel corso del 2011, infatti, sono stati 62.692 gli stranieri sbarcati sulle coste italiane, mentre dal 1o gennaio del 2012 alla data dell’audizione sono stati 8.884. Ciò testimonia l’eccezionalità degli eventi migratori che si sono verificati nel 2011 e le conseguenti gravi

difficoltà di gestire il controllo delle coste italiane nel medesimo periodo.

Ai fini del controllo delle frontiere Schengen (che nel caso dell'Italia ormai sono soltanto frontiere marittime, avendo aderito all'area Schengen anche la Svizzera) rileva anche la distinzione fra migranti irregolari che vengono scoperti all'atto di ingresso o irregolari che si trovano all'interno del territorio statale.

Sotto questo profilo, dai dati raccolti dal Comitato, è possibile affermare che i soggetti di Paesi extracomunitari che arrivano in Italia via mare costituiscono non più del 30 per cento di quelli che annualmente vengono trovati sul territorio nazionale. La stragrande maggioranza dei migranti irregolari presenti sul territorio dello Stato sono infatti i cosiddetti *overstayers*, cioè coloro che, entrati legalmente nel territorio dello Stato, quindi con un titolo di ingresso valido, vi permangono in illiceità a seguito di scadenza dello stesso.

#### *4. Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.*

Il sistema di accoglienza degli stranieri che arrivano in Italia con i flussi di migranti misti è abbastanza articolato. Esso prevede, come primo passaggio, l'accesso alle strutture di prima accoglienza, che sono diversificate sulla base dei profili dei soggetti ospitati: la ripartizione esistente ad oggi prevede la sola distinzione fra Centri di identificazione ed espulsione (CIE) e i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Su questa base si innesta, nella fase della seconda accoglienza, il modulo di accoglienza diffusa e di integrazione locale rappresentato dallo SPRAR: il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati considerato un modello di sostegno all'integrazione, riconosciuto e apprezzato in Europa come misura di capacità di accoglienza.

La legge mantiene la distinzione prevista dal decreto-legge 416/1989 (articolo 1-*bis*) tra coloro che fanno richiesta di asilo dopo essere stati oggetto di un provvedimento di espulsione, da trattenere nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), e gli altri richiedenti, da trattenere nei centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

I CARA, previsti dal già citato D.lgs. 25/2008, sono destinati ad ospitare i richiedenti asilo che si trovano in particolari condizioni: stranieri privi di documento, oppure entrati in Italia in violazione di controlli di frontiera o stranieri fermati in posizione irregolare. Questi restano nei CARA per il tempo necessario alla loro identificazione o alla decisione sulla domanda di asilo. Trascorso tale termine, senza che sia intervenuta una decisione, al richiedente asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio, con una validità triennale rinnovabile, che gli permette di lasciare il centro. L'ospitalità nei CARA prosegue fino alla decisione della commissione territoriale competente, qualora il richiedente asilo risulti privo di mezzi di sostentamento, oppure non trovi posto nelle strutture facenti capo al sistema dello SPRAR. Per coloro ai quali la domanda di asilo è rigettata o per quanti la presentano dopo aver ricevuto un provvedimento di espulsione, è prevista la collocazione nei CIE, ossia i Centri di identificazione ed espulsione per immigrati. A differenza dei CIE i

CARA non sono luoghi di trattenimento: i richiedenti asilo sono liberi di uscire da essi e molti si disperdono sul territorio, anche perché per molti di loro l'Italia rappresenta solo un Paese di passaggio verso altre mete europee.

Viene separata così nettamente l'ipotesi di accoglienza da quella del trattenimento. Nel primo caso, i richiedenti vengono ospitati nei centri di accoglienza quando si verificano le seguenti condizioni: necessità di determinare l'identità o la nazionalità del richiedente; presentazione della richiesta da parte di coloro che sono stati fermati dalla forza pubblica per aver eluso i controlli di frontiera o per essere in condizioni di soggiorno irregolare.

Gli articoli 20, 21 e 22 del D.lgs. 25/2008 disciplinano invece il trattenimento del richiedente asilo per il periodo necessario all'esame della domanda. In particolare, l'articolo 21 disciplina i casi di trattenimento presso i CIE dove affluiscono: coloro che sono esclusi dai benefici della Convenzione di Ginevra, perché macchiate di gravi reati (crimini di guerra, contro l'umanità); coloro che sono stati condannati per uno dei delitti per i quali è previsto l'arresto in flagranza (articolo 380 codice procedura penale) o per reati particolarmente gravi quali quelli di droga, immigrazione clandestina, prostituzione; coloro che sono destinatari di un provvedimento di espulsione di qualsiasi natura o di respingimento. È comunque garantito l'accesso ai CIE dei rappresentanti dell'ACNUR, degli avvocati e dei rappresentanti degli organismi di tutela dei rifugiati autorizzati dal Ministero dell'interno.

