



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto e Politiche di Immigrazione e Asilo

L'accoglienza italiana ai richiedenti ed ai beneficiari del diritto di asilo risponde alle necessità o alla logica dell'emergenza?

RELATORE

PROF. CHRISTOPHER HEIN

CANDIDATO IRENE FUCA'

MATR. 074422

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Sommario

ABSTRACT	3
INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1	6
IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO	6
1.1 Prima fase di armonizzazione	6
1.2 Seconda fase di armonizzazione.	8
1.3 Analogie e novità introdotte dalla Direttiva 2013/33/UE	10
CAPITOLO II	15
IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO.....	15
2.1 Dalla Legge Martelli alla Bossi-Fini: le risposte italiane alle emergenze	15
2.2 Il tentativo di uscire dall'emergenza: il Piano Nazionale del 2014	16
2.3 2015-2016: Il sistema italiano di fronte alla nuova impennata dei flussi.....	21
2.4 Il naufragio di Lampedusa e l'Agenda europea sulle migrazioni.....	23
2.5 Il "fiore all'occhiello" dell'accoglienza italiana: lo SPRAR	24
TERZO CAPITOLO	27
INDAGINE SUL CAMPO	27
3.1. Il sistema di accoglienza nella provincia di Agrigento.....	27
3.2. L'hotspot di Lampedusa: intervista all'operatrice legale	29
3.3. L'hub di Siculiana	30
3.4 I Centri di Accoglienza Straordinaria: intervista all'assistente sociale	31
CONCLUSIONE	33
Bibliografia	36
Normativa	37

ABSTRACT

The asylum history has roots in the past. The Pharaoh Ramses, who ruled between 1279 and 1212 before Christ, decided to defend this law institution, objecting to the requests of the Hittite King who claimed the extradition of Muwattali: “Egypt will not step on the asylum right.” This is one of the recurrent episodes before the signature of the 1951 Refugee Convention. It lays down “the term “refugee” shall apply to any person who to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

This worksheet has as its object the description and the analysis of the European and Italian regulatory framework since the 1990s, in order to show the relationship between the events and the legislative measures drawn up by Italian governments. The latter realized the need to face and respond more effectively and organically to the requests for international protections. These measures include the “National Asylum Plan” to which is born the “System of protection for asylum seekers and refugees”. But the emergency-style management is more conspicuous between 2011 and 2013, the period of the Emergency of North Africa, during which the high migratory flow justified instruments as ordinances and decrees, aimed at establishing temporary centers and entrusting the management of projects to operators which have could offer the requested services as quickly as possible, and the provision of a sum (per capita and per day) , board and lodging.

As Monia Giovannetti explained, whilst the achieved measures have avoided the lack of a bed for the night and the distribution of meals, the reversal of low-threshold interventions have contributed to a chronic emergence and have implemented a welfare system which is unable to outline perspectives of social integration. By analyzing the European treaties and directives, I will move to the second chapter, where I will describe the application of European interventions in the national legislation. Then I will carry out , in the third chapter, a field investigation about local authorities and operators of the province of Agrigento, where the effects of emergency measures are caused by urgency and erroneous perception of migratory phenomenon as a volatile and temporary reality.

INTRODUZIONE

La storia dell’asilo ha radici antichissime nelle civiltà orientale ed occidentale. Note sono le parole del faraone d’Egitto, Ramses, che regnò dal 1279 e il 1212 a.C. e che dinanzi all’alternativa tra la guerra e la pace, rimase fermo nella difesa di questo istituto, opponendosi alla richiesta del Re ittita di estradare il figlio

di Muwattali, Uri-Teshup: “L’Egitto non calpesterà il diritto di asilo.” Oppure si pensi ai fondatori delle religioni islamica e cristiana, i quali cercarono ed ottennero protezione per fuggire dalle persecuzioni: Gesù, ancora bambino tra le braccia di Maria, ottenne asilo in Egitto per salvarsi dal re della Giudea, Erode (73-4 a.C.), e Maometto compì l’Egira, nel 622 d.C., dalla Mecca a Yathrib (Medina) a causa dell’ostilità dei suoi concittadini. Dal greco *ἄσυλον* e dal latino *asylum*, “dove non c’è diritto di cattura” (*σὺλη*), questa figura giuridica è stata codificata a livello internazionale dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951. Essa stabilisce che il termine “rifugiato” si applica a colui che, “nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue 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 a 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.”

Il presente lavoro ha per oggetto la descrizione e l’analisi del quadro normativo europeo e della cornice legislativa italiana a partire dagli Anni 90, con l’intento di mostrare il rapporto fra gli avvenimenti (variabile indipendente), come la guerra del Kosovo del 1999, quando sulle coste pugliesi si riversarono migliaia di kosovari, e i provvedimenti legislativi elaborati dai governi italiani (variabile dipendente), i quali solo allora si accorsero della necessità di far fronte e rispondere in maniera organica ed efficiente alle richieste di protezione internazionale presentate da quei profughi. Tali provvedimenti includono, in questo periodo, il progetto “Azione comune”, da cui nel 2000 prenderà vita il Piano Nazionale Asilo, dal quale a sua volta, grazie alla Legge Bossi-Fini del 2002, nascerà il “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati”. Ma l’approccio emergenziale è ancora più visibile tra il 2011 ed il 2013, periodo dell’Emergenza Nord Africa, quando l’elevato flusso migratorio ha giustificato il ricorso a strumenti quali ordinanze, decreti e circolari, convenzioni ad hoc volti ad istituire centri temporanei, oltre all’affidamento dei progetti ai gestori che avrebbero potuto offrire i servizi richiesti nel minor tempo possibile, l’erogazione di una somma pro die pro capite e di mero vitto e alloggio. Come ha spiegato Monia Giovannetti¹, “se da un lato le misure realizzate hanno scongiurato che alle persone appena arrivate in Italia mancassero giacigli per la notte e una regolare distribuzione di pasti”, d’altra parte “il protrarsi di interventi a bassa soglia, anche fino a quasi due anni, ha contribuito in alcuni casi a cronicizzare la dichiarata ‘emergenza’, mettendo in atto un sistema assistenzialistico, incapace di comprendere adeguati servizi di accompagnamento e orientamento, nonché di delineare prospettive di inclusione sociale per le persone accolte.” Dall’analisi dei trattati e delle direttive europee, mi sposterò, nel secondo capitolo, alla descrizione dell’applicazione degli interventi regionali nell’ordinamento nazionale, per poi svolgere, nella terza parte, un’indagine sul campo, inteso come enti locali e gestori della provincia di Agrigento, dove sono maggiormente visibili gli effetti degli interventi dettati dall’urgenza e dalla percezione errata, ma diffusa, del fenomeno migratorio, come di una situazione volatile e momentanea.

¹ Monia Giovannetti (a c. di), *L’infinita emergenza*, Roma 2013, p. 240.

CAPITOLO 1

IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

1.1 Prima fase di armonizzazione

Nel 1991, gli albanesi varcano i confini nazionali ed il flusso comincia ad assumere le proporzioni di un vero e proprio esodo, a causa della situazione di isolamento vissuta fino ad allora e della complicata fase di transizione seguita alla caduta del dittatore comunista Hoxha. Tra 1997 ed il 1999, in seguito ad una crisi economica in Albania e alla guerra in Kosovo, si riversano nei Paesi della Comunità, ma in particolare sulle coste italiane, centinaia di migliaia di persone. Così in poco meno di 5 anni, si arrivava ad una revisione del Trattato di Maastricht del 1992, la quale conduce i Membri alla firma del Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore il 1° maggio del 1999. E' evidente il contributo apportato da organizzazioni, quali

l'UNHCR, che sin dal 1993 avevano lanciato degli appelli affinché venisse creato l'istituto della protezione temporanea, per assicurare una tutela immediata e transitoria in momenti di afflussi massicci di persone. Il Trattato di Amsterdam ha "comunitarizzato" la materia di «visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone» attraverso il loro inserimento nel nuovo Titolo IV del Trattato CE, sottraendola così al metodo della cooperazione intergovernativa, cui era soggetta nel Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea, chiamato Terzo Pilastro.

Tale Trattato rappresentava la prima fase di armonizzazione degli strumenti legislativi nazionali; essa si concretizzava nel tentativo di raggiungere una soglia minima di trattamento riservato ai richiedenti e ai rifugiati al fine di evitare una loro concentrazione nei Paesi che assicurano maggiori garanzie. L'art. 63 del Trattato disponeva che il Consiglio dell'UE, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adottasse:

1) misure in materia di asilo relativamente a:

- a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri;
- b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;
- c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi;
- d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato;

2) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori:

- a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale;
- b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;

3) misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori:

- a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
- b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

Lo sforzo che portò alla conclusione del Trattato di Amsterdam non fu ripagato da una facilità di applicazione dei principi ivi sanciti, cui si aggiunge la crisi kosovara che causò migliaia di profughi. I Capi di Governo convocarono, nel 1999, una riunione straordinaria a Tampere, dove si accennò per la prima volta alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e al rapporto degli Stati membri con Stati terzi di origine e di transito dei rifugiati. Ad ogni modo, dal 1999 cominciò il primo periodo di armonizzazione durante il quale il Consiglio dell'UE doveva tradurre i punti del Trattato in strumenti legislativi vincolanti, e al cui termine, fissato al 2004, gli Stati della Comunità dovranno iniziare ad attuare nei propri ordinamenti le seguenti direttive:

- Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.
- Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare.
- Direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.
- Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato.
- Direttiva 2005/85/CE recante norme minime sulle procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.
- Direttiva Rimpatri 2008/115/CE.
- Regolamento Dublino 2003/343/CE.
- Regolamento Eurodac 2000/2725/CE.

1.2 Seconda fase di armonizzazione.

Agli inizi degli anni 2000, il dibattito relativo al rafforzamento della cooperazione, alla costituzione dell'area di libertà, sicurezza e giustizia e alla nascita di una Carta costituzionale europea si infiammò. Il Trattato costituzionale venne firmato a Roma nel 2004 e necessitava della ratifica di tutti gli Stati membri e, in alcuni casi, del referendum popolare. Esso prevedeva il superamento della soglia minima di garanzie poste a tutela dei richiedenti e dei beneficiari dell'asilo e l'inizio della seconda fase di armonizzazione con la creazione di un Sistema Comune Europeo di Asilo.

L'entrata in vigore della Costituzione non avverrà mai a causa del fallimento dei referendum in Francia e Olanda, cui fece seguito un generale sentimento di delusione tra la classe dirigente europea, che optò per un compromesso: esso si tradusse nel Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore nel 2009. Esso ha una struttura che si articola in tre convenzioni: il Trattato sull'Unione Europea, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e la Carta di Nizza dei diritti fondamentali del 2000, che, con la revisione, diventa vincolante per gli Stati europei.

L'innovazione più importante apportata dal Trattato di Lisbona è l'aumento delle competenze ed il ruolo acquisito dal Parlamento europeo, che diventa protagonista, insieme al Consiglio, della procedura legislativa ordinaria: l'adozione di un nuovo corpo legislativo non necessita più dell'unanimità del Consiglio, ma della codecisione di quest'ultimo e del Parlamento.

L'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea dispone che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

- uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
- uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
- un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Sulla base dell'articolo sopra citato, l'Unione europea ha adottato i seguenti strumenti, che vanno a modificare e ad integrare quelli della prima fase di armonizzazione:

- Direttiva Qualifiche 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.
- Direttiva Procedure 2013/32/UE recante norme sulle procedure comuni, ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
- Direttiva Accoglienza 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.
- Regolamento Dublino 604/2013.
- Regolamento Eurodac 603/2013.

