



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea

Fondo Europeo per i Rifugiati



Ministero dell'Interno



**il DIRITTO alla
PROTEZIONE**

**LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA. QUALE FUTURO?
ANALISI DI ALCUNI DEI PRINCIPALI DATI
CHE EMERGONO DALLA RICERCA ¹**

**21 giugno 2011
Palazzo della Provincia di Roma - Sala Luigi Di Liegro
Via IV Novembre 119/A, Roma**

ASGI

CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

 **Caritas
Italiana**
organizzazione paritetica ASGI-ICI

COMMUNITAS



¹ Il presente documento non costituisce in alcun modo una sintesi della ricerca “Il Diritto alla protezione”, in fase di completamento e pubblicazione, ma è stata redatta con esclusive finalità di traccia espositiva per il convegno “Il diritto alla protezione”, Roma, 21 giugno 2011.

INDICE

INTRODUZIONE METODOLOGICA

1

- IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DELLE DOMANDE IN SEDE AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE.

2.

- I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO

3.

- L'EFFETTIVO ACCESSO ALLA PROCEDURA E ACCESSO ALL'ACCOGLIENZA: FRAMMENTAZIONE E CASUALITA' DEL PERCORSO

4.

- VITTIME DI TORTURA O VIOLENZA ESTREMA. LA NECESSITA' DI UNA NUOVA CONSAPEVOLEZZA DA PARTE DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

5

- LA PERDURANTE CARENZA DI RAPPORTI TRA I CARA E IL TERRITORIO

6.

- IL RINVIO IN ITALIA DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE IN APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO DUBLINO

7.

- I PERCORSI DI ACCOGLIENZA A SUPPORTO DELL'INCLUSIONE SOCIALE

8.

- LA TUTELA GIURISDIZIONALE E LA SUA EFFETTIVITA'

9.

- RIFLESSIONI SUL CASO MINEO: UN "MODELLO" DA RIPENSARE?

INTRODUZIONE METODOLOGICA

Questo documento presenta alcune osservazioni e proposte preliminari emerse nel corso del progetto “IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE: STUDIO SULLO STATO DEL SISTEMA DI ASILO IN ITALIA E PROPOSTE PER UNA SUA EVOLUZIONE” - FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI 2008-2013 - Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A. Tale progetto, realizzato tra la seconda metà del 2010 e i primi mesi del 2011, ha avuto come azione principale una ricerca nazionale sul sistema d’asilo condotta dall’ASGI (Associazione Studi Giuridici Immigrazione), capofila del progetto, e dai partner CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale), Caritas Italiana, Consorzio Communitas e AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa).

La ricerca è stata realizzata da un Comitato di pilotaggio composto da referenti dell’ASGI, del CESPI, dell’AICCRE e di Communitas avente il compito di programmare e monitorare ogni fase del progetto. Il lavoro di ricerca è affidato ad una équipe di 7 ricercatori (Luigi Tessitore, Noris Morandi, Arianna Cascelli, Lorenzo Coslovi, Chiara Marchetti, Loredana Leo, Paola Ottaviano) cui con il supporto di Margherita Genua, coordinati da Gianfranco Schiavone del direttivo nazionale dell’ASGI, che svolge anche il ruolo di responsabile generale del progetto. È altresì stato istituito un Comitato scientifico composto, oltre che da referenti degli enti partner, dai seguenti esperti, docenti o ricercatori delle Università e degli enti di ricerca coinvolti: Alessia Di Pascale, Paolo Bonetti, Barbara Sorgoni, Mario Benvenuti, Maura Ranieri, Fulvio Vassallo Paleologo. L’UNHCR ha partecipato altresì, attraverso un suo referente, ai lavori del Comitato scientifico.

Il progetto “Il Diritto alla Protezione” si è posto un duplice obiettivo: da un lato colmare almeno parzialmente il gap di ricerca e approfondimento sul tema dell’asilo e della protezione internazionale, che nel nostro paese non ha ancora goduto della dovuta attenzione scientifica e istituzionale; d’altro lato il progetto si prefiggeva, a partire da una rigorosa valutazione di quanto emerso dalla ricerca sul campo, di contribuire alla definizione del quadro complessivo delle politiche di asilo in Italia mediante l’elaborazione di raccomandazioni per il miglioramento ed il potenziamento del sistema nel suo complesso.

Per queste ragioni la ricerca ha avuto un respiro nazionale: l’analisi della legislazione, dei dati che è stato possibile raccogliere, delle tendenze più significative degli ultimi anni hanno naturalmente riguardato l’Italia nel suo complesso, nel tentativo di individuare i principali nodi problematici, ma anche l’effettivo “stato di salute” del sistema d’asilo nel suo complesso. D’altra parte si è anche scelto di effettuare precisi approfondimenti in città o territori che per diverse ragioni presentano situazioni peculiari che riescono ad illuminare singoli aspetti o intrecci più o meno virtuosi tra soggetti e fasi diverse del percorso d’asilo. I territori maggiormente interessati dalla ricerca sul campo sono pertanto stati: Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Calabria, Sicilia.

Va inoltre sottolineato che la ricerca sul campo è stata orientata a indagare precisi aspetti del sistema d’asilo, individuati preliminarmente come snodi cruciali cui dedicare una particolare attenzione. Si è pertanto trattato di una indagine multilivello – di cui nel convegno odierno verranno presentati solamente alcuni dati salienti – che in ogni territorio ha approfondito, tra l’altro, le modalità di accesso al territorio e l’eventuale diniego all’accesso alla procedura (sia in frontiera che all’interno del territorio nazionale); le problematiche connesse all’invio dei richiedenti asilo ai diversi sotto-sistemi di accoglienza o trattenimento (CARA, centri polifunzionali metropolitani, SPRAR, CIE); lo stato dei servizi di informazione e tutela legale e dei servizi di insegnamento della lingua italiana, formazione professionale, rilevazione delle competenze degli ospiti nei diversi centri sopracitati; l’applicazione del Regolamento Dublino II con particolare riferimento alle aree metropolitane; le condizioni di cessazione dell’accoglienza dei

richiedenti asilo e dei ricorrenti presso i centri e l'eventuale collegamento con il sistema della seconda accoglienza; le strategie per l'integrazione sociale dei titolari della protezione internazionale ed umanitaria; l'audizione del richiedente dinnanzi alle commissioni territoriali; le principali problematiche legate alla effettività della tutela giurisdizionale e tasso di accoglimento dei ricorsi (e più in generale le condizioni dei richiedenti cui è stata rigettata l'istanza e la possibilità di accesso al gratuito patrocinio); le modalità di rilascio e di rinnovo dei permessi di soggiorno; l'accesso dei titolari della protezione internazionale ed umanitaria ai diritti sociali; le situazioni di grave sfruttamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel mercato nero e nell'agricoltura del Mezzogiorno in particolare. Alcuni temi trasversali sono stati anche approfonditi attraverso focus group nazionali: l'individuazione, l'accoglienza e la presa in carico di richiedenti e titolari di protezione vulnerabili, vittime di tortura e dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo; il ruolo delle Regioni (attuale e potenziale) nella definizione e nell'implementazione del sistema di asilo nella sua dimensione territoriale locale; la situazione delle frontiere, in tema non solo di accesso al territorio ma anche di servizi di accoglienza e di informazione rivolti a (potenziali) richiedenti protezione internazionale.

La ricerca ha considerato come arco temporale di riferimento il periodo compreso tra il 2008 (assumendo come spartiacque le novità in materia di accoglienza introdotte con il D.lgs 25/08 e con il D.lgs 159/08) e la fine del 2010, in modo da poter idealmente contare su insieme controllabile e compiuto di rilevazioni sufficientemente ampio e variegato da tracciare un quadro d'insieme attendibile, e allo stesso tempo non così "di lungo periodo" da offuscare le importanti (e in taluni casi) preoccupanti novità dell'ultimo triennio.

D'altra parte, gli stravolgimenti che hanno segnato la vita politica e sociale del Maghreb nei primi mesi dell'anno hanno prodotto effetti tali nel nostro paese da rendere imprescindibile una qualche integrazione al piano iniziale della ricerca: la massiccia ripresa degli sbarchi nel sud Italia, interrotta nelle ultime stagioni anche per mezzo della drammatica politica dei respingimenti in mare, e il conseguente arrivo di migliaia di migranti – tra cui numerosi richiedenti asilo – così come le decisioni per quanto riguarda la loro accoglienza, che hanno interessato l'intero territorio italiano e che hanno visto coinvolti in rilevanti ruoli di coordinamento anche soggetti del tutto o in parte nuovi alla materia dell'asilo (uno su tutti il Dipartimento della Protezione Civile) hanno indotto l'intero gruppo di ricerca a considerare con la dovuta attenzione (anche se necessariamente senza la "distanza" che solo il tempo può dare) le novità introdotte in questi ultimi mesi, dedicando in particolare un approfondimento all'apertura del mega-CARA di Mineo.