In questo quadro un primo elemento di criticità è rappresentato dal fatto che, nel sistema complessivo dell'accoglienza disposta dalla legislazione italiana a favore dei richiedenti asilo, non è data adeguata attuazione al principio (sancito dall'articolo 6, c. 1, e dell'articolo 13, c. 1, della direttiva « accoglienza ») in base al quale il richiedente asilo ha diritto di accesso alle condizioni materiali di accoglienza fin dal momento in cui presenta la domanda di asilo.

Se infatti l'articolo 5, c. 5, del D.lgs. 140/2005 (di attuazione della citata direttiva) prevede che « L'accesso alle misure di accoglienza è disposto dal momento della presentazione della domanda di asilo », nella prassi, tuttavia, si registrano casi di dilatazione significativa del tempo che intercorre fra la presentazione della domanda da parte del richiedente e la sua formalizzazione ad opera della Questura competente. Durante questo periodo di tempo, i richiedenti asilo sono del tutto privi di forme di accoglienza e rischiano pertanto di trovarsi in condizioni di estremo disagio. È importante perciò garantire, a chiunque ne manifesti la volontà, immediato accesso alla procedura di richiesta della protezione presso le Questure territorialmente competenti, nonché ridurre al minimo i tempi previsti per l'espletamento delle procedure (cfr. audizione dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del 10 luglio 2012).

Nella fase successiva al riconoscimento della protezione internazionale diventa invece operativo lo SPRAR, il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati introdotto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, che coordina in rete i servizi di accoglienza e integrazione erogati dagli enti locali, in favore dei richiedenti asilo e degli stranieri che hanno ottenuto una forma di protezione internazionale.

Lo SPRAR è frutto della collaborazione tra lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni di volontariato (vi è una stretta correlazione in modo particolare con l'ANCI e con l'OIM, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni). Nel sistema sono previsti servizi finanziati tramite il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (la cui ripartizione avviene con decreto del Ministro dell'interno), che consente l'erogazione di contributi atti a finanziare progetti presentati dagli enti locali sulla base di bandi di gara pubblici. In particolare, questi progetti sono volti a sostenere iniziative a tutela delle categorie di soggetti ordinari, vulnerabili (ovvero minori non accompagnati, disabili, vittime di torture o violenza, anziani, donne in gravidanza e nuclei monoparentali) e portatori di disagio mentale. In generale, il Sistema garantisce, oltre all'accoglienza in termini di vitto, alloggio e vestiario, anche l'insegnamento della lingua italiana, l'informazione legale, l'orientamento al territorio e, dove possibile, la formazione professionale; per i minori, inoltre, i progetti territoriali prevedono anche l'iscrizione in varie scuole dell'obbligo.

Per quanto riguarda il funzionamento dello SPRAR, il Comitato ha raccolto giudizi largamente positivi, se si eccettua il fatto che ogni interlocutore interrogato sul punto ha sottolineato l'insufficiente capienza materiale del sistema, soprattutto a seguito degli eccezionali flussi migratori del 2011: ad oggi, infatti (2012), il sistema mette a disposizione solo 3.000 posti, insufficienti rispetto al numero di richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia, numero che si deve immaginare in aumento anche per il prossimo futuro.

Appaiono su questo punto meritevoli di considerazione le valutazioni sullo SPRAR depositate dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, auditi dal Comitato il 10 luglio 2012, secondo i quali, «l'esperienza accumulata in questi anni ha dimostrato chiaramente l'inefficienza delle strutture del tipo CARA (di grandi dimensioni, avulse dal contesto territoriale, in difficoltà nel farsi carico delle specificità e vulnerabilità degli individui) nel fornire adeguati strumenti di accoglienza e integrazione ai richiedenti asilo. Al contrario, il sistema SPRAR ha fornito e fornisce tuttora servizi di elevato livello ma il suo principale limite è nella previsione di un numero fisso di posti di accoglienza (attualmente 3.000 a livello nazionale), che sono peraltro accessibili anche ai titolari di protezione, così riducendo ulteriormente la platea di richiedenti asilo all'interno del sistema».

Da quanto esposto emerge anzitutto che la principale criticità concernente il sistema di accoglienza predisposto dal nostro ordinamento per i richiedenti asilo (o in senso atecnico «profughi») è rappresentata dal fatto che, pur prevedendo strutture distinte e separate per le due tipologie di ingressi (CIE e CARA), l'accoglienza destinata a migranti economici e rifugiati risulta spesso sovrapponibile, generando vistose promiscuità che nella prassi non si è riusciti ad evitare. Ciò principalmente a causa della natura mista dei flussi migratori, dei tempi materiali dell'identificazione e della successiva permanenza in attesa dell'accoglimento di un eventuale ricorso.