Il Sistema Europeo Comune di Asilo consiste, dunque, di una serie di strumenti legislativi che coprono tutti gli aspetti del processo di asilo e di un'agenzia di supporto, l'Ufficio Europeo di Supporto per l'Asilo, che sostiene l'implementazione degli strumenti legislativi e facilita la cooperazione tra gli Stati membri. Tuttavia, come dichiarato nella Comunicazione della Commissione del 6 Aprile 2016, la crisi economica ha indebolito il disegno e l'implementazione del sistema, in particolare quello di Dublino. Ancora oggi, il Sistema Comune di Asilo è viziato da divergenze di trattamento dei richiedenti asilo, a causa non solo di un'applicazione troppo discrezionale delle Direttive Procedure e Accoglienza, ma anche della mancanza di convergenza nelle decisioni che riconoscono la protezione internazionale a richiedenti che provengono da uno stesso paese.

Dinanzi a questo scenario, la Commissione ha individuato cinque priorità e cinque relativi strumenti di risoluzione delle lacune del sistema². Nella lista appaiono obiettivi che la Comunità si è posta sin dal Trattato di Maastricht del 1992 e che sembra non essere riuscita a risolvere, a causa di flussi crescenti negli anni e di soluzioni proposte dai Governi in seno al Consiglio europeo, che rispondono alle logiche politiche del momento, della mancanza di solidarietà tra gli Stati membri e del *fair burden sharing* risalente al Trattato di Amsterdam del 1999. Come affermato dal Presidente della Commissione Juncker, *l'Europa ha bisogno di gestire in modo migliore le migrazioni, in tutti i suoi aspetti*.³

1.3 Analogie e novità introdotte dalla Direttiva 2013/33/UE

La precedente direttiva 2003/9/CE, emanata nell'ambito della prima fase di armonizzazione degli strumenti legislativi in materia di asilo, lasciava un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nell'applicazione delle misure e delle condizioni di accoglienza negli ordinamenti nazionali, comportando un diffuso fenomeno di movimenti secondari dei richiedenti, dovuto alla varietà delle condizioni di asilo.

Sono soprattutto gli ambiti dell'accesso al mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria, dei centri di detenzione e dell'applicazione delle misure detentive nei confronti dei richiedenti asilo, a registrare, secondo il Libro Verde della Commissione, maggiori divergenze in sede di esecuzione.

La direttiva del 2003 è stata rifiuta nella nuova Direttiva Accoglienza, che fa parte della seconda fase di armonizzazione e che, per tale motivo, non fa più riferimento a "norme minime" ma a "norme comuni". La rifiuta rientra nel Programma quinquennale stabilito dal Consiglio europeo a Stoccolma nel 2009, in cui si legge che il sistema europeo comune di asilo "dovrebbe essere basato su norme elevate in materia di protezione e si dovrebbe accordare la debita attenzione anche a procedure eque ed efficaci che consentano di prevenire gli abusi. È essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto a condizioni di accoglienza, e di pari livello per quanto riguarda le disposizioni procedurali e la determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato."

La nuova direttiva è stata adottata il 26 giugno del 2013 per essere eseguita negli Stati membri entro il 20 luglio 2015. Una prima differenza rispetto alla legislazione del 2003 si riscontra già all'art. 3, che ne definisce l'ambito d'applicazione: esso precisa infatti che la direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentino domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro. Lo stesso art. 3 dichiara che essa si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *"Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa"*, Bruxelles 2016, p. 6.

³ Comunicato stampa-Commissione europea, *"Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione: i progressi delle azioni prioritarie"*, Bruxelles 2016.

richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale. Il nuovo articolo chiarisce, in tal modo, che per l'avvio delle misure di accoglienza non è necessario attendere la formalizzazione della domanda di protezione, evitando così casi in cui tra la prima e la seconda intercorre un lasso di tempo significativo durante il quale gli interessati vengono esclusi dall'accesso alle condizioni materiali di accoglienza e determinando così una violazione del diritto dell'Unione. La direttiva ha, inoltre, recepito la volontà di estendere il contenuto della protezione internazionale, includendovi l'istituto della protezione sussidiaria, riconosciuto a coloro i quali si trovano al di fuori del loro paese di origine e non possono farvi ritorno a causa del rischio effettivo di subire un grave danno, come la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, la condanna a morte o l'esecuzione, la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Per quanto riguarda l'ambito occupazionale, la precedente direttiva adottava un approccio negativo, chiarendo che gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire un periodo di tempo entro cui il richiedente non avrebbe potuto accedere al mercato del lavoro e prevedendo che soltanto se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non fosse stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non potesse essere attribuito al richiedente asilo, gli Stati membri avrebbero dovuto decidere a quali condizioni fosse concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro.

Tale approccio è modificato radicalmente dall'art. 15 della direttiva del 2013 che afferma: "Gli Stati membri garantiscono l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente." La definizione di norme chiare sull'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro è necessario, come si legge, al fine di favorire l'autosufficienza dei richiedenti e ridurre le ampie divergenze esistenti tra gli Stati membri. Questi ultimi, inoltre, permettono la partecipazione dei richiedenti a corsi di formazione professionale.

In relazione all'accesso all'assistenza sanitaria, la novità apportata dalla nuova Direttiva Accoglienza è l'attenzione ai richiedenti che necessitano di misure di assistenza psichica, prevedendo anche il trattamento di gravi disturbi mentali.

Come si legge nell'ottavo considerandum, un principio fondamentale è la parità di trattamento dei richiedenti protezione internazionale, per cui la direttiva deve essere applicata in tutte le fasi e in tutti i centri di accoglienza. Infatti, come denunciato da numerose organizzazioni ed associazioni, in alcuni paesi il trattenimento non costituisce l'eccezione alla regola e, come denunciato dalla relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento⁴, in ben sette paesi, tra cui l'Italia, la Direttiva non trovava applicazione nei centri di permanenza temporanea. Mentre la direttiva 9/2003/CE non conteneva alcuna disposizione relativamente alle condizioni di trattenimento, la nuova dedica a tale questione ben quattro articoli. Il paragrafo 1 dell'art. 8 esordisce: "Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *"Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa"*, Bruxelles 2016.

richiedente” ed il paragrafo 2 continua affermando la necessità di una valutazione caso per caso, elencando le situazioni in cui gli Stati possono procedere al trattenimento del richiedente asilo e configurando tale misura coercitiva come *extrema ratio*.

Le situazioni che legittimano il trattenimento del richiedente da parte delle autorità sono la verifica dell'identità o della cittadinanza, la sussistenza del rischio di fuga che impedisce l'analisi degli elementi su cui si basa la sua domanda di protezione internazionale, la presenza di fondati motivi di ritenere la domanda di protezione internazionale tesa solo a ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio, l'esistenza di una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, la necessità di un suo trasferimento ai sensi del Regolamento Dublino n. 604/2013.

L'art. 13 della Direttiva precedente, dedicato alle Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, dichiara al par. 5 che: “Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure. Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.”

Nella sentenza del 27 febbraio 2014, causa C-79/13 Saciri, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, pronunciandosi nel merito dell'art. 13 della direttiva 2003/9, ha affermato che, prima di tutto, i richiedenti asilo beneficiano delle condizioni materiali d'accoglienza (vitto, alloggio e vestiario) a partire dal momento della presentazione della domanda. Gli Stati devono garantire comunque una qualità di vita adeguata e dignitosa, qualunque sia la modalità di elargizione scelta dallo Stato membro, che ha il dovere di prestare attenzione anche alle esigenze della famiglia, come il mantenimento dell'integrità del nucleo familiare. Nel caso in questione, dato il sovraffollamento dei centri di accoglienza in Belgio, questo ha dovuto provvedere all'alloggio della famiglia Saciri facendo ricorso al mercato privato immobiliare.

Oggi l'art. 17, che sostituisce il già citato art. 13, recita: “Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale. 5) Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello stabilito dallo Stato membro interessato, seconda la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini.”

E' necessario, tuttavia, che il richiedente dimostri di non essere in possesso delle risorse per il suo sostentamento per la conduzione di un livello adeguato di vita, poiché coloro i quali sono dotati degli strumenti sufficienti sono obbligati a far fronte alle spese dell'accoglienza.

La direttiva passa poi ad esaminare all'art. 18 le modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza. Se lo Stato membro ha fornito in natura l'alloggio, questo può prendere la forma di centro di accoglienza o di casa privata, appartamento, albergo o un *locale utilizzato per alloggiare richiedenti durante l'esame della loro domanda di asilo, se presentata alla frontiera o in zone di transito*.

Nel fornire gli alloggi, gli Stati si impegnano a garantire che la vita familiare sia tutelata e che i richiedenti abbiano la possibilità di comunicare coi parenti, gli avvocati ed i rappresentanti dell'UNHCR e ricevere visite da questi. Nell'occuparsi della gestione dei centri di accoglienza, la direttiva sancisce la necessità che gli operatori siano formati in modo adeguato e che rispettino le norme di riservatezza previste dal diritto nazionale.

Nel caso in cui sia necessaria un'analisi delle esigenze del richiedente o i locali adibiti all'alloggio dei richiedenti siano saturi, lo Stato membro può decidere modalità alternative di accoglienza, le quali, tuttavia, devono rispettare delle esigenze essenziali. Fra i diritti garantiti, le condizioni di accoglienza includono al suo interno anche l'accesso all'assistenza sanitaria. La direttiva, in questo caso, impone un minimum standard, cioè *quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali*.

Per quanto attiene il resto della direttiva che non ha subito sostanziali modifiche, i punti che meritano attenzione sono l'art. 5, che sancisce l'obbligo per gli Stati membri di informare, entro 15 giorni dalla presentazione della domanda di asilo, dei diritti e dei doveri derivanti dallo status di richiedente protezione internazionale; l'art. 6, che stabilisce che, entro 3 giorni dalla richiesta di asilo, sia rilasciato un documento nominativo che attesti lo status del richiedente; prerogativa del richiedente è la libertà di circolazione sul territorio dello Stato in ha presentato la domanda di protezione. Particolare considerazione è dedicata ai gruppi vulnerabili, che, secondo l'art. 11, devono costituire la preoccupazione principale delle autorità nazionali: i minori possono essere trattenuti soltanto in extrema ratio, mai in istituti penitenziari, e devono potere svolgere attività ludiche e ricreative. I minori hanno diritto, entro tre mesi dalla richiesta di asilo, all'art. 14, ad accedere al sistema scolastico nazionale, prevedendo anche la possibilità che l'istruzione sia impartita nei centri di accoglienza.

Esiste, d'altra parte, la possibilità che le condizioni materiali di accoglienza si riducano o vengano revocate, qualora il richiedente abbandoni il luogo di residenza che gli è stato assegnato non informando l'autorità competente oppure non rispetti il dovere di presentarsi alle autorità o abbia presentato una domanda reiterata o, ancora, il richiedente si sia avvalso indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza, nascondendo le sue risorse finanziarie. La riduzione è, inoltre, prevista nel caso in cui sia stato accertato che il richiedente non abbia presentato la domanda di asilo subito dopo il suo arrivo nello Stato di accoglienza. La decisione, presa dall'autorità competente, deve essere individuale, obiettiva e motivata.

Il Capo IV è interamente dedicato alle persone vulnerabili, quali, ai sensi dell'art. 21., minori accompagnati e non, i disabili, gli anziani, le donne incinte, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, come le vittime di mutilazioni genitali femminili.

Le disposizioni dedicate ai minori sono mutate rispetto a quelle della direttiva del 2003, adottando come criterio fondamentale di trattamento il concetto dell'interesse superiore del fanciullo. L'art. 23 dichiara: "Nel

valutare l'interesse superiore del minore, gli Stati membri tengono debito conto, in particolare, dei seguenti fattori:

- a) la possibilità di ricongiungimento familiare;
- b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore;
- c) le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani;
- d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità.”