In occasione di questo Convegno, a ricerca ormai ultimata, si possono sottolineare alcuni aspetti che in negativo e in positivo hanno caratterizzato l'andamento di questo progetto. Sicuramente la ricerca presenta alcuni punti di debolezza. Innanzitutto i pochi mesi a disposizione per condurre un'indagine così complessa e multidimensionale hanno costretto i ricercatori a una "corsa contro il tempo" che talvolta non ha favorito l'approfondimento e la necessaria sedimentazione delle informazioni raccolte nei diversi territori. Inoltre la sopraggiunta "crisi" del 2011 ha ulteriormente complicato il campo di analisi, introducendo importanti quanto inattesi elementi di novità che hanno reso più difficile comprendere quanto le situazioni osservate fossero "ordinarie" (e quanto fossero pertanto ascrivibili anche al periodo precedente, con caratteristiche in qualche misura di sistema) o "straordinarie" (non per questo meno interessanti, ma comunque paragonabili a oggetti in movimento difficilmente osservabili e contestualizzabili). Connesso alla peculiare situazione del 2011, va segnalato come elemento di oggettiva fatica da parte dei ricercatori il reale sovraimpegno a cui sono stati sottoposti molti dei soggetti attivamente impegnati nelle diverse fasi del sistema d'asilo; condizione che ha reso più complicata e laboriosa la ricerca sul campo, l'individuazione di testimoni privilegiati disposti a farsi intervistare in tempi utili e il reperimento dei dati. Tra le difficoltà riscontrate nel corso del progetto va infine menzionato un aspetto più trasversale, che caratterizza storicamente la materia della protezione internazionale in Italia, ovvero l'oggettiva

difficoltà a reperire dati ufficiali, sia nazionali che locali, riferiti quanto meno alle dimensioni e alle fasi salienti dell'intero sistema d'asilo. Una parte consistente del tempo e delle energie è stato pertanto dedicato – prima ancora che all'elaborazione dei dati e alla loro interpretazione – al tentativo di supplire a questa grave carenza, sollecitando gli organi preposti a livello istituzionale e cercando almeno parzialmente di integrare i pochi dati nazionali disponibili con puntuali approfondimenti territoriali nei luoghi interessati direttamente dalla ricerca.

Nonostante queste evidenti criticità, la ricerca presenta anche numerosi punti di forza che danno solidità ai risultati che oggi vengono anticipati e che permettono di tracciare con sufficiente cognizione di causa raccomandazioni utili per l'evoluzione del sistema d'asilo nel suo complesso. Innanzitutto l'ampiezza del bacino territoriale coinvolto nella ricerca sul campo permette di essere ottimisti sull'attendibilità delle valutazioni di sistema (oltre che sulle osservazioni maggiormente legate a singoli territori) che vengono illustrate nel Convegno di oggi e che saranno oggetto della pubblicazione finale del progetto. Parallelamente, la multidisciplinarietà dell'equipe di ricerca ha permesso di incrociare competenze e prospettive di natura giuridica, sociologica e politologica, offrendo un quadro a più dimensioni ed elaborando osservazioni che possono differenzialmente rivolgersi a un ampio spettro di interlocutori istituzionali (locali e nazionali), ma non solo. Va infine segnalato che, nonostante le difficoltà precedentemente elencate, la ricerca sul campo ha raggiunto un elevato numero di testimoni privilegiati che nei diversi territori sono attivamente coinvolti in tutte le fasi del percorso che porta un richiedente protezione internazionale dalla manifestazione della volontà di chiedere asilo, al suo eventuale riconoscimento, fino all'auspicata integrazione nel territorio. Come si può osservare dalle tabelle sottostanti, tra interviste e focus group, locali e nazionali, sono state raggiunte e ascoltate più di 300 persone. Inoltre, un questionario con domande relative a ruoli e competenze delle Regioni in materia di accoglienza ed inclusione sociale di richiedenti asilo e rifugiati è stato sottoposto ai soggetti competenti, ricevendo risposta da 14 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) e dalla Provincia Autonoma di Bolzano. Va infine evidenziata – oltre che il numero di contatti - anche la rilevanza dei soggetti incontrati: i membri di ben 9 Commissioni Territoriali, i referenti degli enti gestori di 5 CARA e di 3 CIE, i responsabili e gli operatori di innumerevoli progetti SPRAR e dei Centri polifunzionali di Roma e Milano, i funzionari di Questure e Prefetture, i rappresentanti di numerosissimi Enti locali (Comuni, Province, Regioni), oltre che i referenti di associazioni ed enti di tutela attivi in materia di asilo.

| “IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE” – N. CONTATTI | | | |
|---|-------------------|--------------------|---------------|
| | Interviste | Focus group | Totale |
| Bologna/Emilia Romagna | 16 | 20 | 36 |
| Crotone/Calabria | 26 | 13 | 39 |
| Gorizia/Friulia Venezia Giulia | 26 | 12 | 38 |
| Torino/Piemonte | 19 | - | 19 |
| Milano/Lombardia | 31 | - | 31 |
| Trapani/Ragusa | 21 | - | 21 |
| Roma | 23 | 11 | 32 |
| Caserta | 7 | - | 7 |
| Mineo | 8 | - | 8 |
| <i>Totale territori</i> | <i>175</i> | <i>56</i> | <i>231</i> |
| Focus vulnerabili/minori | 27 | 6 | 6 |
| Focus Regioni | 0 | 14 | 14 |
| Focus frontiere | 0 | 24 | 24 |
| <i>Totale focus tematici</i> | <i>27</i> | <i>44</i> | <i>71</i> |
| <i>Totale generale</i> | <i>204</i> | <i>100</i> | <i>304</i> |

| “IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE” – TIPOLOGIA CONTATTI | | | |
|--|---------------|----------------------|--|
| | luoghi | n. interviste | note |
| Commissioni Territoriali | 9 | 17 | BO, GO, KR, TO, MI, TP, RM, CE, SR |
| CARA | 5 | 8 | Sant'Anna, Gradisca d'Isonzo, Salina grande, Castelnuovo di Porto, Mineo |
| CIE | 3 | 3 | Bologna, Gradisca d'Isonzo, Torino |
| SPRAR - enti gestori | 25 | 45 | Bologna, Badolato, Isola Capo Rizzuto, Lamezia Terme, Crotone, Cosenza, Riace, Gorizia, Pordenone, Sacile, Trieste, Udine, Codroipo, Torino, Chiesa Nuova, Cellatica (BS), Caronno Pertusella (VA), Malnate (VA), Varese, Bergamo, Ragusa, Agrigento, Acireale (CA), Catania, Siracusa |
| SPRAR - Servizio Centrale | 3 | 1 | Roma |
| Centri polifunzionali | 2 | 9 | Milano, Roma |
| Questure | 7 | 9 | Bologna, Crotone, Gorizia, Trieste, Torino, Milano, Roma |
| Prefetture | 8 | 11 | Bologna, Crotone, Gorizia, Trieste, Torino, Ragusa, Catania, Roma |
| Comuni | 21 | 23 | Bologna, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Lamezia Terme, Riace, Caulonia, Trieste, Pordenone, Torino, Chiesa Nuova, Milano, Brescia, Bergamo, Ragusa, Palermo, Mineo, Roma, Venezia |
| Province | 7 | 11 | Bologna, Rimini, Cosenza, Crotone, Gorizia, Roma, Caserta |
| Regioni* | 11 | 19 | Emilia Romagna, Piemonte, Lazio, Liguria, Abruzzo, Lombardia, Marche, Molise, Valle d'Aosta, Sicilia, Campania |
| Associazioni, enti di tutela | 27 | 112 | ass. locali, UNHCR, Save the Children, OIM, CIR, ARCI, Caritas, NIRAST, Medu, MSF,... |
| | 128 | 268 | |

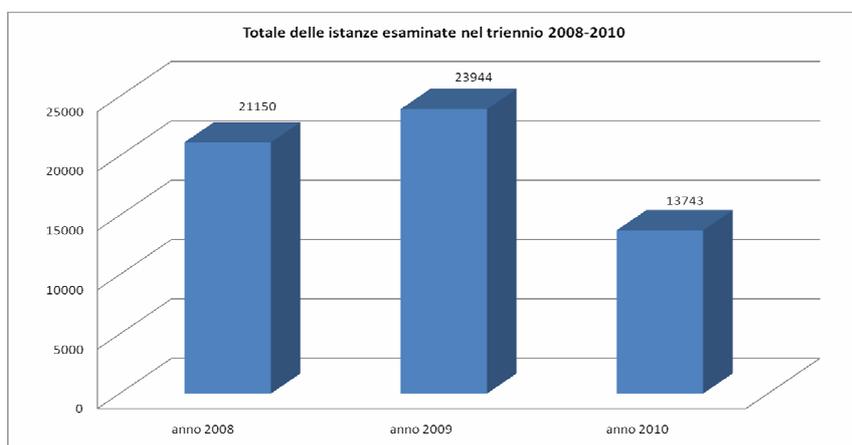
* Senza considerare le Regioni che hanno risposto al questionario.