Un altro problema centrale è costituito dai costi di tale accoglienza e dalla possibilità che le medesime risorse da destinare alla permanenza del singolo richiedente asilo possano essere più utilmente

impiegate per integrarlo nel mercato del lavoro italiano e (ove possibile) rimpatriarlo con sufficienti mezzi di sostegno per reintegrarlo economicamente nel suo Paese di origine (v. *infra*, il paragrafo dedicato alle misure di integrazione dei richiedenti asilo).

Secondo informazioni del Ministero dell'interno, tuttora, nelle strutture di accoglienza vi sono più di 26.000 richiedenti asilo, di cui solo pochi riconosciuti come rifugiati, con un costo per l'accoglienza fornita dall'inizio dell'anno 2011 che alla fine del 2012 potrebbe arrivare a ben 1,3 miliardi di euro, in buona parte a causa dell'emergenza immigrazione curata dalla protezione civile nel corso del 2011 (cfr. audizione del Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati, Christopher Hein, del 23 ottobre 2012).

I servizi di assistenza e di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati sono svolti principalmente dagli enti locali. La L. 189/2002 ha soppresso la corresponsione di un contributo di prima assistenza per 45 giorni da parte del Ministero dell'interno in favore dei richiedenti asilo privi di mezzi; in luogo di tale contributo l'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 416/1989 (introdotto dall'articolo 32 della L. 189/2002), disciplina un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati consentendo agli enti locali di accogliere nell'ambito dei servizi di accoglienza da essi apprestati i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza, ove non ricorrano le condizioni di trattenimento nei centri di identificazione; prevedendo forme di sostegno finanziario apprestate dal Ministero dell'interno e poste a carico di un fondo *ad hoc* (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo) istituito dal successivo articolo 1-*septies*; prevedendo l'attivazione (ad opera del Ministero dell'interno) e l'affidamento, mediante convenzione, all'ANCI di un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza.

Il decreto-legge 195/2002, articolo 2, c. 8, chiarisce che i soggetti destinatari dei servizi di accoglienza richiamati all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 416/1989, sono gli stranieri titolari di permesso umanitario di cui all'articolo 5, comma 6, del testo unico. Si ricorda che, ai sensi del citato articolo 5, comma 6, è possibile disporre il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno sulla base di convenzioni o accordi internazionali quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, «salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

##### 5. Le tutele del richiedente asilo nella procedura di presentazione ed esame della domanda.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, molte osservazioni sono state presentate dagli auditi e discusse in seno al Comitato in merito alla effettività delle tutele accordate ai richiedenti asilo nella fase della procedura di esame delle domande di protezione internazionale. Il Comitato ha pertanto deciso di acquisire tutti gli elementi informativi necessari a formulare una valutazione quanto più possibile aderente

alla realtà sul funzionamento del sistema e sull'adeguatezza della normativa vigente.

Le garanzie predisposte dalla legge (D.lgs. 25/2008) a favore del richiedente asilo nel corso della procedura di esame della domanda di protezione internazionale sono assicurate fin dal momento dell'accesso alla procedura stessa. Come si è detto (*v. supra*), è sancito il principio in base al quale il richiedente ha diritto a rimanere nel territorio nazionale per tutto il tempo necessario all'esame della domanda. Peraltro il prefetto stabilisce il luogo di residenza o una area dove i richiedenti possono circolare (come precisato dal D.lgs. 159/2008). La permanenza è finalizzata unicamente allo svolgimento della procedura, anche se viene fatto salvo il diritto del richiedente di svolgere una attività lavorativa nel caso in cui la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione, senza che il ritardo possa essere attribuito al medesimo richiedente asilo. Infine, la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, qualora non riconosca lo *status* di rifugiato o quello di persona ammessa alla protezione sussidiaria, può chiedere al questore il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Sono altresì definite dalla legge a tutela del richiedente asilo una serie di garanzie informative sulla procedura da seguire e sull'esito della domanda.

Oltre a esser garantita la possibilità di comunicare con l'ACNUR e l'assistenza di interpreti, è regolato anche il colloquio personale che il richiedente può sostenere davanti alla commissione territoriale, momento centrale della procedura. Il D.lgs. 25/2008 prevede ulteriori garanzie in favore del richiedente asilo, quali il diritto all'assistenza legale e, nel caso di ricorso, al gratuito patrocinio, il diritto all'accesso alle informazioni relative alla procedura, il diritto all'accesso agli atti amministrativi e più in generale alle tutele connesse all'azione amministrativa. La Commissione nazionale ha il compito di curare la formazione e l'aggiornamento dei propri componenti e di quelli delle commissioni territoriali. Una speciale tutela è assicurata ai minori non accompagnati (articolo 19) ai quali deve essere garantita l'assistenza del tutore in ogni fase del procedimento. In caso di dubbio sull'età, il richiedente può essere sottoposto, previo consenso, ad accertamenti medici, ma il mancato consenso non pregiudica il proseguimento della procedura, né il suo esito.