Inoltre, è nominato un rappresentante che tutela e assiste il minore non accompagnato, assicurando a quest'ultimo il suo interesse superiore, il suo benessere e il suo sviluppo sociale. Il minore non accompagnato è immediatamente alloggiato o presso centri di accoglienza dotati di apposite strutture per minori o presso famiglie affidatarie. Le autorità competenti intanto si dovranno occupare di rintracciare le famiglie.

Il Capo V è composto dal solo art. 26, che spiega la possibilità di impugnare qualsiasi decisione relativa alla concessione, alla revoca o alla riduzione dei benefici dell'accoglienza. Gli Stati membri garantiscono l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, effettuata da persone qualificate e autorizzate dal diritto nazionale.

La direttiva si propone, inoltre, di mettere in campo *azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza* attraverso, per esempio, la formazione del personale e meccanismi di controllo e sorveglianza delle condizioni di accoglienza.

In conclusione, le politiche elencate dalla direttiva 2013/33/UE, se applicate uniformemente ed efficientemente, potrebbero ridurre l'isolamento e l'esclusione, *e pertanto promuovere relazioni armoniose tra le comunità locali e i centri di accoglienza*. A tale scopo, è fondamentale la conoscenza della lingua del paese di accoglienza, che permette l'inserimento nell'ambito lavorativo ed anche in quello sociale; il lavoro garantisce reddito ed indipendenza al richiedente; l'alloggio, secondo l'UNHCR, permette di tessere relazioni con la comunità, al contrario di centri d'accoglienza collettivi che rischiano di provocare ghettizzazione e non assorbimento nel tessuto socio-economico del paese d'asilo.

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO

2.1 Dalla Legge Martelli alla Bossi-Fini: le risposte italiane alle emergenze

Questo, dunque, il quadro normativo europeo entro cui si è mossa la legislazione italiana a partire dalla legge Martelli (legge 28 febbraio 1990, n. 39, che convertiva il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), che nasce sotto la spinta delle consistenti ondate migratorie e della progressiva diffusione di sentimenti xenofobi e delle Leghe nel Nord della Penisola.

In effetti, a caratterizzare negli anni la legislazione italiana è stata proprio l'esigenza di rispondere in modo immediato e spesso poco meditato a situazioni straordinarie, piuttosto che di costruire una strategia di lungo periodo. La legge del 1990 ampliava la nozione di rifugiato, abrogando la riserva apposta alla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951, la quale limitava lo status di rifugiato soltanto a coloro i quali avessero subito una persecuzione a causa di avvenimenti accaduti prima dell'1 gennaio 1951 in Europa e, dunque, a cittadini stranieri diversi da quelli dell'Est europeo. Introduceva, inoltre, una procedura per il riconoscimento dello status e prevedeva l'erogazione al richiedente di un assegno della durata di 45 giorni,

ritenuti sufficienti per permettere all'organo competente di prendere una decisione in merito alla domanda di asilo.

Nel 1998, quando viene adottata la legge n. 40, cosiddetta Turco-Napolitano, l'Italia è il quarto Paese comunitario dopo la Germania, la Francia ed il Regno Unito per numero di stranieri regolarmente soggiornanti. Dinanzi a questo ingente flusso, il Governo Prodi emana una legge che introduce la regolamentazione e la programmazione degli ingressi, contrasta l'immigrazione clandestina, ma non prevede innovazioni in materia di asilo. Contiene, inoltre, una delega al governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la creazione di testo unico che raggruppassse la legislazione riguardante gli stranieri. La delega ha portato all'adozione del Testo Unico sull'immigrazione n. 286 del 1998.

La legge Bossi-Fini (legge 189/2002) incide notevolmente sul Testo Unico, dando, da una parte, avvio ad un processo di decentramento dell'esame delle domande di asilo attraverso l'istituzione delle Commissioni territoriali; dall'altra, prevedendo numerose ipotesi di trattenimento nei confronti dei richiedenti asilo nei Centri di Permanenza Temporanea, oggi Centri di Identificazione ed Espulsione, per verificarne l'identità o la nazionalità, in mancanza di documenti di viaggio o di identità, oppure per analizzare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo.

Tra l'altro l'art. 32 della legge c.d. "Bossi-Fini" ha introdotto l'art. 1 sexies alla legge n. 39/1990, prevedendo l'istituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA), il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza.

L'approccio emergenziale prosegue con l'adozione di Ordinanze di Protezione Civile (nel caso dell'Emergenza Nord Africa, che ha provocato lo sbarco sulla Penisola di 62mila persone) che ha consentito, da un lato, di risolvere la situazione contingente ma, dall'altro, ha ostacolato l'affermarsi di una visione complessiva e strutturata. Le carenze strutturali del sistema di accoglienza italiano avevano reso necessario il ricorso a posti straordinari, con l'attivazione del programma ENA e la creazione di 26mila posti supplementari. L'ordinanza n. 33 del 28 dicembre 2012 ha stabilito la fine dello stato di emergenza umanitaria che si era aperto per lo straordinario afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa ed il ritorno della gestione ordinaria a partire dall'1 gennaio 2013.

2.2 Il tentativo di uscire dall'emergenza: il Piano Nazionale del 2014

Benché realizzato ancora una volta in reazione ad una nuova emergenza, il "Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", approvato il 10 luglio 2014 da Governo, Regioni ed Enti Locali in Conferenza Unificata, rappresenta in ogni caso un tentativo di dar luogo ad una azione programmata, sancendo l'integrazione tra i vari livelli di governo nazionale e locale.

Il 2014 è infatti l'anno di una nuova ondata di disperati provenienti dal Continente africano; è l'anno in cui l'UNHCR annuncia un dato record, in base al quale sarebbero stati 3419 i profughi morti nelle nostre acque

e 170mila quelli che sono riusciti a sbarcare sulle coste italiane. Di conseguenza, di fronte all'ennesima emergenza, la Conferenza Unificata dichiara la necessità di elaborare un Piano operativo, sopra citato, per la razionalizzazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati *mediante interventi di tipo strutturale in un quadro di leale collaborazione tra i livelli istituzionali*.

Gli obiettivi del Piano sono due: rispondere in modo rapido ai numeri molto elevati e organizzare un piano strutturato grazie ad una *gestione ordinaria e programmabile*, nel tentativo di uscire dalla stagione emergenziale, che aveva caratterizzato gli ultimi 10 anni della politica migratoria e dell'accoglienza italiana. Il Piano prevede tre fasi di accoglienza: la prima, di *soccorso e prima assistenza*, si dovrà sviluppare in strutture governative, dove vengono svolte le procedure di identificazione ed uno screening sanitario, vengono soddisfatti i bisogni materiali, informati i nuovi arrivati mediante l'opuscolo del Ministero dell'Interno ed individuati i nuclei familiari e gli individui vulnerabili. La permanenza in tali centri dovrebbe essere strettamente commisurata alla durata di tali interventi e si dovrebbe in tempi stretti favorire il trasferimento dei richiedenti asilo presso le strutture di prima accoglienza, anche per evitare la saturazione dei CSPA.

Il secondo momento, di *prima accoglienza*, è funzionale al trasferimento delle persone che manifestano la volontà di beneficiare della protezione internazionale. Esso si realizza in 10 centri di livello regionale o interregionale, meglio conosciuti come Hub, cui vengono attribuite le tipiche funzioni svolte dai CARA; la loro presenza è funzionale al raccordo tra il primo soccorso e la seconda accoglienza e il loro ruolo è limitato alla verbalizzazione della domanda di asilo e *all'individuazione della migliore collocazione possibile nel Sistema SPRAR*⁵.

La terza fase elaborata dal Piano operativo è quella di Seconda Accoglienza ed Integrazione, che è da realizzarsi nell'unico sistema di accoglienza previsto per richiedenti e rifugiati, lo SPRAR, e che, con il Piano del 2014, viene estesa anche a strutture di seconda accoglienza per minori stranieri non accompagnati. Il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, entrato in vigore il 30 settembre, recepisce le direttive europee sull'accoglienza e sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Esso abroga il decreto legislativo n. 140/2005 di attuazione della direttiva 2003/9/CE e modifica il decreto legislativo n. 25/2008 di esecuzione della direttiva 2005/85/CE. Nella nuova disciplina dell'accoglienza, inoltre, trova conferma normativa il Piano Nazionale del 2014, in primo luogo nel prevedere l'integrazione tra i diversi livelli istituzionali..

Infatti l'art. 8 del decreto recita: "Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale." A tal fine, viene istituito il Tavolo di coordinamento nazionale, che, ai sensi dell'art. 16, *individua le linee di indirizzo e predisponde la programmazione degli interventi diretti ad ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza*.

⁵ "Piano sull'accoglienza dei migranti" concordato nella seduta della Conferenza Unificata Stato Regioni, Roma 2014.

L'articolo sopra citato recepisce dunque quanto stabilito dall'Intesa del 2014 circa il coinvolgimento delle Regioni, al fine di ripartire in maniera omogenea il flusso di migranti e di alleggerire la pressione sulle Regioni di sbarco. Oltre all'organizzazione della fase di accoglienza, ad esse è conferita la possibilità di elaborare dei programmi per realizzare l'inclusione e l'autonomia dei beneficiari di protezione internazionale, attivando percorsi di formazione e inserimento occupazionale, attività di volontariato funzionali all'integrazione sociale e di assistenza sociale, sfruttando le risorse messe a disposizione dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione. I settori-chiave individuati dal Programma Nazionale 2014-2020 del FAMI risultano chiaramente intrecciati con le capacità detenute e le funzioni attribuite alle Regioni: la formazione linguistica, il sostegno all'occupazione, l'integrazione dei titolari di protezione, la mediazione sociale ed interculturale nei settori dei servizi sociali, sanitari e alloggiativi, l'informazione ed il contrasto alle discriminazioni.

Sono quattro gli ambiti nei quali il Decreto Legislativo n. 142 introduce modifiche significative: la durata del permesso di soggiorno, l'accesso al mercato del lavoro, le informazioni sui motivi di trattenimento ed il sistema di accoglienza.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. 4 del decreto dichiara che il richiedente ha diritto all'ottenimento di un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, che può essere rinnovato se la risposta della Commissione territoriale tarda ad arrivare e se il soggetto ha proceduto al ricorso giurisdizionale dinanzi al mancato riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria; in caso di trattenimento, al richiedente è rilasciato un attestato nominativo. La disposizione relativa alla "Documentazione" del precedente decreto legislativo prevedeva che il permesso di soggiorno avesse una validità di soli tre mesi e che non si trattasse di un documento temporaneo, sostituibile, in caso di esito positivo, con un permesso per asilo.

L'art. 22 si occupa di lavoro e formazione professionale e prevede che il permesso di soggiorno possa permettere di svolgere un'attività lavorativa dopo che siano trascorsi due mesi, e non più sei mesi, dalla presentazione della domanda di asilo.

In merito alle situazioni che legittimano il trattenimento presso un Centro di Identificazione ed Espulsione, il decreto introduce un ulteriore motivo rispetto al decreto legislativo n. 25 del 2008, cioè la presenza di un rischio di fuga; essa viene valutata nel caso in cui il richiedente abbia rilasciato informazioni false sulle proprie generalità per sottrarsi ad un provvedimento di espulsione nei suoi confronti.

Tra i diritti garantiti ai beneficiari di protezione internazionale in seguito al rilascio del permesso di soggiorno, vi sono, oltre allo studio e al lavoro, il diritto al ricongiungimento dei familiari, il mantenimento dell'unità del nucleo familiare, il rilascio di un titolo di viaggio, equiparato al passaporto, di validità quinquennale e rinnovabile, e, infine, il diritto allo stesso trattamento di cui gode il cittadino italiano in materia di assistenza sociale, sanitaria e di accesso agli alloggi pubblici.