Premessa generale: alcune delle ipotesi di ricerca avanzate non risultano ancora del tutto definite in quanto si è tuttora in attesa di dati e informazioni provenienti dalle Autorità centrali, dalle regioni e da altri soggetti interpellati, ovvero alcuni dati appena pervenuti, sono ancora in fase di elaborazione

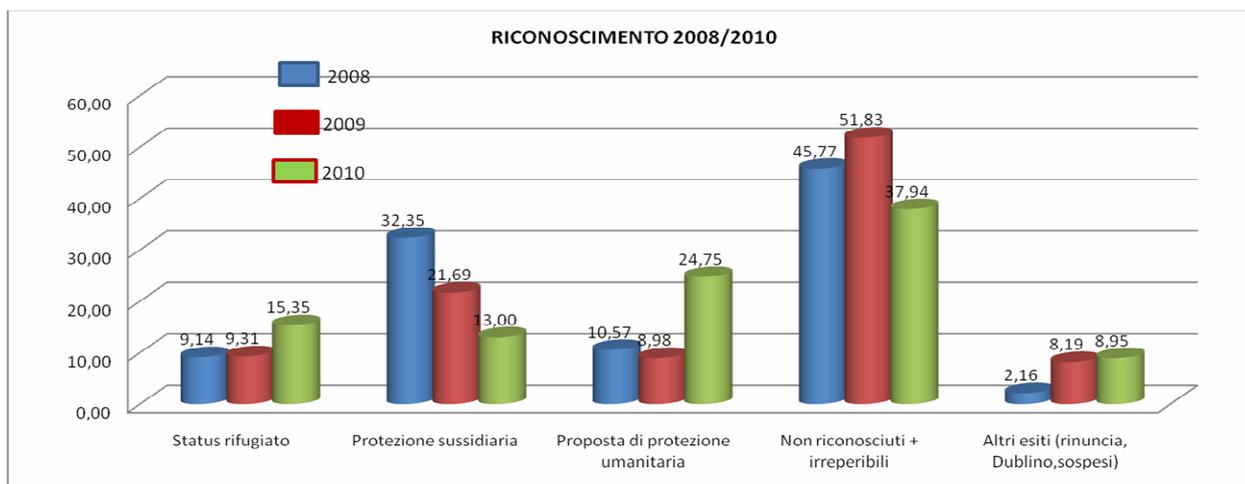
IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DELLE DOMANDE IN SEDE AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE.

DATI GENERALI SULLE DOMANDE DI ASILO E QUALITÀ DEL PROCEDIMENTO

Domane esaminate nel triennio 2008-2010 e status riconosciuti



| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008(%) | 2009(%) | 2010(%) |
|---|------|-------|------|---------|---------|---------|
| Status rifugiato | 1934 | 2230 | 2110 | 9,14 | 9,31 | 15,35 |
| Protezione sussidiaria | 6843 | 5194 | 1787 | 32,35 | 21,69 | 13,00 |
| Proposta di protezione umanitaria | 2236 | 2149 | 3402 | 10,57 | 8,98 | 24,75 |
| Non riconosciuti + irreperibili | 9681 | 12410 | 5214 | 45,77 | 51,83 | 37,94 |
| Altri esiti (rinuncia, Dublino, sospesi) | 456 | 1961 | 1230 | 2,16 | 8,19 | 8,95 |

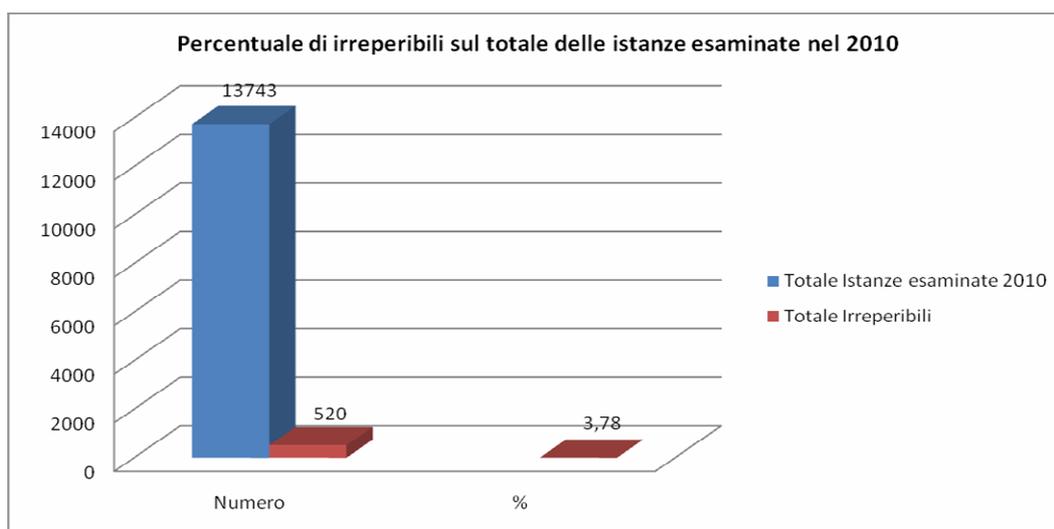


Nel 2008 in Italia si era verificato un significativo aumento delle domande di asilo rispetto agli anni precedenti, ma del tutto in linea con gli standard europei. Nel 2009, al contrario, il numero delle domande di asilo presentate è drasticamente diminuito, principalmente in ragione della politica dei respingimenti attuata a seguito dell'entrata in vigore degli Accordi Italia - Libia. Nel 2010 questo andamento è continuato, classificando l'Italia al 14° posto per destinazione tra i 44 paesi industrializzati².

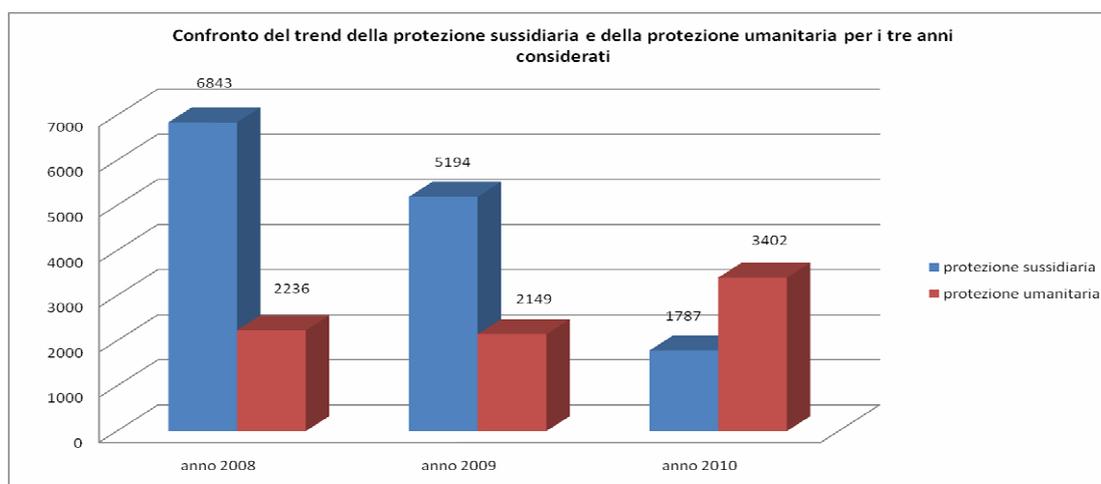
Nel corso del 2010 il 53,1% delle domande esaminate ha ottenuto una qualche forma di protezione, di cui il 15,35% lo status di rifugiato, il 13% la protezione sussidiaria e il 24,75% la protezione umanitaria.