Da quanto emerso nel corso delle audizioni e da una valutazione complessiva del sistema di riconoscimento dello *status* di beneficiario di protezione internazionale, nelle sue varie articolazioni, il Comitato ritiene di poter condividere l'osservazione in base al quale esso è globalmente ben congegnato, ma alquanto frammentato nell'attribuzione delle competenze.

Si nota anzitutto la compresenza di strutture distinte e piuttosto eterogenee nell'ambito dello stesso Ministero dell'interno: nell'esame delle domande di asilo intervengono da una parte l'amministrazione civile (costituita dalle commissioni, dalle prefetture e dal Dipartimento delle libertà civili e immigrazione), dall'altra l'amministrazione della pubblica sicurezza, rappresentata a sua volta dal dipartimento della pubblica sicurezza, dalle questure e dagli altri organi di polizia.

Nell'ambito dell'amministrazione civile, la Commissione nazionale per il diritto d'asilo, il suo presidente e le commissioni territoriali si occupano esclusivamente della procedura d'asilo. L'unità Dublino a sua volta è un ufficio che fa capo al dipartimento delle libertà civili, nel quale operano, a parte la Commissione nazionale (che formalmente, pur trattandosi di un collegio, rientra nel medesimo Dipartimento), la direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, che gestisce i CARA e il sistema dell'intera accoglienza, e la direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Anche in questo caso risultano interessanti alcune osservazioni depositate dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in occasione della già citata audizione del 10 luglio 2012, da cui emergono alcuni punti salienti.

In primo luogo, viene espressa la valutazione per la quale è necessario che le decisioni dell'Unità Dublino presso il Ministero dell'interno di rinviare i richiedenti asilo verso altri Paesi UE debbano accuratamente considerare le conseguenze sui soggetti coinvolti, onde evitare il rischio di condanne da parte della Corte europea dei diritti umani e/o di violazioni del diritto dell'Unione (sanzionabili dalla Corte di Giustizia dell'UE).

L'osservazione in sé richiama i contenuti della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2011, in cui si dice che quando gli Stati membri « non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo [...] costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti », essi sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro competente. La Corte ha dunque rifiutato l'esistenza di una presunzione assoluta che lo Stato membro individuato come competente dall'applicazione dei criteri del Regolamento Dublino rispetti i diritti fondamentali. Questa osservazione sembra corroborata anche dalla famosa sentenza con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il Belgio per aver rinvio in Grecia un richiedente asilo, nonostante le autorità belghe conoscessero le condizioni a cui tale richiedente sarebbe stato esposto in Grecia: questa sentenza dovrebbe perciò essere considerata anche in relazione ai respingimenti verso la Grecia dai porti adriatici di richiedenti protezione.

In secondo luogo, appare necessario garantire un contesto di elevata competenza/qualità all'interno delle commissioni territoriali rispetto alle decisioni assunte in prima istanza sulle domande di protezione internazionale.

L'articolo 8, c. 2, lett. c), della direttiva « procedure » dispone che « il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati ». L'articolo 13, c. 3, lett. a), prevede poi che gli Stati « provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza sufficiente per tener conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale o la vulnerabilità del richiedente, per quanto ciò sia possibile ». La normativa italiana, al contrario, non prevede criteri di qualità per il reclutamento dei membri delle commissioni. Né esiste

un ufficio al servizio delle commissioni territoriali per reperire informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo.

Pertanto si ritiene opportuno individuare specifici criteri per il reclutamento dei membri delle commissioni territoriali, anche in rappresentanza degli enti locali, che tengano in considerazione sia la conoscenza della situazione generale e specifica del Paese di provenienza dei richiedenti protezione, sia le modalità di ascolto con particolare attenzione alle categorie vulnerabili, alle vittime di tortura, alle donne ed alle persone perseguitate per motivi di orientamento sessuale.

Un ultima questione, ugualmente sollevata dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, riguarda il diritto ad un ricorso con effetti sospensivi contro la decisione assunta sulla domanda di asilo, diritto che la nostra legislazione non garantisce sempre.

Infatti, secondo quanto prevede l'articolo 19, c. 4, lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, del D.lgs. 150/2011, la presentazione del ricorso può, in determinati casi, non sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato (ad es. per le persone nei CIE o nei CARA). Tuttavia, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha in più occasioni ripetuto che, per essere « effettivo », come richiesto dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, un ricorso in materia di asilo deve avere effetto sospensivo.

Su questo punto, tuttavia, il Comitato non ha assunto una specifica posizione, come invece suggerito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che chiede espressamente al Governo di modificare la normativa vigente prevedendo l'automatico effetto sospensivo per tutti i ricorsi avverso le decisioni negative delle commissioni territoriali, al fine di riallineare l'Italia con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Un discorso specifico riguarda l'attuazione delle norme in materia di asilo per quanto riguarda i tempi effettivi di esame delle domande di asilo.