Per quanto concerne il sistema di accoglienza, il decreto recepisce l'articolazione in tre fasi del Piano Nazionale: il soccorso, la prima e la seconda accoglienza.

Come stabilito dall'art. 8 par. 2 del decreto legislativo n. 142, la prima si svolge nei Centri di Primo Soccorso ed Accoglienza, strutture allestite ai sensi del decreto legge n. 451 del 1995, convertito nella legge n. 563 del 1995, meglio conosciuta come Legge Puglia, che stabiliva la creazione di tre strutture ricettive sulla frontiera marittima della Regione per far fronte agli arrivi sempre crescenti causati dall'emergenza albanese. In questo modo il Decreto estende a tutto il territorio nazionale e conferisce una base giuridica all'istituzione dei CPSA, che la Legge Puglia aveva introdotto per disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, dunque avvenimenti circoscritti ad una determinata area geografica e ad un arco temporale definito. In tali centri è previsto l'espletamento delle funzioni di soccorso, di prima assistenza e di identificazione.

Secondo la *Roadmap* del settembre 2015, completata la trasformazione degli ex centri governativi (CDA/CARA e CPSA) in Regional Hubs, le strutture adibite allo svolgimento delle operazioni della prima e della seconda fase riusciranno ad ospitare 15.550 migranti alla fine del 2016.

Il Decreto finisce dunque con l'istituzionalizzare e rendere ordinario un sistema, quello della prima assistenza, che era stato aspramente criticato nel 2007 dalla Commissione De Mistura⁶, che aveva osservato che "la normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appare carente e si presta ad interpretazioni difformi e discrezionali. In particolare non risultano definiti né i tempi di trattenimento né i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nei CPSA." La commissione osservava tra l'altro che, a causa della concentrazione degli arrivi in alcuni periodi dell'anno e dell'esistenza di un numero limitato di CPSA gli stranieri venivano di fatto trattenuti presso i centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi, con una media di permanenza tra i 20 e i 30 giorni, senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà personale venisse sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale. Tutt'ora questi centri vengono descritti, ad esempio dal rapporto di Medici Senza Frontiere presentato dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza⁷, come luoghi che presentano condizioni al di sotto degli standard minimi relativamente ai servizi offerti ai migranti.

Per quanto riguarda la seconda fase, le attività di prima accoglienza, secondo l'art. 9, sono gestite dagli enti locali, dalle unioni o consorzi di comuni, dagli enti pubblici o privati che sono esperti nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale. Il decreto n. 142 istituisce, a tal fine, i Centri governativi (i previsti Hub del Piano) che vanno a sostituire gli esistenti CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e CDA (Centri di accoglienza).

Nelle strutture di prima accoglienza vengono effettuate le operazioni di identificazione, se non portate a termine prima, di verbalizzazione della richiesta e di avvio della procedura di esame di quest'ultima; inoltre, si procede alla verifica delle condizioni di salute e della presenza di situazioni di vulnerabilità. La

⁶ Staffan De Mistura, *"Il rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e Permanenza Temporanea"*, Roma 2007, p. 19.

⁷ *"Rapporto di Medici Senza Frontiere sulle condizioni di accoglienza nel CPSA Pozzallo"*, presentato all'attenzione della Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento, Roma 2015.

permanenza del richiedente in strutture simili è consentita per il tempo strettamente necessario alla conclusione di tali attività.

Qualora il richiedente non sia in possesso delle risorse finanziarie sufficienti a condurre un livello di vita dignitoso, egli può chiedere di avere accesso alle misure di seconda accoglienza previste dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). A tal fine, l'art. 14 al comma 2 delega ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione delle modalità di presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione dei progetti di accoglienza.

Il decreto del Ministro dell'Interno del 30 luglio 2013 stabilisce le modalità di cui sopra per il triennio 2014-2016, cui possono partecipare gli enti locali, anche eventualmente associati, le loro unioni o consorzi non titolari di un progetto SPRAR, al fine di favorire la diffusione della rete di accoglienza su tutto il territorio nazionale. Per valutare la domanda, è istituita una Commissione la quale assegna all'ente locale un contributo non superiore all'80% del costo totale del progetto di accoglienza.

Come si rileva dal sito ufficiale dello SPRAR, "Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico."

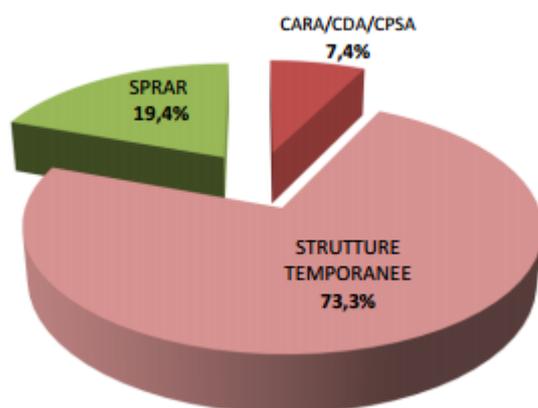
Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati nasce nel 2002 con la Legge Bossi-Fini con l'obiettivo di istituzionalizzare le misure di accoglienza messe in campo già a partire dal 1999 soprattutto da ONG. Esso consiste di una rete di enti locali che si propone di realizzare progetti di *accoglienza* integrata, di creare percorsi individuali di *(ri)conquista dell'autonomia* del titolare di protezione internazionale e di dar luogo ad una partecipazione di quest'ultimo alla vita della realtà locale. Una volta entrato nel circuito SPRAR, il beneficiario deve sottoscrivere il cosiddetto Contratto di Accoglienza con l'ente gestore, che si impegna ad erogare i servizi previsti a colui il quale usufruisce dell'accoglienza che, da parte sua, si impegna a rispettare il regolamento del centro, ad apprendere la lingua italiana, ad adoperarsi in prima persona per la realizzazione del suo progetto di inserimento, a rispettare i termini e le modalità di accoglienza.

Le risorse impiegate nel sistema SPRAR sono pubbliche, così come gli enti politicamente responsabili, Ministero dell'Interno ed enti locali, che operano secondo una governance multilivello. Tra i punti di forza della seconda accoglienza, in Italia, vi è senza dubbio lo sforzo di puntare al coinvolgimento de territori, attraverso, ad esempio, l'istituzione di tavoli di coordinamento nazionale e regionali, permettendo così la partecipazione di tutti gli stakeholders rilevanti, e l'intento di consentire l'inserimento nel contesto economico, sociale e culturale mediante l'adozione di un modello di accoglienza che privilegia i centri di piccole dimensioni e diffusi sul territorio.

Lo SPRAR è stato creato per divenire l'unico sistema di seconda accoglienza, prevedendo la progressiva eliminazione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), così da armonizzare gli standard qualitativi dei

servizi erogati nelle strutture di accoglienza. Tuttavia, nell'ottobre 2015, è stato rilevato che soltanto il 19,4% dei 101mila richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale era accolto nelle strutture SPRAR, mentre il 73,3% risiedeva nelle strutture di accoglienza provvisoria e più di 7mila persone erano distribuite nei vari centri governativi⁸.

Presenze di migranti per tipologia di struttura – 2015



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Ministero dell'Interno

La carenza di posti è stata aggravata dall'estensione dei periodi di permanenza nelle strutture, benché la legge preveda tempi massimi non prorogabili, e, come conseguenza, dal rallentamento del turnover: la criticità della situazione deriva dai lunghi tempi di attesa per la decisione della Commissione territoriale e, nei casi di diniego, dalla durata dei ricorsi giurisdizionali.

2.3 2015-2016: Il sistema italiano di fronte alla nuova impennata dei flussi

L'incremento notevole dei flussi migratori non era stato anticipato dagli interventi di programmazione, quale il Piano Nazionale, che, tuttavia, è riuscito a resistere all'onda d'urto migratoria. D'altra parte, benché il sistema non si sia sgretolato, ne sono emerse le numerose debolezze: la frammentarietà del sistema di accoglienza italiano, che è tuttora caratterizzato da un predominio, dal punto di vista quantitativo, dei centri di accoglienza straordinaria rispetto agli SPRAR; la carenza di posti di quest'ultimo rispetto all'effettivo numero di richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonostante essi siano stati notevolmente implementati; lo scarso turn over nelle strutture e i lunghi tempi di permanenza in strutture straordinarie; la lentezza dei tempi con cui operano le Commissioni territoriali, le quali dovrebbero disporre l'audizione individuale entro 30 giorni dal recepimento della documentazione e decidere entro i 3 giorni successivi; l'assenza di una distribuzione uniforme sul territorio, a causa dell'approccio volontaristico che ha come conseguenza la non assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni locali⁹.

⁸ Fondazione Leone Moressa, "La Buona Accoglienza, analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa", 2015, p. 12.

⁹ Fondazione Leone Moressa, "La Buona Accoglienza, analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa", 2015, pag. 17.

Durante la riunione del 12 dicembre 2013, il Tavolo nazionale di coordinamento ha dichiarato necessaria l'attivazione di ulteriori posti nelle strutture SPRAR per il periodo 2014-2016. Nel 2015, le strutture messe a disposizione dagli 800 comuni italiani coinvolti hanno permesso l'accoglienza di 29.761 titolari e richiedenti asilo. La richiesta del Tavolo nazionale è stata accolta dal Governo che, con decreto del 7 agosto 2015, ha dato avvio al bando dello SPRAR per l'anno 2016/2017, contenente l'avviso *per la presentazione di progetti relativi all'accoglienza di richiedenti/titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria e dei loro familiari per 10.000 posti*, mediante finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Il 14 febbraio scorso si è chiuso il bando SPRAR, in seguito alla proroga di un mese, andato in gran parte deserto: su diecimila posti previsti dal ministero dell'Interno, infatti, i comuni ne hanno messi a disposizione circa 3.200, dato che la loro adesione rimane volontaria e che, per la gran parte degli enti, l'accoglienza non paga in termini di consenso.

“Ravvisata l'esigenza di favorire la rete degli enti locali che erogano i servizi di accoglienza in favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, anche attraverso la maggiore stabilità di progetti già avviati, nonché la semplificazione del procedimento di accesso ai finanziamenti”, il nuovo decreto, approvato il 10 agosto 2016, ha come scopo quello di giungere alla composizione della frattura del sistema di accoglienza italiano, caratterizzato dalla tipica struttura “duale”. Le novità riguardano l'introduzione di un sistema di accesso permanente e le modalità di funzionamento del Sistema: per quanto concerne il primo aspetto, gli enti locali già soggetti di un programma SPRAR potranno inoltrare una richiesta di prosecuzione, mentre coloro i quali entrano per la prima volta nella rete avranno la possibilità di presentare la loro partecipazione in qualsiasi momento dell'anno, in modo da semplificare le procedure di accesso degli enti; inoltre, la Commissione di valutazione pubblicherà le graduatorie di ammissione ai contributi del FNA semestralmente. Il secondo punto prevede il finanziamento da parte del Ministero dell'Interno fino al 95% del costo del progetto, in deroga al limite dell'80% stabilito dai precedenti decreti, nonché l'istituzione di una commissione permanente di verifica delle domande di prosecuzione e di valutazione delle nuove domande. Inoltre, come ha sottolineato il presidente dell'ANCI Piero Fassino, importante è stata l'adozione di una clausola di salvaguardia che esclude che nei Comuni aderenti allo SPRAR siano attivate altre forme di accoglienza non concertata (straordinaria e temporanea) sui territori.