Il tasso di riconoscimento di una forma di protezione è risultato nel triennio considerato relativamente elevato, attestandosi mediamente intorno al 50%. Qualora si consideri che, ai fini di un corretto inquadramento della tematica, anche analizzando il tasso di accoglimenti dei ricorsi in sede giurisdizionale (vedi in seguito) si ben evidenzia come l'utilizzo del canale della domanda di asilo quale strategia strumentale all'ottenimento di un titolo di soggiorno risulta un fenomeno ovviamente presente ma dalla portata contenuta e presumibilmente ben lontano dall'enfasi che il tema ha a volte avuto in sede di dibattito politico.

² Fonte UNHCR: "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010", 28 marzo 2011



Il fatto che solo nel 2010 la percentuale degli irreperibili risulti scorporata da altri dati non permette di operare un confronto sull'andamento del triennio. Appare comunque degno di nota il dato del 2010 in base al quale solo il 3,78% delle domande di asilo risultano presentate da soggetti che successivamente divengono irreperibili. Si tratta di un dato che indica come il fenomeno della irreperibilità che aveva caratterizzato in maniera estesissima la situazione italiana per molti anni, e segnatamente prima de 2008, si sia ridimensionato drasticamente tanto da ridursi, se il trend verrà confermato, su livelli decisamente bassi.



La netta inversione di tendenza tra i tassi di riconoscimento della protezione sussidiaria e umanitaria registrati tra il 2009 e il 2010 costituisce un dato che va ulteriormente approfondito giacchè esso può risultare collegato sia a significative variazioni connesse alla provenienze e nazionalità più diffuse tra i richiedenti, nonchè alle motivazioni delle domande presentate, ma può altresì essere il segnale di una erronea "sovrapposizione" tra i due status ovvero di un utilizzo prevalente della protezione umanitaria in situazioni di incertezza sulla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione sussidiaria dell'istanza.³

³ Va ricordato che tra il 2008 e il 2009 si è verificata una profonda evoluzione giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria che ha consentito di chiarire taluni aspetti controversi in merito al contenuto ed alla natura di detta protezione. La Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, con ordinanza del 9 settembre 2009, n. 19393, ha infatti chiarito che: "La situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie **ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., esclude che dette situazioni possono essere degradate a**

Aspetti relativi al procedimento

La ricerca ha permesso di registrare ovunque un netto miglioramento della qualità del procedimento decisionale operato dalla CCTT sia in termini di procedure in sede di audizione che di acquisizione di informazioni e documentazione relativa ai fatti oggetto di giudizio che di elaborazione delle motivazioni in fatto e in diritto delle decisioni assunte.

Tra i vari aspetti si evidenzia la buona prassi presso alcune commissioni di redigere un verbale il più possibile analitico, riportante l'intervista "parola per parola", comprese le pause e le espressioni non verbali, sebbene tale prassi non sia uniforme e si registrino tuttora situazioni di redazioni di verbali poco analitici e di stile riassuntivo.

Il tempo medio delle audizioni risulta oscillare tra un'ora e tre ore, con frequenti situazioni di tempi superiori ove le necessità lo richiedano.

Nessuna delle CCTT intervistate ha riferito di riuscire a garantire l'audizione del richiedente nel termine previsto dalla norma. I dati del Servizio centrale dello SPRAR confermano tale divergenza tra la previsione normativa e la prassi, registrando che nel 2009, per quanto concerne i progetti territoriali, nel 40 % dei casi il tempo di attesa per la convocazione avanti alla CT oscilla tra i 3 e 5 mesi, nel 30 % tra i 6 e i 12 mesi e nel 12 % dei casi tra 1 e 2 mesi. Solo l'8 % dei casi è convocato in audizione entro un mese dalla presentazione della domanda, mentre nel 10 % dei casi l'attesa supera i dodici mesi. Mentre alcun dato significativo emerge in riferimento ai diversi tempi di attesa presso le CCTT, che risultano per lo più tra loro uniformi.

Permangono tuttavia delle criticità rilevanti che se non adeguatamente affrontate possono inficiare seriamente la qualità del procedimento decisionale. L'aspetto che maggiormente impone una riflessione sulle modalità di lavoro delle CCTT è legato alle ricadute connesse alla recente evoluzione giurisprudenziale che ha evidenziato la sussistenza di un'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente con conseguente attribuzione di onere probatorio a carico dell'organo competente a decidere. L'assenza, nella norma primaria, di una esplicita previsione di spesa per le attività istruttorie delle CCTT (ricerca fonti e documentazione, accertamenti tramite consulenze, certificazioni e perizie) rende oltremodo difficile il rispetto rigoroso del principio sopra evidenziato e da luogo ad una serie di "prassi" locali a volte efficaci ma comunque "fragili" (sussistenza di progetti ad hoc, accordi e protocolli locali, utilizzo di canali informali etc)

Si evidenzia l'assenza di norme di rango primario o regolamentare volte a definire i criteri di reclutamento dei componenti delle CCTT per i quali non è prevista una specifica competenza/esperienza nell'ambito della normativa nazionale ed internazionale in materia di asilo, né un training iniziale specifico propedeutico all'assunzione dell'incarico. Si segnala come la stessa Commissione UE abbia (com. 164 del 21.10.09) riscontrato in molti Paesi UE lo scarso recepimento dell'art. 8 paragrafo 1 della Direttiva procedure.

L'attuale previsione normativa che fissa a 10 il numero massimo di CCTT può apparire parzialmente superata a fronte di un sistema che, inizialmente pensato su grandi strutture di accoglienza concentrate in poche località (ove fare coincidere le sedi delle commissioni) pare evolvere verso una dimensione sempre più decentrata e diffusa (aumento programmi Sprar, ma

interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo ..." L'evoluzione giurisprudenziale che ha riconosciuto la natura di diritto soggettivo alla protezione umanitaria ha permesso di chiarire alcune importanti questioni, a lungo rimaste oggetto di diverse ed opposte visioni e prassi, intervenendo su: a) gli obblighi che incombono sulla Commissione territoriale; b) gli obblighi della P.A. in relazione al rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno; c) la competenza giurisdizionale.

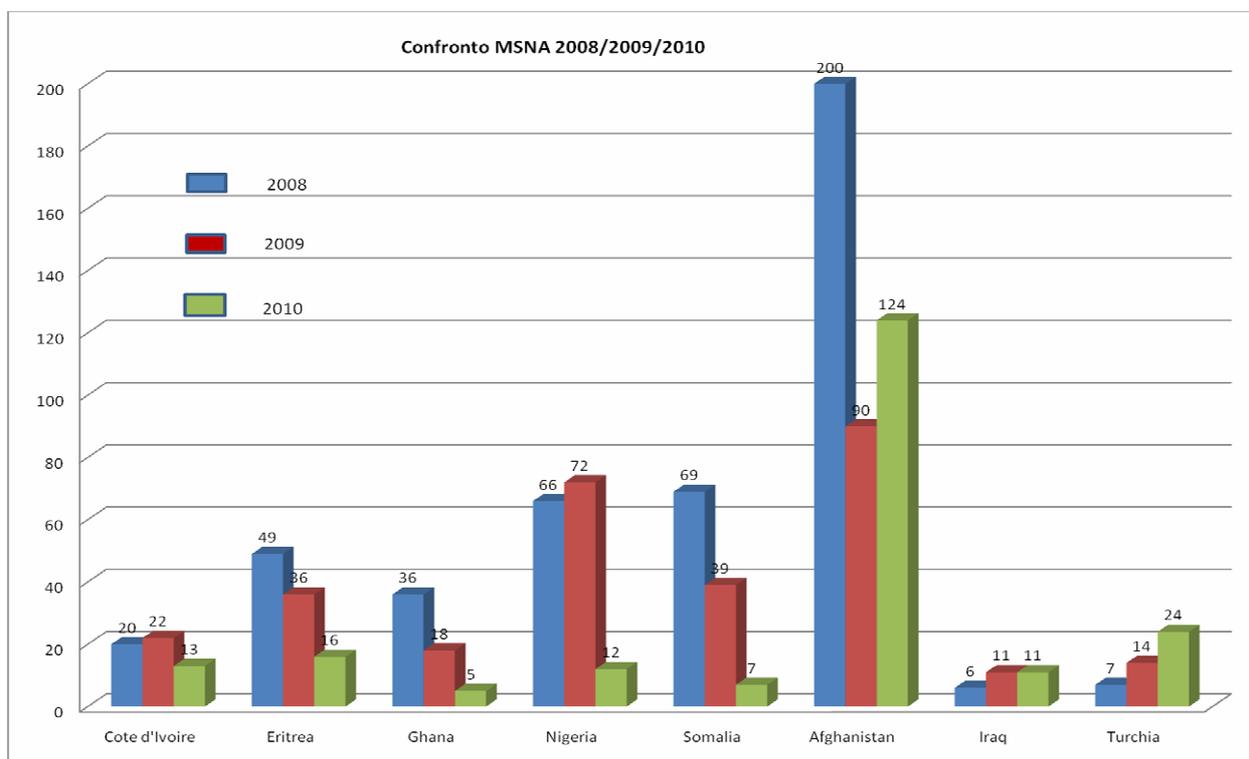
anche attuale criterio di regionalizzazione delle accoglienze previsto nel piano nazionale di emergenza). Un ampliamento del numero delle CCTT con maggiore regionalizzazione delle stesse potrebbe altresì permettere di superare l'aspetto problematico connesso ai criteri di competenza territoriale degli Uffici Giudiziari in fase di impugnazione nonché al dilatarsi dei tempi di attesa degli esiti dei ricorsi (vedi in seguito)

Un tema che non è stato oggetto di analisi della ricerca in ragione della sua dimensione numerica estremamente ridotta, e che si ritiene tuttavia quanto meno di richiamare, è stato quello connesso alle procedure di revoca e cessazione degli status concessi da parte della Commissione Nazionale. Come evidenziato dal grafico sotto riportato il numero di procedimenti conclusi con l'assunzione di una decisione di revoca o di cessazione di uno degli status concessi è estremamente limitato.