Qui il Comitato rileva un'oscillazione che va dai 150 giorni delle commissioni di Milano e di Roma (le meno « virtuose » perché hanno un carico notevole — su Roma convergono il Lazio, la Sardegna, l'Umbria e, fino a poco tempo fa, anche la Toscana) fino ai 20-30 giorni della commissione di Foggia. Facendo una media dei tempi di esame delle domande di asilo fra tutte le commissioni territoriali ci si attesta sui 50-60 giorni.

Nel 2011, la percentuale di accoglimento delle richieste di asilo è stata del 40 per cento, mentre le risposte negative sono state del 44 per cento. Il residuo del 16 per cento rappresenta ciò che viene accomunato sotto la voce unica di « altro esito », in cui sono compresi gli irreperibili, gli assenti, coloro che non si presentano e quelli in attesa delle determinazioni dell'Unità Dublino. Non sono invece stati resi disponibili i dati relativi agli altri Paesi europei con un'antica tradizione in materia di asilo, come la Francia, la Germania e il Regno Unito, e in cui le percentuali di accoglimento sono più basse.

Fino al 2010, la percentuale di riconoscimento dei tre *status* di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria si aggirava intorno al 50 per cento di tutti i richiedenti asilo in prima istanza:

si tratta di un dato di tutto rispetto, nel contesto dell'Unione europea. La situazione è parzialmente cambiata a causa dell'emergenza nordafricana del 2011 lo scorso anno: come è stato detto infatti, molti dei richiedenti asilo provenienti dalla Libia non erano né rifugiati né bisognosi di protezione internazionale, poiché la normativa europea e nazionale prendono in esame solamente la condizione del Paese di origine, non quella del Paese di provenienza.

Occorre anche aggiungere che negli ultimi anni i Paesi che hanno ricevuto il maggior numero di richieste di asilo non sono stati né l'Italia, né la Grecia, né la Spagna — cioè quelli maggiormente esposti, nel Mediterraneo, a frontiere esterne — ma la Francia, la Germania, la Svezia e la Gran Bretagna.

Per quanto riguarda le misure che l'ordinamento prevede per evitare un uso strumentale della domanda di asilo, fra cui le nozioni di domanda manifestamente infondata e di domanda reiterata, il Comitato ha registrato alcune opinioni discordanti in merito.

La nozione di domanda manifestamente infondata, introdotta nell'ordinamento nel 2008, doveva rappresentare un deterrente contro la presentazione di domande fittizie da parte di migranti economici, tuttavia, le commissioni ne hanno fatto un uso estremamente ridotto, principalmente perché i richiedenti asilo che presentano una domanda manifestamente infondata hanno poco da perdere sotto il profilo procedurale. Per quanto concerne la reiterazione della domanda di asilo, il D.lgs. 25/2008 prevede che il richiedente asilo possa ripetere la domanda solo se vi è un *quid novi*, ossia dei fatti aggiunti, sopravvenuti o da lui stesso trascurati nella prima domanda: la norma nasce per scoraggiare la ricerca di *asylum shopping* — questa volta all'interno del territorio nazionale — per la quale era invalso l'uso di reiterare la domanda d'asilo a una diversa commissione, rispetto a quella già adita.

#### 6. Politiche di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale.

Nonostante il nostro Paese, per la sua stessa collocazione geografica, risulti un indubbio crocevia di flussi migratori ripetuti e difficili da controllare, tuttavia l'Italia non dispone, a livello di politiche migratorie e sociali, di un modello di integrazione individuato, paragonabile all'inglese o al francese. La sua debolezza, e al tempo stesso la sua forza, è proprio quella di essere un Paese senza modello, con una platea di immigrati estremamente particolare. Proprio per questa ragione è di cruciale importanza impostare correttamente per il futuro adeguate politiche di integrazione degli stranieri che si insediano a vario titolo sul nostro territorio, tali da garantire una armoniosa e civile convivenza fra tutti.

Poiché il Comitato nella prima parte della legislatura ha dedicato una apposita indagine conoscitiva alle politiche dell'immigrazione, all'interno della quale largo spazio è stato destinato alla questione dell'integrazione dei lavoratori immigrati, il campo della presente indagine è volutamente limitato alle misure di integrazione dei soli richiedenti asilo.

Pertanto, si segnala che, pur essendo state svolte alcune audizioni anche sul tema dell'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati principalmente per ragioni economiche (v. in particolare le audizioni del Direttore generale immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Natale Forlani, del 29 novembre 2011, e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, dell'11 dicembre 2012), il documento conclusivo si concentrerà esclusivamente sugli esiti concernenti le politiche di integrazione dei richiedenti asilo, riconfermando le conclusioni già elaborate nel corso della precedente indagine per quanto riguarda invece i migranti economici.