Le linee-guida dettate dal Servizio Centrale elencano i servizi minimi che devono essere garantiti dall'accoglienza integrata fornita dal Sistema di Protezione: essi comprendono interventi materiali di base, come vitto e alloggio, e servizi finalizzati alla *(ri)conquista dell'autonomia individuale*. Tra i più importanti vi è la mediazione linguistico-culturale; l'accoglienza materiale che viene fornita anche attraverso il tanto criticato *pocket money* (min €1,50, max €3,00 pro capite pro die); l'orientamento e l'accesso ai servizi del territorio, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la fruibilità di corsi di apprendimento ed approfondimento della lingua italiana (min 10 h/settimana); la conoscenza del territorio (trasporti pubblici, poste, farmacie); la formazione professionale tenendo conto dei singoli background (curriculum vitae, competenze e riconoscimento dei titoli professionali e di studio conseguiti in Paesi extraeuropei); l'orientamento

all'inserimento lavorativo, come l'informazione sulla legislazione italiana in materia di lavoro, e all'inserimento sociale facilitando il dialogo tra i beneficiari e la comunità locale.

Il richiedente/beneficiario, una volta entrato nel Sistema di Protezione, è, infatti, parte attiva del suo percorso, dalla condizione di partenza al raggiungimento del suo benessere psicologico e alla realizzazione della sua autonomia. Il progetto personalizzato è elaborato in collaborazione con l'équipe, con cui il beneficiario instaura una relazione di fiducia e di reciprocità. In particolare, quest'ultima caratteristica fa in modo che egli non sia considerato come mero destinatario di servizi ed interventi, ma come il protagonista attivo dell'attuazione delle misure di accoglienza.

2.4 Il naufragio di Lampedusa e l'Agenda europea sulle migrazioni

Nel maggio 2015, in seguito al naufragio di 800 persone al largo delle coste siciliane avvenuto nel mese di aprile, l'Unione Europea ha presentato l'Agenda Europea sulle Migrazioni. Essa si apre con una sezione dedicata all'*Azione immediata*, che introduce l'*approccio hotspot*, al fine di gestire al meglio le frontiere esterne dell'Unione Europea. Letteralmente tradotto come "punto caldo", esso comprende le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali, le quali non saranno più svolte soltanto dai funzionari dei paesi interessati (Grecia e Italia); a questi ultimi infatti saranno affiancate autorità provenienti da Europol, EASO, Frontex ed Eurojust. Sebbene fosse stata proprio l'Italia, durante la sua presidenza al Consiglio dell'Unione Europea, a ribadire la necessità di una gestione più uniforme della politica migratoria, il Ministro dell'Interno Alfano parlò, pochi mesi dopo, della mancanza di *norme che possano regolare il funzionamento di queste nuove strutture previste dall'Agenda Europea su cui il Parlamento sarà chiamato a legiferare*, nonché di un commissariamento dell'Italia da parte dell'Europa. Probabilmente un intervento del genere da parte dei membri dell'UE si può spiegare col tentativo di arrestare l'ingente numero di persone che, sbarcate a Lampedusa, evitano di essere sottoposte alle operazioni di identificazione per cercare di raggiungere i Paesi dell'Europa Centro-settentrionale e di portare a termine il loro progetto migratorio: il fenomeno di *wave through* ingloba considerazioni riguardanti il luogo in cui si trovano i familiari già emigrati con l'intento di ricongiungersi con essi o in cui vi è una comunità di connazionali già residenti, la cui presenza garantisce una più rapida integrazione, o in cui sia possibile usufruire di condizioni economiche e lavorative più vantaggiose.

La Roadmap del settembre 2015, tracciata in conformità dell'art. 8 della *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia*, individua quattro porti italiani come Hotspots: Trapani, Porto Empedocle, Pozzallo e Lampedusa. Questi ulteriori centri, non previsti né dalla Direttiva Accoglienza né dal Decreto Legislativo, e che si configurano come strutture chiuse, svolgono le funzioni di *primitiva* accoglienza, come l'espletamento delle attività di pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici. La *tabella di marcia* elenca in modo dettagliato le fasi che si susseguono all'interno degli Hotspots, prevedendo, alla lettera f, che, tramite interviste condotte da funzionari di Polizia, coloro i quali manifestano la volontà di chiedere la protezione

internazionale saranno foto-segnalati come CAT 1 e trasferiti negli Hub regionali in seguito al completamento delle attività di registrazione, mentre le persone in posizione irregolare e che non richiedono l'asilo saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione.

Si ricordi che i decreti di attuazione delle Direttive europee attribuiscono alla Polizia di frontiera il compito di ricezione delle domande di protezione internazionale e alle Commissioni territoriali quello di decidere chi necessita o meno di asilo sul suolo nazionale, mentre ciò che avviene nelle strutture adibite ad Hotspot, è lo spostamento della valutazione del profilo giuridico del richiedente dalla sua naturale sede alla zona di frontiera, dove l'unica fase prevista dalla normativa è quella dell'identificazione.

Il Tavolo Nazionale Asilo ha definito gli Hotspot *luoghi di illegalità*, in cui vengono perpetrate violazioni di diritti fondamentali, come respingimenti arbitrari e collettivi (in base alla nazionalità e alla distinzione tra migranti economici e rifugiati), i quali impongono al migrante di abbandonare il territorio italiano entro 7 giorni e con propri mezzi dalla frontiera di Fiumicino; o la negazione dell'accesso alla procedura di asilo ed uso della forza per le operazioni di identificazione; trattenimenti coatti a scopo identificativo senza alcun controllo giudiziario (art. 13 della Costituzione) e prolungati (periodi superiori alle 48 ore), che per legge non sono legittimi e sono causati dalla mancanza di posti negli Hub regionali e nei centri di seconda accoglienza.

D'altra parte, è necessario che non vi sia una condizione di asimmetria informativa che impedisca al migrante di esercitare il diritto di asilo: il ruolo del servizio di assistenza legale è quindi quello di informare il migrante della sua titolarità al diritto di asilo e delle modalità attraverso cui ottenere lo status di rifugiato. Se si considera, inoltre, che la maggior parte delle persone accolte a Lampedusa presentano profili di estrema vulnerabilità, la tutela legale e l'assistenza psicologica devono giocare un ruolo centrale nelle prime fasi di arrivo, dal momento che quasi tutti portano con sé difficili reminiscenze: non solo la fuga dai paesi di origine, dilaniati da conflitti interni, controllati da dittature e occupati da gruppi terroristici, ma anche le pericolose rotte che portano in Libia ed il cosiddetto "inferno libico".

Nel 2014, l'Italia ha registrato 64 mila richieste di asilo che lo rendono il terzo Paese, dopo Germania e Svezia, per quantità di richiedenti asilo. Emerge, inoltre, dai dati Eurostat del 2014, che la percentuale di rifugiati per abitante in Italia è dello 0,11% e che, in realtà, gli italiani non stiano assistendo ad uno scenario di emergenza e invasione.

2.5 Il "fiore all'occhiello" dell'accoglienza italiana: lo SPRAR

Secondo il Rapporto del Ministero dell'Interno, nel 2014, la gestione dei Centri governativi (CARA, CAS e CIE) è costata 918,5 milioni di euro; mentre le attività dell'accoglienza ordinaria dello SPRAR sono costate 242,5 milioni di euro. Spesso l'Unione Europea ha sottolineato come a fronte di un modello considerato il fiore all'occhiello dell'accoglienza italiana, la maggior parte delle risorse destinate al settore venga impiegata in centri, spesso ex hotel, gestiti da personale privo di competenze e di esperienze pregresse coi migranti, la cui unica preoccupazione è fornire vitto e alloggio e non puntare ad un programma di

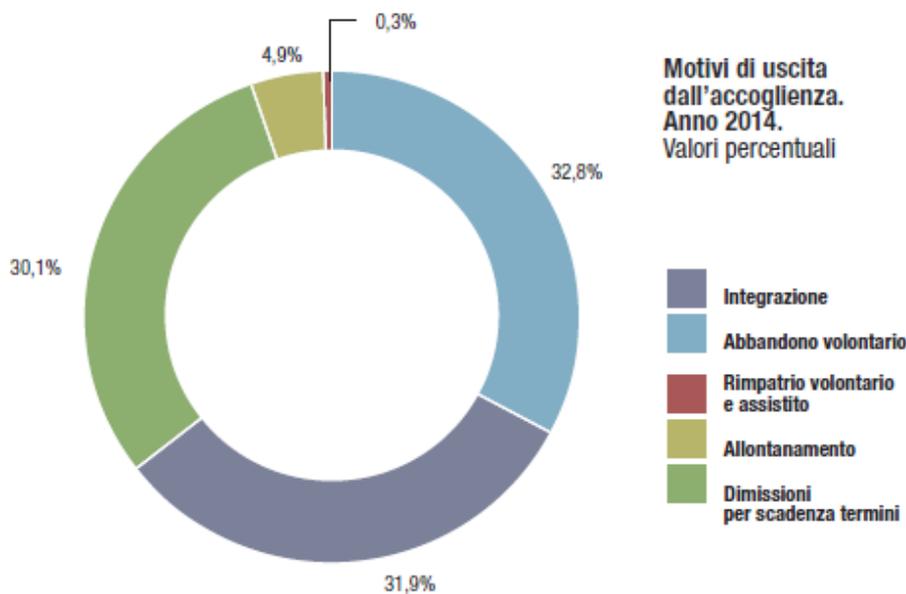
integrazione, in cui sono assenti meccanismi di sorveglianza del livello di accoglienza erogato e trasparenza nelle modalità di spesa.

In base ad una ricerca della Fondazione Leone Moressa che ha condotto un'analisi comparativa tra l'accoglienza riservata dall'Italia ai richiedenti e titolari di protezione internazionale rispetto a quella fornita nel resto degli Stati europei sottoposti alla medesima pressione migratoria, "il volume di spesa per i richiedenti asilo è sostanzialmente in linea con quelli di altri paesi in situazione ordinaria" ed anche il dato pro-capite evidenzia che in Italia non si ha una spesa particolarmente elevata, ma inferiore a quella affrontata da Germania e Svezia. Per quanto riguarda i costi dell'accoglienza, il Viminale ha stimato per l'anno 2015 una spesa complessiva di 1.162 milioni di euro, equivalenti allo 0,14% della spesa pubblica nazionale¹⁰. Oltretutto, come spiega Daniela Di Capua, direttrice del Servizio Centrale dello SPRAR, "spendere bene per l'accoglienza significa anche migliorare l'economia del luogo in cui vengono inseriti i richiedenti asilo." Tuttavia, nonostante si stia investendo molto più che in passato sul sistema di seconda accoglienza, manca una visione di lungo termine e perdura una gestione emergenziale del fenomeno, che, invece, è ormai congenito ed è destinato a caratterizzare la storia italiana. In quanto naturale sbocco dei flussi migratori del Mediterraneo, l'Italia deve adottare una gestione accorta e precisa delle risorse pubbliche per tagliare la dispersione di denaro ed i continui rinvii.