I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO

| Numero complessivo di richieste di asilo presentate dai MSNA e principali paesi di provenienza del richiedente | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|
| Costa d'Avorio | 20 | 22 | 13 |
| Eritrea | 49 | 36 | 16 |
| Ghana | 36 | 18 | 5 |
| Nigeria | 66 | 72 | 12 |
| Somalia | 69 | 39 | 7 |
| Afghanistan | 200 | 90 | 124 |
| Iraq | 6 | 11 | 11 |
| Turchia | 7 | 14 | 24 |
| Totale | 453 | 302 | 205 |



Si ben evidenzia come la provenienza dei MSNA richiedenti asilo avvenga in assoluta prevalenza da aree di conflitto; in particolare il dato relativo all'Afghanistane appare preoccupante

Per ragioni che non è stato possibile conoscere non sono disponibili i dati sugli esiti delle domande presentate dai MSNA; ciò costituisce un fatto estremamente critico cui dovrebbe essere posto

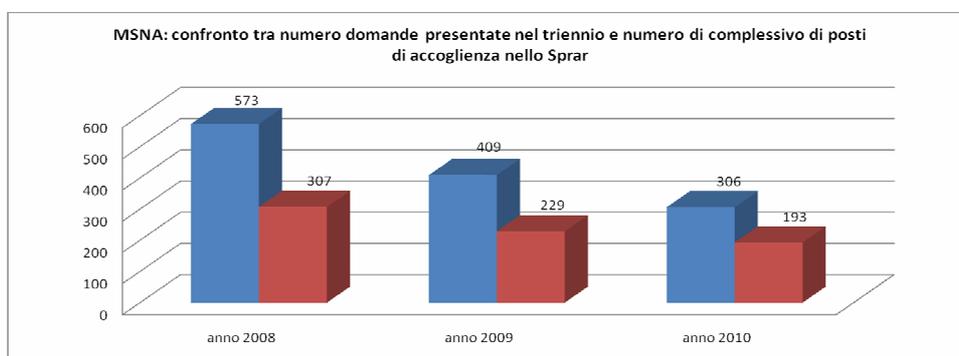
rimedio quanto prima, che non permette altresì di operare ulteriori più approfondite analisi sul fenomeno delle presenze di detti minori e sui percorsi di inclusione/esclusione degli stessi.

Si ritiene ragionevole avanzare l'ipotesi che vi sia una parziale invisibilità delle presenze di MSNA sul territorio nazionale atteso che le testimonianze raccolte, specie nell'area metropolitana di Roma, indicano in modo tra loro concordante la presenza significativa di minori stranieri non accompagnati, spesso provenienti da paesi di provenienza di rifugiati (in primo luogo l'Afghanistan) in transito verso altri Paesi UE che non dichiarano la propria condizione di minori alle autorità, né tanto meno presentano istanza di asilo per timore, una volta giunti nel Paese UE di destinazione scelta, di essere identificati e rinviiati in Italia.

Parimenti si ritiene di ipotizzare sulla base delle interviste effettuate ad associazioni ed enti di tutela che persista un fenomeno, già ben evidenziato in passato, di mancato accesso alla procedura di asilo dei minori in ragione di un "rinvio" di detta domanda alla maggiore età sia in ragione dei tempi molto lunghi di nomina del tutore e di conseguente riattivazione della domanda di asilo, sia in ragione della tendenza da parte di comunità di accoglienza non-sprar a considerare la condizione del minore come soggetto da tutelare in quanto tale, sottovalutando la rilevanza della sua condizione di rifugiato.

Non si registrano casi di MSNA che abbiano fatto istanza di asilo in Italia, che risultino inviati dall'Italia verso altri Paesi UE (salvo, s'intende il rintraccio di familiari) con conseguente corretta applicazione da parte dell'Italia del Regolamento Dublino II sul punto (art. 5)

In relazione all'accoglienza dei MSNA richiedenti asilo nello SPRAR si evidenzia come



la capacità di accoglienza sia relativamente elevata rispetto al numero complessivo di domande di asilo, anche se rimane sensibilmente lontana dalla capacità di copertura effettiva delle richieste. Va altresì segnalato che in alcune aree, e segnatamente l'area di Roma (con soli 11 posti SPRAR) la capacità di accoglienza è chiaramente al di sotto delle necessità.⁴

La questione dell'accertamento dell'età costituisce una questione di massimo rilievo nell'ambito della procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale (D.Lgs 25/08, art. 19 c. 2 e 3 in particolare) del minore straniero non accompagnato. Nonostante ciò non vi sono al momento procedure omogenee e standardizzate per l'accertamento dell'età per i minori stranieri e, di conseguenza, il quadro delle procedure utilizzate si presenta molto frammentario (pur con esperienze locali positive fra le quali va certamente evidenziata quello del gruppo di lavoro costituitosi presso il Consiglio territoriale per l'immigrazione di Bari). Nel novembre del 2008 il

⁴ Il quadro sopra indicato pare destinato a modificarsi drasticamente nel 2011 qualora si consideri che ad avviso di Save the children Italia dei 1500 minori arrivati a Lampedusa dall'inizio del 2011, 425 sono ancora in attesa di un collocamento in comunità. (dichiarazione 3.06.11)

gruppo tecnico di lavoro, istituito dal Ministero dell'Interno a seguito di una Conferenza dei servizi tenutasi il 15 maggio 2008, ha prodotto un protocollo sull'accertamento dell'età che è stato poi trasmesso al parere del Consiglio superiore di sanità. La versione finale del protocollo è stata emessa dall'allora Ministero del Lavoro, Salute e politiche sociali nel giugno del 2009 e trasmessa al Ministero dell'Interno. Tuttavia, successivamente a tale passaggio il protocollo non è mai stato adottato con decisione formale e lo stesso testo è divenuto di difficile reperibilità. In tale quadro di assenza di un protocollo nazionale unico di riferimenti le procedure di accertamento sono molteplici e variano da zona a zona come sopra evidenziato. La più diffusa è certamente quella dello studio radiologico dei nuclei di ossificazione del polso e della mano sinistra che si basa su una valutazione effettuata su di un atlante in cui sono riportati i radiogrammi tipici delle diverse età. L'applicazione di tale metodica in soggetti di diversa provenienza può comportare margini di errore di un certo rilievo in quanto l'accrescimento è diversificato nelle diverse popolazioni ed è altresì influenzato dalle condizioni di vita ed in particolare dall'alimentazione, in quanto le carenze proteiche e vitaminiche ritardano lo sviluppo. Il lavoro di ricerca ha permesso di riscontrare come assai spesso nell'utilizzo del citato metodo di rilevazione non si riporta l'indicazione del margine di errore; ciò appare preoccupante, dato che la letteratura scientifica internazionale, pur con opinioni difformi sulla "forbice" (da 10 a 24 mesi) è unanime nel ritenere sussistere un margine di errore di un certo rilievo. Appare pertanto urgentissimo che venga adottato un protocollo nazionale sulla materia.

EFFETTIVO ACCESSO ALLA PROCEDURA E ACCESSO ALL'ACCOGLIENZA: FRAMMENTAZIONE E CASUALITA' DEL PERCORSO

In premessa va evidenziato che se si guarda alla procedura di asilo come a un percorso suddiviso in tre fasi principali, quella della pre-formalizzazione dell'istanza, quella seguente alla formalizzazione della domanda di asilo e quella che si apre con la decisione della Commissione territoriale, possiamo agevolmente affermare che la problematica trasversale che interessa tutte e tre le fasi con lo stesso grado di criticità è appunto quella dell'accoglienza.