La necessità di elaborare una strategia per mettere i rifugiati e titolari di protezione internazionale in condizioni di intraprendere un percorso di definitiva integrazione nella nostra società e nel mercato del lavoro riguarda sia la fase che accompagna l'esame della loro domanda di asilo, sia quella successiva all'accoglimento della stessa (mentre invece, per i casi di rigetto dell'istanza, vengono in rilievo strategie alternative, come il rimpatrio assistito).

Un primo significativo elemento di garanzia per una buona integrazione sia dei rifugiati sia dei titolari di protezione sussidiaria è rappresentato dalla protezione del loro nucleo familiare: i familiari dei beneficiari di protezione, qualora non venga loro estesa la protezione, possono essere ricongiunti, mentre, se si trovano già in Italia, possono ottenere un permesso per motivi di famiglia. Il protetto sussidiario invece, a differenza del rifugiato, pur beneficiando delle facilitazioni per l'accertamento della parentela, deve comunque dimostrare di possedere ai fini del ricongiungimento quelli che vengono definiti i requisiti minimi, cioè alloggio e reddito minimo.

Il Ritorno Volontario Assistito, conosciuto anche con l'acronimo RVA, consiste nella possibilità di ritorno, che include un aiuto logistico e finanziario, offerta ai migranti che non possono o non vogliono restare nel Paese ospitante e che desiderano, in modo volontario e spontaneo, ritornare nel proprio Paese d'origine. Attualmente in Italia si realizzano vari programmi di ritorno volontario assistito, approvati con il Fondo europeo rimpatri.

Ai sensi del c. 5, lett. e), dell'articolo 1-*sexies*, del decreto-legge 416/1989 tra i compiti del servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria, vi è quello di promuovere e attuare, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario.

L'audizione del Capo Missione dell'OIM in Italia, Josè Oropeza, ha utilmente contribuito a illustrare al Comitato l'attività che l'organismo svolge in collaborazione con le autorità italiane per l'attuazione di questo interessante strumento, facente capo a progetti che prevedono anche la reintegrazione del migrante nel suo Paese di origine.

Il progetto PARTIR prevede ad esempio un supporto per la realizzazione di piani di reintegrazione socio-economica in patria, attraverso colloqui individuali con i beneficiari, mirati ad accertare la fattibilità del rientro. L'OIM, sulla base di una valutazione caso per

caso del migrante e del progetto di reintegrazione, può fornire un contributo, sotto forma di beni e/o servizi e fino ad un massimo di 1100 euro, utile a rendere sostenibile il rientro nel Paese di origine. L'entità del contributo sarà stabilita a seconda dei bisogni dell'interessato e del grado di vulnerabilità, in stretto coordinamento con gli uffici OIM nei paesi di origine. Gli uffici OIM hanno altresì il compito di assistere i beneficiari all'arrivo, predisporre l'accoglienza iniziale e seguirli nella realizzazione e gestione del loro progetto individuale di reinserimento socio-lavorativo.

I programmi di rimpatrio volontario sono principalmente rivolti a richiedenti protezione internazionale (anche chi ha ricevuto diniego e presentato ricorso); cittadini di Paesi terzi che beneficiano di forme di protezione internazionale o con permesso di soggiorno per motivi umanitari; vittime di tratta; migranti che vivono in Italia in situazione di estrema vulnerabilità e grave disagio (disabili, donne sole con bambini, anziani, persone con gravi problemi di salute fisica e/o mentale, senza fissa dimora); cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro (o che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno ai fini della permanenza sul territorio italiano).

Il Comitato valuta positivamente questo tipo di strumenti nel campo delle politiche di reintegrazione dei richiedenti asilo nei propri Paesi di origine, mentre ne riconosce la limitata efficacia se usati come strumento di controllo dei flussi migratori. Sono però certamente interessanti le valutazioni in termini di costi dello strumento del rimpatrio volontario assistito, che, come è emerso nel corso delle audizioni svolte (cfr. soprattutto l'audizione del Direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati, Christopher Hein, del 23 ottobre 2012), ha un costo sensibilmente inferiore alla prolungata permanenza del richiedente asilo nelle strutture di accoglienza finanziate dallo Stato in attesa del responso delle commissioni territoriali e dell'esito di un eventuale appello.