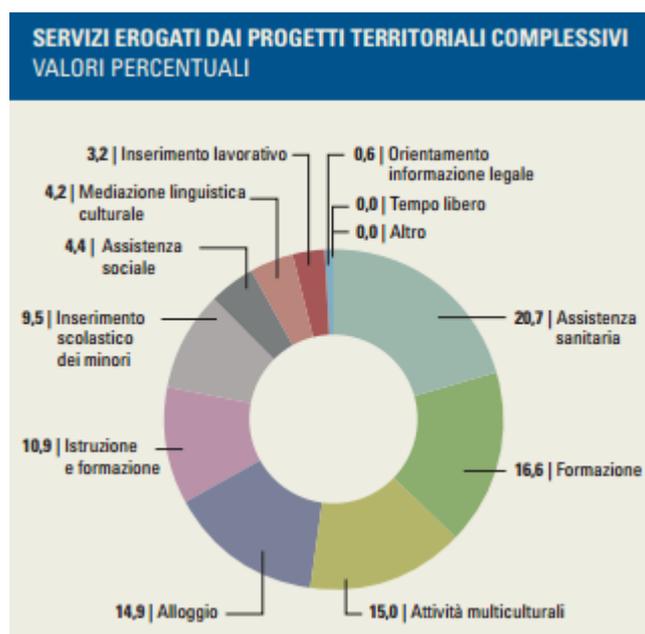
Il "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2015" svolto dall'ANCI, nell'elencare i motivi di uscita dalle strutture SPRAR, dimostra che il 31,9% delle persone non più accolte, ha raggiunto un percorso avanzato di inserimento socio-economico, il 30,1% è stato costretto ad uscire dal progetto perché ha superato i termini massimi di soggiorno nelle strutture il 32,8% ha lasciato la struttura spontaneamente. Quest'ultimo dato può essere spiegato dal fatto che il 72% degli accolti nello SPRAR, nel 2014, aveva tra i 18 ed i 30 anni, dunque muniti di un progetto migratorio definito e vogliosi di realizzarlo.

Ancora, si può notare come rispetto al 2013, sia cresciuta la percentuale di persone che hanno abbandonato volontariamente e sia diminuito, invece, il dato relativo a coloro i quali sono riusciti a portare a termine l'obiettivo dell'integrazione. Sicuramente una delle cause è da ricercare nella crisi economica che affligge tuttora la Penisola e che rende meno efficiente gli interventi messi in campo dalle istituzioni per l'inclusione dei beneficiari della seconda accoglienza nel contesto socio-economico.

¹⁰ Cittadinanzattiva, LasciateCIEntrare, Libera, "InCAstrati, Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo", 2016.



11



12

Rispetto al 2014, il Rapporto annuale SPRAR 2015 rivela che le attività finalizzate all'integrazione socio-lavorativa hanno acquisito un peso maggiore all'interno dell'insieme dei servizi erogati, in relazione agli anni precedenti durante i quali la percentuale delle attività legate alla prima fase dell'accoglienza era superiore. I settori che hanno realizzato un incremento sono stati la formazione, l'istruzione e l'inserimento scolastico dei minori, segnale dell'abbandono del carattere emergenziale della politica migratoria da parte dei governi, che hanno ampliato la capacità ricettiva e favorito la cooperazione tra gli attori del settore.

D'altra parte, gli ambiti della mediazione linguistico culturale, dell'assistenza sociale e dell'inserimento lavorativo hanno perso parecchi punti a causa probabilmente della fase economica depressiva.

Infine, è necessario, ai fini di un incremento dell'efficienza del sistema di accoglienza italiano, distinguere la nozione di accoglienza da quella di integrazione: mentre la prima presuppone un intervento quasi esclusivo dell'operatore nei confronti del cittadino straniero nell'erogazione del servizio previsto, la seconda consiste

¹¹ Anci, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia", 2015, p. 113.

¹² Anci, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia", 2015, p. 136.

nel protagonismo dell'utente che deve riconquistare la dignità persa e riacquistare la sua autonomia. D'altra parte, è fondamentale che del percorso di integrazione faccia anche parte la comunità di accoglienza, la quale dovrebbe essere animata da un atteggiamento di apertura all'incontro con culture diverse dalla propria per dar luogo ad una interazione positiva.

L'indebolimento dello stato sociale e la drastica riduzione dei servizi offerti dallo Stato a favore dello strato più debole della popolazione ha indubbiamente avuto delle ripercussioni negative sulla partecipazione della comunità locale ed aumentato il senso di malessere e sospetto degli autoctoni nei confronti dei richiedenti e dei beneficiari della protezione internazionale.

Laura Zanfrini, docente di Sociologia delle migrazioni e della convivenza interetnica all'Università Cattolica di Milano, ipotizza che, nonostante la progressiva stabilizzazione degli immigrati nella società e la crescita della seconda accoglienza, l'Italia mantenga il profilo di un paese di recente immigrazione.¹³

TERZO CAPITOLO

INDAGINE SUL CAMPO

3.1. Il sistema di accoglienza nella provincia di Agrigento

Secondo i dati del 2016, la Sicilia ospita il 12% del totale dei richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale. Inoltre, essa presenta il rapporto più alto tra migranti ospitati nei centri di accoglienza e popolazione residente, che equivale a 30 presenze per ogni 1000 abitanti ed è la regione in cui le strutture

¹³ Laura Zanfrini, *“Esiste anche il diritto a non emigrare”*, Famiglia Cristina, 2015.

temporanee hanno in media un numero di posti più alto rispetto al resto delle regioni italiane, destinando 53 posti contro i 18 dei centri lombardi.

Con riferimento ai dati della provincia di Agrigento, nell'anno 2015, gli sbarchi sono stati 180 e hanno permesso l'arrivo di 27.135 persone; di questi sbarchi, 157 sono avvenuti a Lampedusa e 23 sulle coste agrigentine. Le nazionalità più presenti tra le persone sbarcate sono state: eritrea, somala, nigeriana e marocchina. Relativamente al sistema europeo di *relocation*, secondo i dati della Prefettura di Agrigento del 22 gennaio del 2015, i migranti che hanno avuto accesso alla procedura sono stati 354, tra cui prevalgono i migranti eritrei e tra cui compaiono pochissimi siriani, grazie all'apertura in quel periodo della rotta balcanica. I richiedenti che, in base alla loro nazionalità, hanno accesso alla *relocation*, vengono trasferiti nell'Hub di Siculiana, in cui, al 22 gennaio, erano presenti, tra gli altri, 275 stranieri «rilocandi»: 253 eritrei, cinque siriani, otto iracheni, uno proveniente dalla Repubblica Centrafricana e poche persone di altre nazionalità.¹⁴ Chi, durante l'intervista con le forze dell'ordine dell'Hotspot di Lampedusa, manifesta la volontà di chiedere la protezione internazionale, verrà trasferito, insieme ai relocandi, nell'Hub di Villa Sikanìa e in seguito, secondo il piano di riparto e distribuzione concordato con il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, spostato nelle altre regioni e nelle altre strutture di accoglienza del Paese.

Nel resoconto stenografico dell'audizione, svoltasi a gennaio del 2016, del Prefetto di Agrigento Diomede dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, stupisce la precisazione che viene continuamente fatta circa l'erogazione dell'informativa legale nei confronti delle persone che a Lampedusa hanno fornito motivi diversi dell'asilo e sono costretti ad abbandonare il suolo italiano. I respingimenti in provincia di Agrigento sarebbero stati 1426, da fine settembre al 22 gennaio, di cui 311 con trattenimento presso i CIE e 1115 con intimazione a lasciare il territorio nazionale entro sette giorni. : “A questo proposito, però, è assolutamente doveroso precisare che, proprio perché hanno questo arco di tempo, nonostante nei loro confronti sia emesso il provvedimento di allontanamento, a queste persone viene data la possibilità di essere adeguatamente assistite, a fronte di una dichiarazione dell'intenzione di chiedere asilo (è sufficiente l'intenzione). Ciò dipende dal fatto che a, ogni piè sospinto, l'informazione di carattere normativo sui loro diritti viene continuamente fornita.” Tale dichiarazione si pone in netto contrasto con quanto affermato dalle organizzazioni e associazioni che operano nell'Isola lampedusana.

Nello stesso giorno, ha preso parte all'audizione Mario Finocchiaro, Questore di Agrigento, il quale ha dedicato più attenzione alle procedure svolte dalle forze dell'ordine all'interno del centro di contrada Imbriacola, raccontando come *sul foto-segnalamento ultimamente si è particolarmente rigidi*, impedendo a coloro i quali si rifiutano di sottoporsi alle procedure di essere trasferiti in altre strutture. Il fenomeno riguarda in particolare le nazionalità siriana ed eritrea ed ha comportato un rallentamento del turn-over che, secondo la Roadmap, dovrebbe aggirarsi tra le 48 e le 72 ore. Il Questore ha, inoltre, ammesso *che indubbiamente con l'hotspot è cambiato qualcosa*, perché esso, per sua stessa natura, è una struttura nella quale fare una scrematura, una distinzione in categorie: richiedenti protezione internazionale, tra cui coloro

¹⁴ Nicola Diomede, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, seduta n. 38 di Martedì 26 gennaio 2016.

che, sulla base della loro nazionalità, hanno automaticamente accesso al programma di ricollocazione in altri paesi europei, e poi coloro che, invece, non manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.

3.2. L'hotspot di Lampedusa: intervista all'operatrice legale

Il 31 agosto 2016 sono sbarcati sulle coste siciliane 2664 migranti e l'Hotspot di contrada Imbriacola è arrivato ad ospitarne 1375, benché la struttura sia predisposta per accogliere 500 unità. Ripercorrendo la storia del centro, emerge un percorso travagliato, a partire dal 2013, quando il TG2 ha trasmesso le immagini di trattamenti inumani e degradanti cui sono stati soggetti i migranti, nudi e al freddo, in fila per la disinfezione contro la scabbia, ad opera della cooperativa Sisifo. Dopo lo scandalo, il Centro di soccorso e prima accoglienza viene chiuso per molti mesi fino a quando la prefettura di Agrigento ha indetto una gara a procedura negoziata, cui sono stati invitati soltanto 7 soggetti, tra cui la Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia, la quale si è aggiudicata l'appalto per una somma di 4 milioni di euro. Già gestore del centro di Isola Capo Rizzuto, in Calabria, viene designato come direttore del centro di Lampedusa il suocero del fratello del Ministro dell'Interno Angelino Alfano, Lorenzo Montana, il quale, tuttavia, ha declinato l'incarico per le aspre polemiche. Nell'Isola dell'accoglienza, grazie all'istituzione degli Hotspots, l'Unione europea è riuscita ad aggirare il principio fondamentale sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, cioè diritto di chiedere asilo, diritto inalienabile della persona, un diritto soggettivo che non può essere negato a seconda di classificazioni prestabilite sulla base della cittadinanza, un diritto che non può essere escluso da una valutazione discrezionale della polizia.¹⁵ Un'altra procedura illegittima è costituita da foglietti prestampati con i quali ai migranti appena sbarcati si pongono domande che possono pregiudicarne il futuro. Molti di coloro che rispondono affermativamente di volere lavorare in futuro, sono così definiti migranti economici e ricevono immediatamente un provvedimento di "respingimento differito" ai sensi dell'art. 10 comma 2 del Testo Unico sull'immigrazione. Un ordine impossibile da eseguire, senza mezzi e documenti, il marchio della clandestinità, l'esclusione definitiva dal sistema di accoglienza. Oltretutto, coloro i quali arrivano a Lampedusa attraverso la Libia su barconi fatiscenti dovrebbero comunque essere accolti in Italia in virtù di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Dall'intervista realizzata con Roberta Zicari, giovane informatrice legale presso l'Hotspot lampedusano, tuttavia, si rileva una parziale smentita degli assunti precedenti o il tentativo di eludere alcuni quesiti. Infatti, con riferimento all'VIII punto (somministrazione di informative strutturate sul funzionamento delle procedure di richiesta della protezione internazionale e della procedura di ricollocazione) della sequenza operativa descritta dalle Procedure Operative Standard (POS), la domanda posta è se tutti i migranti, come stabilito anche dalla legge, ricevono informazioni circa i loro diritti e doveri in materia di immigrazione e asilo in forma e in lingua a loro comprensibile, grazie all'impiego di mediatori culturali e assistenti legali. Roberta Zicari dichiara che le

¹⁵ Oxfam Italia, "HOTSPOT, IL DIRITTO NEGATO Un sistema privo di cornice giuridica sta minacciando i diritti dei migranti che arrivano sulle coste italiane.", 2016.

informazioni vengono correttamente erogate dal personale dell'ente gestore e dalle associazioni presenti nel centro, anche attraverso la distribuzione di opuscoli informativi.