Anche in ragione delle carenze di personale e di mezzi delle Questure risulta pressoché ovunque diffusa una situazione che vede crearsi uno spazio temporale tra: a) il momento in cui il richiedente si rivolge alle Autorità per chiedere asilo; b) la fissazione di un appuntamento per il rilievi fottodattiloscopici; c) la verbalizzazione della domanda di asilo. Quasi sempre nella prassi dette tre fasi sono tra loro distinte e separate da periodi di tempo assai ampi, che tra (a) e (b) variano da alcuni giorni a circa un mese, mentre tra (b) e (c) la forbice si allarga tra trenta giorni a due-tre mesi o più. Durante questo periodo il richiedente o è del tutto privo di alcun documento autorizzativo alla permanenza nel territorio, ovvero è in possesso di titoli autorizzativi non tipizzati dalla norma con connesso mancato accesso ai servizi che la legge prevede per i richiedenti asilo, ivi compresa l'accoglienza (vedi sotto). La situazione riscontrata appare così **diffusa e persistente** da determinare problemi di sostanziale rispetto da parte italiana della disposizione della Direttiva Accoglienza, ove essa stabilisce che "*gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o è in esame*" (art. 6, c. 1 Dir. 2009/3/CE),

In tutti i territori interessati alla ricerca, e con particolare rilievo nelle aree metropolitane (Milano, Roma, Bologna, Torino) è emerso in modo per certi versi drammatico, che vi è uno scarto temporale compreso in una forbice che va da 30 giorni a più di sei mesi, tra la manifestazione della volontà del richiedente di presentare domanda di asilo e la possibilità di usufruire di

un'accoglienza, diritto che viene subordinato all'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici e talvolta della stessa verbalizzazione della domanda e del conseguente rilascio del permesso di soggiorno (o della ricevuta dello stesso). In questa lunghissima fase l'assistenza al richiedente asilo non è garantita da alcuna misura, ad eccezione degli interventi di cd "bassa soglia" messi in atto dalle amministrazioni locali e dalle associazioni di tutela. Nel periodo estivo alcuni di questi interventi, comunque non sufficienti, non hanno affatto luogo. La situazione risulta più critica per le donne che sono accolte nelle strutture di volontariato disponibili.

Tutte le aree metropolitane considerate (Roma, Milano, Torino, Bologna) dispongono di circuiti di accoglienza non-sprar aventi regole di accesso e capacità ricettive del tutto peculiari e non confrontabili tra loro, che comunque danno vita a veri e propri "circuiti locali" di accoglienza che interessano sia richiedenti asilo "prima istanza", che richiedenti asilo "Dublino", sia titolari di protezione internazionale ed umanitaria". In tutte le località la disponibilità di posti è risultata fortemente insufficiente e sono presenti liste di attesa più o meno lunghe, che possono determinare periodi di attesa fino a quasi un anno. La situazione più critica per ciò che attiene i tempi di attesa risulta probabilmente quella di Milano (fino a 12 mesi), mentre il sistema più complesso ma anche più caotico risulta quello di Roma dove "convivono" tre macro-tipologie di strutture di accoglienza (21 centri a gestione comunale, CARA e centro Enea) e dove, pur in assenza di dati esatti, va evidenziato come, nell'ultimo triennio, circa il 50% delle persone in lista d'attesa non ha beneficiato del circuito di accoglienza. Al 31 marzo 2011 la lista di attesa per il circuito di accoglienza del Comune di Roma era di 4634 persone (dato certamente sovrastimato rispetto all'effettiva richiesta di accoglienza in quanto la lunghezza dell'attesa genera dispersione della domanda)

E' di grande interesse notare come i circuiti territoriali di accoglienza di cui sopra, accanto alla dimensione dell'intervento di emergenza in bassa soglia sperimentano anche circuiti virtuosi di accoglienza di situazioni particolarmente vulnerabili (con strutture dedicate e attivazione di convenzioni e accordi con strutture socio-sanitarie e associazioni di tutela) nonché realizzino (non senza evidenti contraddizioni) percorsi di inclusione sociale (con sostegno dei titolari di protezione a percorsi di formazione professionale ed inserimento nel mondo del lavoro) anche aventi una certa efficacia (ad esempio secondo il rapporto del Comune di Milano il tasso di occupazione al termine del percorso di accoglienza nei centri polifunzionali del comune stesso è del 52,5%.

In buona sostanza emerge nelle aree metropolitane, il quadro di veri e propri "sistemi a se" di accoglienza ed integrazione sociale dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, esterni tanto al sistema SPRAR che al sistema CARA, che se sarebbe del tutto azzardato definire autosufficiente, certamente presentano caratteristiche di forte autonomia territoriale. Sotto questo profilo, il caso più evidente appare quello di Torino che accoglie per la totalità dei posti disponibili sia richiedenti asilo che rifugiati provenienti dal territorio.

Nel corso dei focus territoriali è emerso come estremamente rilevante il tema della interpretazione data alla nozione dimora di cui all'art. 26 c.1 del D.Lgs 25/08, al fine della presentazione della domanda di asilo. Il testo normativo si riferisce alla nozione di "dimora" (e non di residenza o domicilio) quale luogo in cui il richiedente si trova, anche temporaneamente. Si ritiene che interpretazioni difformi o comunque restrittive non siano conformi alla citata normativa e ingenerino il paradosso che i richiedenti asilo ricevano una protezione del tutto casuale e incerta a seconda del luogo in cui presentano la loro domanda e della disponibilità di risorse economiche e organizzative a disposizione. La tematica, che si è manifestata con particolare evidenza nei territori di Milano e Roma, è strettamente connessa alla problematica sopra evidenziata, del dilatarsi, spesso in modo abnorme, dell'individuazione di una struttura di accoglienza e dei tempi di accesso alla stessa, ingenerando situazioni critiche che pongono problemi di sostanziale applicazione della disposizione della Direttiva Accoglienza che all'art. 13 c.1 prevede che "*Gli Stati membri*

provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo”.

Di pari rilevanza, anche per le sue conseguenze tangibili sull'accesso al sistema dei diritti sanciti dalla normativa vigente, è risultata la problematica legata a mancata iscrizione anagrafica (ad esempio nel circuito di accoglienza del comune di Roma) dei richiedenti asilo accolti da almeno tre mesi presso le strutture di accoglienza, in difformità con quanto previsto dall'art. 6 c.7 del T.U. Immigrazione.

VITTIME DI TORTURA O VIOLENZA ESTREMA. LA NECESSITA' DI UNA NUOVA CONSAPEVOLEZZA DA PARTE DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

La presenza di vittime di tortura e di traumi estremi tra i richiedenti asilo, non può essere considerata una mera possibilità che riguardi singoli casi, bensì trattasi di una condizione diffusa. Numerosi studi pubblicati su riviste scientifiche internazionali, dalla Organizzazione Mondiale della Salute e da organizzazioni governative e nongovernative che tutelano i diritti umani hanno messo in evidenza che i richiedenti asilo e i rifugiati hanno un'alta probabilità di essere stati vittime di torture o violenze intenzionali. Stimare con precisione la dimensione del fenomeno è estremamente difficile, talvolta impossibile, (Jaranson et al., 2004) per motivi legati alla scarsa sensibilità politica, alla difficoltà emozionale delle vittime nel raccontare la propria storia (per vergogna, sensi di colpa, o per la perdita nella fiducia nell'essere umano, etc) alla (dis)organizzazione dei centri di accoglienza e alla insufficiente preparazione professionale degli operatori socio-sanitari. Se l'esatto numero delle vittime di torture non è mai pienamente conoscibile, la ricerca scientifica internazionale ha permesso di evidenziare che presenza di VdT tra i richiedenti asilo e rifugiati non è affatto episodica o residuale.⁵

Le vittime di tortura tra i richiedenti/titolari di protezione attualmente presenti in Italia, operando una stima a ribasso, e tenendo presente la invisibilità del fenomeno, potrebbero pertanto essere stimate in di alcune migliaia. Rispetto a questo quadro appare necessario prevedere una risposta strutturale da parte del sistema di accoglienza e del sistema socio-sanitario nazionale al fine di:

- a) permettere "l'emersione" di una condizione di frequente invisibilità
- b) predisporre interventi socio-sanitari e riabilitativi adeguati e tempestivi
- c) predisporre setting adeguati per l'audizione delle vittime di tortura o di violenza estrema anche attraverso l'utilizzo non episodico di personale di sostegno, permettendo agli organi di valutazione (commissioni territoriali, e giudice ordinario in caso di contenzioso) di potere usufruire di competenze tecniche specialistiche che permettano di acquisire elementi di valutazione delle conseguenze degli eventi traumatici, essenziali nel procedimento decisionale.