L'audizione del Direttore del CIR (Consiglio Italiano Rifugiati) ha posto in luce la necessità di incentivare ulteriormente, oltre a misure di reintegrazione nei Paesi di origine, attraverso il rimpatrio volontario, anche misure di integrazione in Italia, per chi trova un lavoro regolare (per esempio includendo prospettive di lavoro autonomo, possibilità di creazione di microimprese ed altro). Questo tipo di provvedimenti, come si è detto, ha un costo di molto inferiore alla semplice accoglienza, che costa 46 euro a persona al giorno: moltiplicando questa cifra per l'intero periodo medio di permanenza nei CARA — ormai, più di un anno e mezzo, includendo il periodo di attesa per i ricorsi — e per 26.000 persone (cifra stimata dei richiedenti asilo nell'ultimo anno), si arriva infatti ad una somma enorme, superiore al costo di interventi di concreto sostegno economico ai migranti in questione. Inoltre, sempre secondo l'esperienza del CIR, mediamente con 2.500 euro a persona è possibile favorire l'integrazione lavorativa e alloggiativa di un rifugiato in Italia, fornendogli un posto di lavoro, una formazione professionale, un aiuto iniziale per un alloggio autonomo, con meccanismi di garanzia anche per il datore di casa (ad esempio, una fidejussione). Il rimpatrio

volontario assistito con una misura di reintegrazione nel Paese di origine ha pressappoco lo stesso costo, se non meno: si tratta anche in questo caso di una cifra abbastanza modesta, se confrontata con il costo dell'accoglienza.

Il Comitato ha altresì potuto constatare che, una volta che la persona ha faticosamente ottenuto un permesso di soggiorno per protezione internazionale o per protezione umanitaria, non esiste un programma nazionale che favorisca l'integrazione del rifugiato: si tratterebbe di investimenti relativamente poco costosi, in confronto a quanto costa affrontare le devianze sociali e il degrado di queste persone, una volta abbandonate al loro destino sul nostro territorio.

Nel corso dell'audizione del Direttore dell'Ufficio ILO per l'Italia e San Marino, Luigi Cal, del 3 luglio 2012, questi ha però espresso apprezzamento per il piano di integrazione approvato nel 2010 dal Governo italiano sul tema della sicurezza e dell'accoglienza, che riguarda cinque aree tematiche, tra le quali la formazione e l'apprendistato; l'occupazione degli immigrati in Italia; l'alloggio e la *governance* locale (quindi il ruolo dei comuni e delle regioni); l'accesso ai servizi sanitari e sociali essenziali; gli immigrati di seconda generazione. A questo proposito si ricorda che il 10 marzo 2012 è entrato in vigore l'accordo di integrazione, in base al quale al momento dell'arrivo nel nostro Paese l'immigrato accetta l'impegno di rispettare tutte le nostre regole di civile convivenza, mentre dal canto suo lo Stato italiano si impegna a somministrare una serie di servizi, tra i quali l'insegnamento della lingua italiana e dell'educazione civica.

## 7. Conclusioni.

Le conclusioni elaborate dal Comitato sulla base dei contributi ricevuti e delle osservazioni emerse nel corso dei dibattiti svolti si riferiscono a molte delle questioni esaminate nel corso dell'indagine, coprendo così un ampio ventaglio di argomenti. Esse possono essere così sintetizzate.

### *A. Sul piano della normativa europea e del ruolo dell'Unione nella gestione delle politiche migratorie e delle crisi umanitarie.*

Il Comitato auspica fortemente un rinnovato e rafforzato impegno dell'Unione europea sul fronte dei negoziati per la creazione di un Sistema europeo comune di asilo, affinché si giunga con la massima urgenza a definire un compiuto quadro normativo in grado di regolare efficacemente e uniformemente su tutto il territorio dell'Unione lo *status* giuridico dei richiedenti asilo, anche e soprattutto in occasione di flussi misti ed emergenze umanitarie.

Tale Sistema deve mirare a fornire soluzioni concrete e comuni a tutta l'Unione europea per il caso dei respingimenti in mare, ammissibili solo quando venga assicurata la tutela effettiva e sostanziale, non solo formale, del diritto del migrante di avanzare domanda di asilo. Alcuni membri del Comitato ritengono, peraltro, che non sia possibile assicurare tale tutela nel caso dei respingimenti in mare.

Al centro delle preoccupazioni del Comitato è stata posta la delicata questione della gestione di flussi improvvisi e incontrollati che si riversano su Paesi di frontiera dell'area Schengen, in presenza dei quali è necessario conciliare le necessarie tutele dei diritti riconosciuti allo straniero a livello internazionale con le esigenze di regolazione e gestione dei flussi migratori da parte dei singoli Stati membri dell'Unione.

Il Comitato ritiene prioritario che l'*acquis* di Schengen in materia di libera circolazione vada tutelato come una conquista di primario valore. Molti componenti del Comitato chiedono, tuttavia, che l'Unione tenga nella dovuta considerazione le esigenze di quei Paesi che per ragioni geografiche si trovano fortemente esposti alle emergenze migratorie. Ogni eventuale cautelativa sospensione dell'Accordo di Schengen deve essere effettivamente giustificata dall'assoluta eccezionalità e temporaneità del fenomeno — valutata su criteri oggettivi — nella convinzione che la libera circolazione assicurata dall'Accordo non sia in alcun modo posta in discussione.