In altri casi, le osservazioni presenti nelle indagini svolte dalle Organizzazioni presenti nel centro dell'Isola vengono confermate, come nel caso dei respingimenti decretati senza che vi sia stata una valutazione individuale da parte della Commissione territorialmente responsabile o in base alla nazionalità, con una conseguente meccanica distinzione tra migranti economici e rifugiati. Emerge, inoltre, la conferma dell'enorme margine di discrezionalità creato dalle POS, emanate dal Ministero dell'Interno, le quali, stabilendo che *il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il quadro normativo vigente*, permette un trattenimento oltre le 48 ore.

Di fronte alle enormi difficoltà che si manifestano giornalmente nell'Hotspot di Lampedusa, dove avviene il primo approdo, l'analisi di una operatrice come Roberta Zicari appare in linea con le preoccupazioni addotte dalle Organizzazioni che operano nei vari Hotspot: fondamentale, a suo parere, è la necessità di stabilire la natura dell'hot spot e/o redigere una normativa apposita con particolare riferimento alle libertà dei migranti, così come velocizzare la tempistica in merito ai trasferimenti, data la natura dell'Hotspot, ossia una struttura ponte, temporanea, di mera prima accoglienza e identificazione. Ammette anche che, accanto alla redazione del foglio notizie, occorrerebbe la presenza di un informatore legale terzo ed indipendente, *che possa tutelare e garantire il migrante, aiutandolo a comprendere il quesito rivoltagli e rispondere, quindi, in maniera veritiera in merito ai motivi che lo hanno spinto ad entrare illegalmente in Europa*.

Al di là della sua esperienza quotidiana a Lampedusa, Roberta Zicari ritiene che nell'Unione Europea debba essere prioritario il tema della prospettiva lavorativa del migrante (sia economica che rifugiato): "Il lavoro è l'unico mezzo per garantire una esistenza degna, integrazione e welfare." D'altra parte, la possibilità di impiego dovrebbe essere assicurata anche a chi si trova in un Centro di Identificazione ed Espulsione a causa di un provvedimento di espulsione e non perché destinatario di condanne penali. Infatti, ci ricorda che, in assenza di un accordo bilaterale con il Paese di origine del migrante, non è attuabile il rimpatrio, cosicché egli rimarrà illegalmente sul territorio italiano fino a quando non sarà rintracciato e nuovamente condotto dalle autorità in un CIE.

3.3. L'hub di Siculiana

Non sono poche le strutture alberghiere che hanno deciso di trasformarsi da hotel a centri di accoglienza: tra queste vi è il centro di Siculiana, ex resort turistico a tre stelle convertito nel 2014 in Centro di prima accoglienza (art. 9 d. lgs. N. 142/2015), definito Hub dal Piano approvato il 10 luglio 2014 e dalla Roadmap italiana.

Essi possono ospitare fino a 200 richiedenti asilo, i quali usufruiscono non solo di servizi materiali. Si tratta di strutture aperte, utilizzate nella prima fase e destinate a ricevere i cittadini di Paesi terzi che sono già stati sottoposti alle procedure di foto-segnalamento e che hanno già richiesto, arrivati nell'Hotspot di Lampedusa, protezione internazionale. Inoltre, insieme ai centri di Bari, Crotone e Roma, Siculiana accoglie anche i

cosiddetti *relocandi* in attesa di essere distribuiti tra i vari paesi europei. Riguardo a questi ultimi centri, bisogna tenere in considerazione che il sistema europeo di *relocation* ha ottenuto scarsissimi risultati, dal momento che fino al maggio del 2016 i migranti oggetto di questo provvedimento erano appena 670, aumentando così il sovraffollamento e determinando un peggioramento delle condizioni di permanenza dei migranti.

Due anni fa, la struttura siculianese di Villa Sikanìa è stata presa in gestione dall'associazione culturale Cometa, legata ad Acuarinto che detiene il monopolio dell'accoglienza ad Agrigento.

Lo schema di capitolato di gara del 2016 per aggiudicarsi la gestione degli Hubs regionali descrive il contenuto dei servizi e le caratteristiche delle forniture: la mediazione linguistico-culturale deve garantire che all'interno del centro vi siano operatori che parlino la maggior parte delle lingue usate dai migranti, come l'arabo, il tigrino, l'amarico ed il somalo, al fine di rendere più fruibili i servizi offerti dalla struttura; un servizio di informazione sulla normativa italiana ed europea in materia di immigrazione ed asilo, che presenti la possibilità di inserimento nel sistema di protezione internazionale, nonché sull'orientamento al territorio allo scopo di agevolare l'accesso ai servizi pubblici e al servizio scolastico, alla formazione professionale e al mercato del lavoro per coloro i quali, dopo l'audizione con la Commissione territoriale, hanno ottenuto il permesso di soggiorno; l'assistenza socio-psicologica deve essere erogata con particolare attenzione nei confronti delle categorie vulnerabili; la previsione di attività ludico-ricreative, sportive e di luoghi adibiti all'espletamento delle funzioni religiose; il servizio cruciale è rappresentato dall'insegnamento della lingua italiana, il cui apprendimento è da considerare il presupposto essenziale per l'integrazione, in particolare nell'ambito lavorativo, del richiedente asilo. Il tentativo di verificare il rispetto delle condizioni imposte dal bando si è scontrato con il silenzio del responsabile della Cooperativa Acuarinto che, attraverso l'associazione Cometa, gestisce il centro, il quale, dopo aver affermato la sua disponibilità, non ha però nei fatti risposto alle domane proposte.

3.4 I Centri di Accoglienza Straordinaria: intervista all'assistente sociale

Come già mostrato, i Centri di Accoglienza Straordinaria, strutture che per definizione sono predisposte per situazioni emergenziali e temporanee, sono diventati parte strutturale del sistema di accoglienza italiano e hanno assunto, dal punto di vista numerico (sono 3.100), più rilevanza rispetto allo SPRAR (430 progetti). Essi sono stati istituiti con Circolare del Ministero dell'Interno n.104 dell'8 gennaio del 2014 a fronte del massiccio afflusso e della saturazione dei centri governativi e del sistema SPRAR. Due mesi dopo, una nuova Circolare disponeva che le Prefetture avrebbero potuto stipulare convenzioni per l'apertura dei CAS fino al 30 giugno 2014. A distanza di due anni, questi centri "eccezionali" ospitano il 72% delle persone arrivate sulle coste italiane, corrispondenti a 70.918 richiedenti asilo: essi vi sostano in media 4 o 5 mesi in attesa dell'audizione con la Commissione Territoriale ed altri due prima che quest'ultima decida in merito alla domanda di protezione internazionale. Soltanto alla fine del 2015, i bandi per l'erogazione dei servizi all'interno dei CAS hanno integrato delle novità che migliorano la qualità della permanenza dei richiedenti

attraverso, ad esempio, l'aumento delle ore destinate all'assistenza psicologica e al servizio di mediazione linguistica e culturale.

Benché 3 centri su 4 siano straordinari, è inesistente un elenco pubblico delle strutture e la procedura attraverso cui gli attori si aggiudicano gli appalti non è del tutto trasparente. La natura emergenziale dei CAS consente semplificazioni per quanto riguarda l'iter di assegnazione del contratto e garantisce un sistema più fluido per la gestione degli immigrati e il controllo interno, producendo facili opportunità di speculazione privata e terreno fertile per infiltrazioni criminali. Gli enti che si assicurano il business, orbitando intorno ai Cas, sono i più svariati e vanno dall'Amministrazione Comunale, agli imprenditori locali fino alle realtà del Terzo settore.¹⁶ Il sistema può essere definito ibrido, data l'eterogeneità dei soggetti coinvolti e la mancanza di una strategia coordinata e di una regia nazionale. In Sicilia, ne sono presenti 105 e tra questi vi è quello di Favara, gestito dalla associazione Onlus *La mano di Francesco*, il cui presidente è l'ex primo cittadino della stessa città. Sicuramente il merito dei CAS è quello di avere dimensioni medio-piccole rispetto ad altre strutture adibite per i CARA, ma d'altra parte i piani straordinari e le convenzioni provvisorie rendono il sistema nel suo complesso inefficiente. I servizi erogati nelle strutture temporanee, dovrebbero essere coerenti con le linee guida dello SPRAR, come sancito dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 17 dicembre del 2014, in quanto essi sono da considerarsi come SPRAR di secondo ordine.

Una dichiarazione dell'aprile 2016 del Capo del Dipartimento libertà civili e immigrazione, il Prefetto Morcone, individua come obiettivi di medio periodo la chiusura dei CAS e il potenziamento degli SPRAR. Al di là delle generalizzazioni riguardo ai centri temporanei, descritti come il male dell'accoglienza italiana, è utile chiedersi se essa effettivamente dia un ampio margine di discrezionalità ai gestori e se dunque aumenti le probabilità di infiltrazioni criminali. Questa è una delle domande poste all'assistente sociale del Centro di Accoglienza Straordinaria di Favara, in provincia di Agrigento. In realtà, le risposte fornite sono molto chiare e non lasciano alcun dubbio: il centro mette a disposizione 60 posti, attualmente ne accoglie 42 e non ha avuto episodi di sovraffollamento. Ammette, d'altra parte, che, sebbene la permanenza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di seconda accoglienza, nella prassi, dinanzi alla saturazione delle strutture di seconda accoglienza, alcuni richiedenti protezione internazionale sono ospitati nel centro dall'estate del 2014. Ha raccontato anche di allontanamenti volontari, le cui cause sarebbero, per lei, attribuibili non già alla rete della tratta di esseri umani, ma ad un naturale trasferimento dei richiedenti nelle città del Nord-Italia e della Germania, dove l'accoglienza ha raggiunto livelli superiori dal punto di vista qualitativo.

L'ultimo bando indetto per i CAS risale al 2008 e, come sancito dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 17 dicembre 2014, si prevede una equiparazione tra i servizi erogati negli SPRAR e quelli nei CAS. In questi ultimi, oltre ad un'accoglienza materiale, si dovrebbero cominciare a muovere i primi passi verso l'integrazione del richiedente asilo, il quale probabilmente non riuscirà mai ad entrare in una struttura del Sistema di protezione e non usufruirà dunque dei servizi della gestione integrata. L'assistente sociale, che lavora lì sin dall'apertura del CAS, nota un miglioramento sostanziale rispetto alle prime assegnazioni che il

¹⁶ Informa-azione, "L'Accoglienza e le accoglienze: una riflessione sulla gestione degli immigrati", p. 2.

centro si è aggiudicato e tiene a precisare che i servizi erogati non si limitano all'accoglienza materiale, ma coinvolgono l'assistenza sanitaria, con l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, il sostegno nello sviluppo della documentazione necessaria al rilascio del permesso di soggiorno e all'accesso del richiedente ai servizi presenti sul territorio, l'iscrizione ad un corso di alfabetizzazione di lingua italiana, la cui durata è di due ore giornaliere e alla cui conclusione sarà rilasciato un certificato attestante una frequenza di almeno il 70% del carico, ma anche l'erogazione al suo interno di lezioni di italiano per altre due ore svolte durante la mattina. Inoltre, il mediatore linguistico impiegato nel centro svolge la sua attività in inglese, francese ed arabo, riuscendo così a coprire il numero di lingue parlate dai soggetti accolti nella struttura, ed il sostegno socio-psicologico è assicurato anche a soggetti che non rientrano nella categoria vulnerabile per due ore al giorno, ma nella prassi l'assistente sociale e lo psicologo sono sempre presenti nella struttura.