⁵ Una prima review effettuata da Baker nel 1992 e pubblicata dall'Università di Cambridge ha messo in evidenza che fra il 5% e il 35% dei rifugiati presenti in Europa hanno subito torture nel paese di provenienza. In base a queste stime Engstrom e Okamura nel 2004 (A plague of our time:torture, human right, and social work) hanno stimato che i rifugiati vittime di torture nel mondo oscillavano fra 600.000 e 3.4 milioni. Nel 2004 il Centro per le vittime di tortura del Minnesota ha stimato in circa 500.000 le persone sopravvissute alla tortura regolarmente presenti negli USA. Altri studi (Bojholm et al.) stima fra il 20% e il 30% la prevalenza delle vittime di tortura fra i rifugiati. Jaransen nel 2004 in una ricerca su 1134 rifugiati somali e oromo ha calcolato la prevalenza della tortura per ciascun gruppo, riscontrata nel 36% del somali e nel 55% degli oromo. Fazel et al., nel 2005 ha studiato la prevalenza di gravi disturbi mentali in 7000 rifugiati presenti in 7 paesi occidentali, compresa l'Italia, evidenziando che i rifugiati hanno 10 volte la possibilità di sviluppare un disturbo post-traumatico da stress rispetto alla popolazione autoctona .Recentemente (2009) Zachary et al., (Association of torture...with mental health...) hanno diffuso una sistematica review di 5904 articoli pubblicati fra il 1980 e Maggio 2009, per valutare la relazione fra la tortura e altri potenziali eventi traumatici e la prevalenza del Disturbo post traumatico da stress e la Depressione in 81.866 persone provenienti da 40 differenti paesi. Evidenziano come la tortura sia endemica nei paesi in conflitto (29 dei 40 riportati) e rilevano che il 21% dei partecipanti allo studio hanno riportato esperienze personali di tortura. Quest'ultima è presente nel 23.6% delle persone affette da PTSD e nel 11.4 % affette da depressione. Gli autori concludono affermando che la tortura emerge come il più forte fattore associato con il PTSD mentre l'esposizione a altri potenziali eventi traumatici è responsabile della depressione. Infine l'OMS stima al 20% la prevalenza di gravi disturbi psichici nelle società esposte a emergenze umanitarie(Van Ommeren et al., 2005).

La ricerca sul campo, che ha analizzato la situazione di alcuni grandi centri di accoglienza (CARA di Gradisca d'Isonzo e di Crotone, CARA di Salina Grande-Trapani, CARA di Castelnuovo di Porto) ha permesso di verificare come l'attenzione alla presenza delle vittime di tortura o di traumi estremi tra i richiedenti sia sensibilmente aumentata rispetto al passato e che presso tali centri risultino attivati alcuni servizi specifici. La presenza di detti interventi è risultata tuttavia ovunque estremamente modesta ed inadeguata ai reali bisogni, anche nell'area di Roma dove presso il CARA di Castelnuovo di Porto e presso il Centro Enea si segnalano interventi maggiormente strutturati ed efficaci rispetto ad altri CARA in ragione dell'esistenza di una rete di collaborazioni con alcuni importanti servizi socio-sanitari del territorio. Si ritiene quindi di confermare quanto già evidenziato da altre ricerche e studi che hanno affrontato questa tematica, in relazione alla non idoneità dei CARA ed in genere delle grandi strutture collettive nel permettere una effettiva presa in carico delle situazioni vulnerabili.

Ciò per diverse ragioni fondamentali, tra le quali:

- L'utilizzo di spazi inadeguati, la dimensione collettiva dell'accoglienza su grandi numeri, e la carenza di personale adeguatamente formato;
- La frequente mancata iscrizione al SSN dei richiedenti asilo che si trovino nelle ipotesi di cui all'art. 20 c.2 del D.Lgs 25/08 ovvero nel caso di superamento dei tempi previsti dalla norma, dal mancato (o non tempestivo) rilascio del permesso di soggiorno. Si evidenzia come l'iscrizione al SSN permette (diversamente dall'accesso alle sole prestazioni sanitarie necessarie ed urgenti di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 286/98) di potere tempestivamente predisporre accertamenti ed esami clinici, nonché interventi adeguati di riabilitazione psico-fisica dei soggetti portatori di rilevanti vulnerabilità.

Si segnala la buona prassi, che potrebbe tradursi in un percorso di tutela innovativo, attuabile anche a legislazione vigente, realizzata nel CARA di Castelnuovo di Porto, di concerto con la Questura di Roma, che prevede di segnalare al SC dello SPRAR la presenza di un richiedente asilo in situazione vulnerabile al fine di provvedere ad un trasferimento verso strutture più adeguate.

La presenza strutturale dell'ASL di Crotone nel CARA di S. Anna costituisce un fatto positivo che, se supportato da strumenti adeguati di programmazione, potrebbero portare a sviluppi significativi in termini di efficacia dell'accesso ai percorsi di presa in carico delle vittime di tortura; al momento detta presenza rimane di modesto impatto.

Negli altri territori oggetto della ricerca si segnala pressoché ovunque la crescita di attenzione sulla tematica delle vittime di tortura, tramite l'attivazione di programmi dedicati, realizzati attraverso protocolli di collaborazione con le aziende sanitarie (come nel caso della rete "Lontani dalla violenza" in Emilia Romagna e Friuli), e con enti specializzati di natura privata, come nel caso di Milano e Torino.

E' emerso in modo molto evidente in tutti i territori considerati che sia quanto mai urgente la definizione di un coinvolgimento del Ministero della Sanità e delle Regioni per la predisposizione di un protocollo nazionale sulla presa in carico delle vittime di tortura che preveda la strutturazione a regime (superando quindi la logica delle singole progettualità) da parte del Sistema Sanitario Nazionale di interventi specifici rivolti a questa fascia di "utenza", con collegato avvio di percorsi di aggiornamento e qualificazione professionale degli operatori del servizio sanitario (sia a livello medico che a livello di altre figure professionali)

I TEMPI DI PERMANENZA NEI CARA E LA PERDURANTE CARENZA DI RAPPORTI TRA I CENTRI E IL TERRITORIO

Il lavoro di ricerca ha confermato l'ipotesi iniziale relativa ai tempi di permanenza nei CARA, che in tutte le strutture sono di gran lunga superiori alle previsioni di cui al D.Lgs 25/08, attestandosi su un periodo medio di otto-dieci mesi, con punte superiori all'anno nel caso di richiedenti asilo nei cui confronti è pendente l'accertamento della competenza all'esame della domanda di asilo ai sensi del cd. Regolamento Dublino II. Ed è proprio la presenza nei CARA di richiedenti asilo in procedura Dublino che rappresenta uno dei dati di maggior rilievo che risulta confermato da tutti gli interlocutori, determinando un fortissimo rallentamento del turn-over nei centri.⁶

Nonostante l'avvio di alcune sperimentazioni si conferma che il sistema dei CARA rimane quasi totalmente avulso da un rapporto con i servizi del territorio. Si evidenzia in particolare l'assenza di tavoli di programmazione regionali/locali tra le Prefetture, gli Enti Locali le ASL, la Regione e gli Sprar attivi sul territorio.

In questo contesto risulta particolarmente emblematica l'esperienza del progetto "Crocicchio" sostenuto dalla Regione Friuli Venezia Giulia, che prevede un collegamento tra i sei progetti SPRAR della Regione e il CARA di Gradisca al fine di individuare tempestivamente le situazioni vulnerabili, promuovere percorsi di integrazione sociale rivolti ai richiedenti asilo e organizzare con dovuto anticipo i percorsi di uscita dal CARA stesso. La potenzialità del progetto che mira ad un modello di "regionalizzazione" degli interventi CARA-SPRAR rimane tuttavia ad uno stadio pressoché quasi iniziale sia in ragione del mancato sostegno istituzionale fornito dalla Prefettura territorialmente competente sia in ragione di una particolare difficoltà di accesso alla struttura, contigua al CIE.

Il CARA che presenta le caratteristiche di maggiore e più positiva interazione con il territorio tra quelli presi in considerazione è, perlomeno fino a marzo 2011, il CARA di Salina Grande, in ragione di una gestione attenta ai percorsi di cura della persona. Un aspetto che si ritiene rilevante ai fini di una maggiore efficacia dei servizi rivolti alla persona, e che ha altresì sempre caratterizzato il centro, è il livello "leggero" del controllo delle uscite e delle entrate nel centro stesso, con maggiore permeabilità della struttura verso l'esterno.