Il Comitato sollecita anche e soprattutto in sede europea la conclusione non solo di accordi di riammissione, ma soprattutto di accordi di cooperazione economica, volti a realizzare programmi di sviluppo nei Paesi d'origine dei più consistenti flussi migratori diretti verso l'Unione europea, per alleviare la pressione migratoria esercitata su questa sponda del Mediterraneo.

#### *B. Sul sistema generale delle tutele normative predisposte a livello nazionale.*

Il Comitato è favorevole alla promozione di una risposta legislativa complessiva di attuazione della Costituzione sulla condizione del rifugiato nella forma di una legge organica, che regoli tutta il percorso che lo riguarda, dal momento della presentazione della richiesta d'asilo (che non necessariamente deve avvenire solo sul territorio della Repubblica), fino alla sua piena integrazione nella nostra società e, a conclusione di questo iter di inserimento, fino all'eventuale ottenimento della cittadinanza italiana in via di naturalizzazione.

Il sistema generale dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti asilo nella legislazione italiana appare sostanzialmente ben congegnato, anche per quanto concerne la previsione di misure in grado di contrastare l'abuso dello strumento dell'asilo. Si rileva, tuttavia, che il sistema è caratterizzato da una strutturale carenza di risorse. Alcune criticità emergono poi nella prassi della gestione delle emergenze migratorie, durante le quali risulta molto difficoltoso separare nettamente il trattamento riservato ai richiedenti asilo (probabili, ma spesso incerti titolari del diritto) da quello destinato invece agli stranieri irregolari. Ciò ha determinato situazioni di promiscuità all'interno degli stessi Centri di identificazione ed espulsione (v. il caso di Lampedusa), cosa che per il futuro deve essere assolutamente evitata.

Il principale nodo critico del sistema è costituito dal fatto che mancano a tutti gli effetti canali legali di presentazione della domanda di asilo, che non prevedano come condizione l'arrivo (quasi sempre

irregolare) sul nostro territorio. Il Comitato ritiene essenziale che il Governo studi, in collaborazione con gli organismi internazionali deputati alla tutela dei rifugiati, l'eventuale possibilità di istituire Uffici all'estero in grado di raccogliere ed esaminare le domande di asilo già al di fuori del territorio dell'Unione europea, in modo da abbattere le difficoltà e i costi della gestione degli ingressi misti e dell'accoglienza dedicata, e soprattutto in modo da evitare che molti aspiranti all'asilo si imbarchino per le nostre coste a costo di enormi rischi per la propria incolumità.

*C. Sull'accoglienza predisposta a favore dei richiedenti asilo.*

Come obiettivo generale il Comitato rileva la necessità di ricondurre a sistema le varie strutture di accoglienza a favore dei richiedenti asilo presenti sul territorio (Servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR, Centri assistenza richiedenti asilo – CARA, nonché i CIE per la parte che interessa la permanenza occasionale e temporanea di richiedenti asilo, ed ogni altra risorsa disponibile). In particolare, sembra opportuna una razionalizzazione dei soggetti responsabili coinvolti nell'assistenza e nell'espletamento delle procedure di esame delle domande di asilo, realizzando più marcate forme di coordinamento al vertice, come un centro unico di gestione dei vari centri e soggetti: CARA, attualmente sotto diretta gestione del Ministero dell'interno, SPRAR, gestito dall'ANCI, e un'altra tipologia di centri nelle città metropolitane, il tutto in connessione con il sistema emergenziale della protezione civile. Quest'ultima, pur caratterizzata da una notevole efficacia e capacità organizzativa, non è per sua natura adatta a gestire interventi di natura prettamente sociale.

In particolare, il Comitato, pur mostrando grande apprezzamento per il lavoro continuamente svolto dal Ministro dell'interno e da tutti gli Uffici coinvolti nella gestione dei richiedenti asilo, particolarmente dal Dipartimento libertà civili e immigrazione, conviene sul fatto che alcuni aspetti nella gestione dei rifugiati potrebbero forse essere meglio collocati presso il Ministero delle politiche sociali o necessiterebbero di un coordinamento *ad hoc*, di livello superiore (come potrebbe essere un Ministero con specifiche competenze di gestione dei flussi migratori di ogni tipo).

Anche in considerazione dei giudizi largamente positivi raccolti sull'esperienza dello SPRAR, il Comitato condivide l'opinione degli auditi circa la necessità di allargarne la capacità complessiva di accoglienza per i richiedenti asilo, sia dal punto di vista dell'accoglienza abitativa (aumentando la rete SPRAR di 2.000 posti), sia sotto il profilo dei percorsi di inserimento socio-lavorativo dei richiedenti asilo.

All'allargamento della capacità dello SPRAR potrebbe altresì corrispondere, ad opinione del Comitato, l'introduzione di un più intenso criterio di responsabilizzazione di tutti gli enti regionali, nonché un rafforzamento della cooperazione regionale in questo ambito, eventualmente creando un tavolo di coordinamento a livello centrale e vari tavoli di coordinamento regionali.