CONCLUSIONE

La dinamicità e la possibilità di movimento hanno permesso ed incoraggiato nei secoli sviluppo, creato opportunità a disposizione degli individui e consentito l'accesso alle risorse e la riduzione della povertà nel mondo. Tuttavia, di fronte a flussi migratori incontenibili e forzati, in quanto provocati da guerre, fame e persecuzioni, l'Occidente ha tentato di elaborare soluzioni e strutturare risposte, basate però su un presupposto erroneo: la percezione dell'immigrazione come un problema e non come una risorsa (Kyenge, 2013). Ed ancora, l'approccio emergenziale sia a livello regionale che nazionale ha permesso la diffusione di una rappresentazione astratta e standardizzata del rifugiato: un soggetto clandestino, arrivato in Europa con l'obiettivo di diffondere il germe islamista e terrorista, ma anche manchevole, bisognoso di assistenza materiale. Da qui l'adozione di interventi precari e non programmati, in attesa di un miracolo che possa arrestare un fenomeno strutturale, ma anche assistenza di bassa soglia, fornita in grandi centri. D'altra parte, c'è anche chi ha argomentato che il sistema della seconda accoglienza si fonda sul presupposto, di memoria colonialista, che gli immigrati non siano capaci di autodeterminarsi: da qui la previsione che siano assistiti

legalmente, vestiti, informati, tradotti, preparati, formati, plasmati. L'articolazione dell'accoglienza secondaria sarebbe tendente sulla carta alla "riconquista dell'autonomia", ma in realtà "infantilizzante"¹⁷.

Come ha argomentato Peter Nyers¹⁸, "la repentinità dei flussi di massa dei rifugiati, le condizioni complesse e variegate che causano la fuga, e l'elevato numero di persone in cerca di protezione e di asilo sono tutte ragioni che contribuiscono a far sì che i rifugiati siano stati storicamente classificati in termini di crisi. Di conseguenza, nonostante tutte le prove che i rifugiati sono un fenomeno diffuso e duraturo della vita politica moderna, le organizzazioni internazionali incaricate di proteggere costantemente i rifugiati sono state concepite in termini di crisi o di gestione dell'emergenza"

Si è visto infatti, dall'analisi brevemente condotta, che sia la normativa europea sia quella italiana sono nate e si sono evolute sotto la spinta delle diverse "emergenze" e sono state animate a lungo dalla pretesa di contenere il fenomeno in attesa che esso si esaurisse naturalmente per il venir meno delle condizioni che lo avevano determinato: da ciò derivava probabilmente un approccio poco attento all'integrazione e in alcuni casi quasi "segregatorio". Gli atti legislativi più recenti, ed in particolare la Direttiva 2013/33/UE e le norme italiane che ne hanno recepito i principi, hanno assunto un punto di vista almeno in parte diverso e, insistendo sull'accesso al lavoro come strumento essenziale di integrazione, sembrano far propria l'idea che il fenomeno migratorio vada considerato strutturale e che l'Europa dovrà attrezzarsi per cogliere le opportunità che l'arrivo di masse di lavoratori giovani e in molti casi qualificati possono rappresentare per il proprio stesso futuro. Ciò almeno in teoria, perché l'inchiesta sul campo, benché resa difficile dal rifiuto di fatto di rispondere alle domande da parte di alcuni responsabili delle strutture di accoglienza e dall'elusione da parte di altri delle domande più "scottanti", ha mostrato come nella realtà le cose stiano in modo almeno in parte diverso e come le autorità italiane, ma soprattutto europee operino sostanzialmente per ridurre al minimo il numero di coloro che potranno avere accesso al sistema di accoglienza, attraverso un'informazione rivolta ai migranti formalmente corretta ma nella sostanza lesiva del diritto ad essere informati sui propri diritti in modo chiaro e comprensibile e di esprimere la propria volontà liberamente e consapevolmente. Ciò emerge in particolare per l'Hotspot di Lampedusa, centro per il quale le affermazioni di Roberta Zicari convergono nella sostanza con quanto già rilevato dagli osservatori riguardo appunto alla carenza di informazioni impartite in modo corretto. Viene inoltre confermata una pratica che costituisce un grave *vulnus* al diritto internazionale, quella dei respingimenti di massa operati soltanto sulla base della nazionalità, senza un esame accurato delle singole posizioni. Dalle parole di Roberta Zicari emerge poi quello che rappresenta certamente uno dei punti critici dell'intero sistema, e cioè la mancanza di certezze sui tempi di sosta in ciascuna struttura durante il lungo iter di esame delle richieste di protezione internazionale. La permanenza nei centri di soccorso e prima assistenza ed in quelli di prima accoglienza per periodi assai più lunghi di quelli per i quali essi sono stati creati, ne snatura la funzione e rimanda ad un momento troppo lontano le pratiche finalizzate all'integrazione. Essa inoltre, insieme al frequente sovraffollamento dei centri, oltre a creare disagio e frustrazione in chi è costretto ad una troppo lunga inattività, provoca spesso

¹⁷ Informa-azione, "L'Accoglienza e le accoglienze: una riflessione sulla gestione degli immigrati."

¹⁸ NYERS, Peter, "Rethinking refugees. Beyond states of emergency", p. 9.

insofferenza e rabbia nelle comunità locali di fronte ad una presenza di giovani immigrati troppo numerosa e inoperosa. Le notizie recentissime su un nuovo blocco delle richieste di protezione a fronte del carico eccessivo sulle Commissioni esaminatrici non promette che la situazione possa migliorare nel futuro prossimo.

Nel mettere in evidenza le criticità del sistema non va infine taciuta la posizione monopolistica assunta da alcuni soggetti o addirittura il ruolo di gruppi legati da vincoli di parentela o di amicizia ad importanti personaggi politici nella gestione dell'accoglienza.

A fronte degli aspetti negativi messi in luce dall'analisi svolta, vanno però evidenziate le luci, rappresentate soprattutto dai centri di seconda accoglienza, i quali, anche quando sono costituiti dai CAS, riescono nel complesso a svolgere un ruolo importante nel percorso verso l'integrazione. L'assistente sociale intervistata, che opera nel CAS di Favara, traccia un quadro sostanzialmente positivo dei servizi erogati e dell'attività complessiva del centro. E benché vada rilevato lo sviluppo di una sorta di "economia dell'accoglienza", con la trasformazione in centri di diverse strutture alberghiere e di molte abitazioni private, non si può negare che la diffusione nel territorio di strutture di piccole dimensioni favorisca la loro accettazione da parte delle comunità locali e influenzi positivamente il cammino verso l'integrazione. La permanenza nei centri dell'agrigentino, tuttavia, come emerge anche dall'intervista citata, è vista nella maggior parte dei casi come una semplice tappa lungo un percorso che porterà un numero significativo di richiedenti asilo verso mete diverse del nord Italia o del nord Europa: un territorio povero di risorse e di prospettive come quello di Agrigento non offre certo molte possibilità a chi è fuggito con la speranza di costruirsi un futuro di lavoro e benessere.

D'altra parte, si muove nella direzione dell'attuazione di un'accoglienza micro-diffusa anche l'ultimo decreto del governo. Va inoltre segnalata l'iniziativa del Ministro dell'Interno, il quale ha lanciato 'una task force operativa per un check up straordinario di tutte le strutture di accoglienza sul territorio', volta alla riorganizzazione della rete e al potenziamento del sistema dei controlli sui gestori e sulle modalità di funzionamento dei centri.

Su piano politico, non si può non mettere in evidenza l'approccio manifestato dal governo italiano, soprattutto nel corso del mese di settembre di quest'anno, che sembra esprimere la volontà di opporsi alle tendenze nazionalistiche e all'atteggiamento di *passing the buck* dei Membri dell'Unione Europea, e di investire sull'accoglienza, eliminando le sacche di criminalità che si sono insediate grazie al disordine legislativo e alla inorganicità del sistema di accoglienza e di integrazione. L'opposizione del governo italiano si è manifestata in particolare negli ultimi giorni, durante il Summit delle Nazioni Unite e a Bratislava, dove si è tenuto un vertice informale tra i capi di governo europei che si è risolto in una rottura: da una parte, la Cancelliera Merkel che, dopo aver perso una elezione amministrativa dopo l'altra, tenta di risollevarle le sue sorti promettendo ai suoi concittadini che il prossimo anno la Germania non dovrà affrontare il massiccio flusso di rifugiati conosciuto nel 2015; dall'altra, Renzi che, in maniera risoluta, rilancia il suo impegno nel Mediterraneo e nell'accoglienza, impegno che intende rispettare anche se l'Italia sarà lasciata sola. Può forse essere considerata una reazione alle posizioni del governo italiano la

recentissima presa di posizione della cancelliera tedesca che, nel ribadire la volontà di combattere l'immigrazione illegale, ha prospettato la possibilità di accordi, simili a quelli conclusi con la Turchia per la chiusura della rotta balcanica, con l'Egitto ed altri Paesi africani, oltre che con Afghanistan e Pakistan, ma ha promesso anche aiuti ad Italia e Grecia, dai quali accoglierà “centinaia di profughi al mese con il permesso di soggiorno”.

Bibliografia

Monia Giovannetti (a c. di), *L'infinita emergenza*, Roma 2013.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *“Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa”*, Bruxelles 2016.

Comunicato stampa-Commissione europea, *“Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione: i progressi delle azioni prioritarie”*, Bruxelles 2016.

“Piano sull'accoglienza dei migranti” concordato nella seduta della Conferenza Unificata Stato Regioni, Roma 2014.

Staffan De Mistura, *“Il rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e Permanenza Temporanea”*, Roma 2007.

“Rapporto di Medici Senza Frontiere sulle condizioni di accoglienza nel CPSA Pozzallo”, presentato all'attenzione della Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento, Roma 2015.

Fondazione Leone Moressa, *“La Buona Accoglienza, analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa”*, 2015.

Cittadinanzattiva, LasciateCIEntrare, Libera, *“InCAstrati, Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo”*, 2016.

Anci, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *“Rapporto sulla protezione internazionale in Italia”*, 2015.

Laura Zanfrini, *“Esiste anche il diritto a non emigrare”*, Famiglia Cristina, 2015.

Nicola Diomede, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, seduta n. 38 di Martedì 26 gennaio 2016.

Oxfam Italia, *“HOTSPOT, IL DIRITTO NEGATO Un sistema privo di cornice giuridica sta minacciando i diritti dei migranti che arrivano sulle coste italiane.”*, 2016.

Informa-azione, *“L’Accoglienza e le accoglienze: una riflessione sulla gestione degli immigrati.”*

NYERS, Peter, *“Rethinking refugees. Beyond states of emergency.”*

Anci, Ministero dell’Interno, Alleanza delle cooperative italiane, *“Carta per la buona accoglienza delle persone migranti”*, Roma, 2016.

Ministero dell’Interno, *“Rapporto sull’accoglienza dei migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi.”*, Roma, 2015.

Normativa

Trattato di Maastricht del 7 febbraio del 1992.

Trattato di Amsterdam del 2 ottobre del 1997.

Trattato di Lisbona del 2007.

Dir. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003.

Dir. 2013/33/UE del 26 giugno 2013.

Sent. del 27 febbraio 2014, causa C-79/13 Saciri, della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

Legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Legge 29 dicembre 1995, n. 563.

Legge 6 marzo 1998, n. 40.

Legge 25 luglio 1998, n. 286.

Legge 30 luglio 2002, n. 189.

Ordinanza n. 33 del 28 dicembre 2012.

Decreto 30 luglio 2013.

Decreto ministeriale 7 agosto 2015.

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Decreto ministeriale 10 agosto 2016.