Non risulta definita a livello nazionale una modalità uniforme di relazione sociale, medica e psicologica da adottarsi presso qualsiasi struttura di accoglienza per richiedenti asilo nonché per la segnalazione dai cara al SC dello Sprar per l'individuazione di un'accoglienza per situazioni vulnerabili o comunque per accoglienze successive al riconoscimento di una qualche forma di protezione.

L'assenza di una programmazione territoriale che colleghi i CARA e i progetti SPRAR (o progetti analoghi) fa sì che, salvo iniziative spontanee, lo stesso invio dai Cara nei progetti Sprar avvenga secondo una logica centralizzata che non prevede possibili interazioni a livello territoriale/regionale tra i due sistemi di accoglienza e protezione.

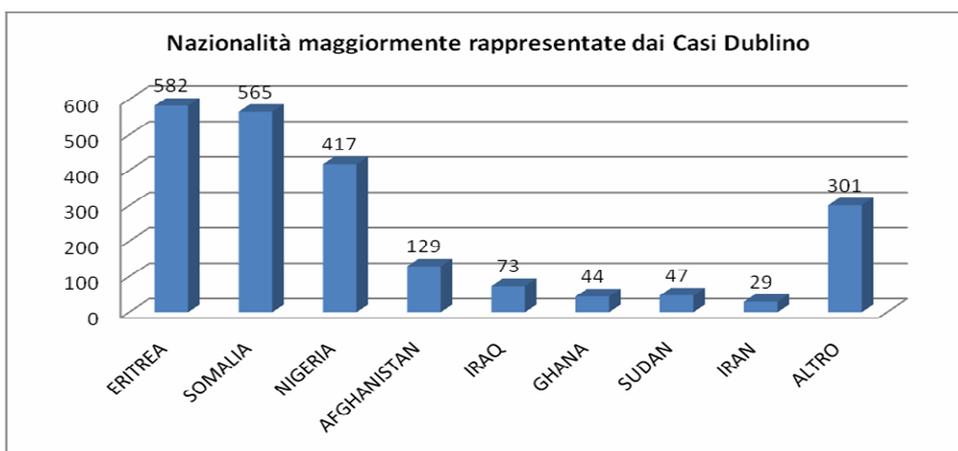
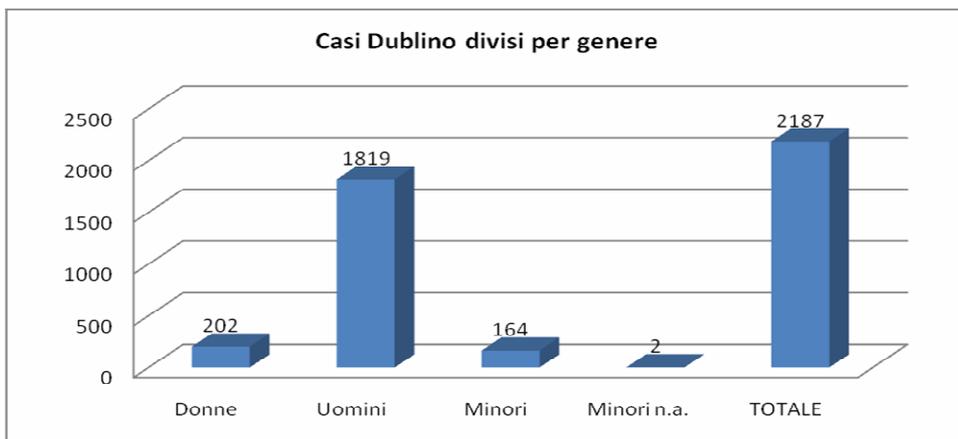
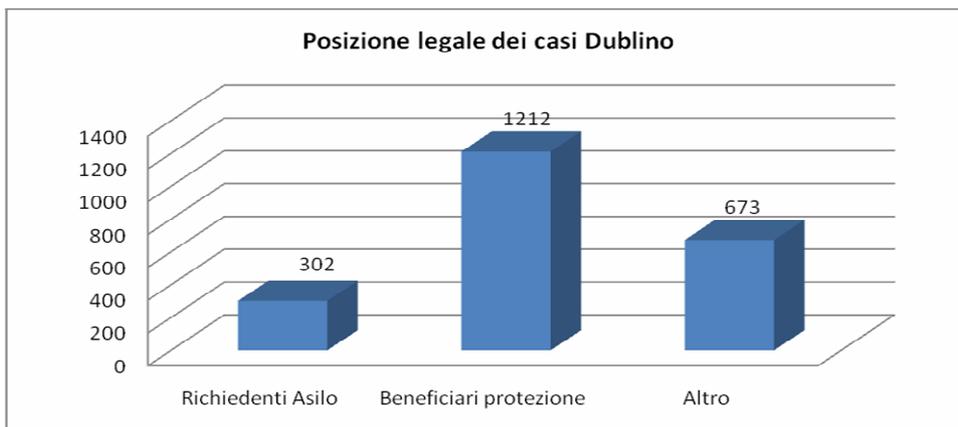
⁶ Va precisato che si è ancora in attesa di dati sul punto da parte delle Autorità centrali

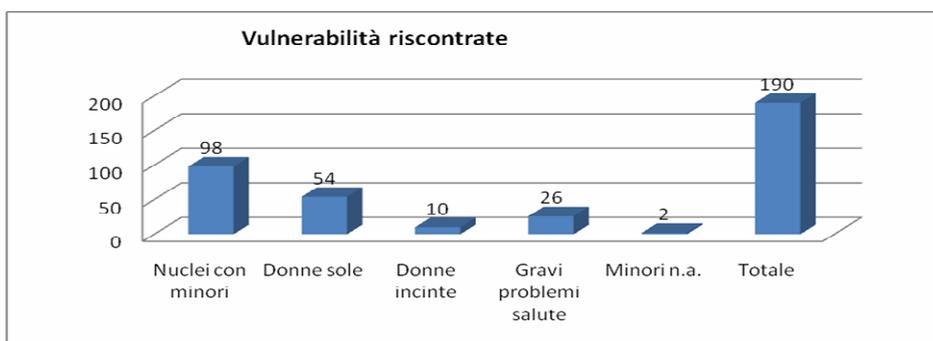
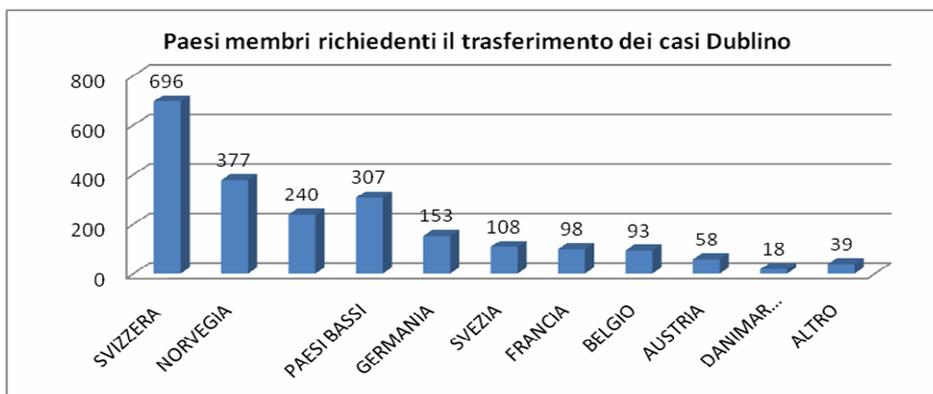
IL RINVIO IN ITALIA DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI TITOLARI DI PROTEZIONE IN APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO DUBLINO

La tematica del rientro in Italia dei richiedenti asilo in applicazione del cd “Regolamento Dublino II” è stata condotta sui 4 valichi aeroportuali di Torino, Bologna, Milano e Torino.

Si evidenzia di seguito quanto emerso dall’analisi dei dati relativi a Roma Fiumicino e Milano Malpensa perché più significativi.

La situazione di Roma Fiumicino





(elaborazione su dati forniti dall'Arciconfraternita del SS. Sacramento e S. Trifone)

L'aspetto più rilevante che emerge riguarda lo status giuridico dei richiedenti asilo che vengono rinvii in Italia. Come risulta possibile vedere la netta maggioranza dei rinvii è costituito da persone cui è stata riconosciuta qualche forma di protezione in Italia, che hanno presentato una nuova istanza di asilo in altro Paese.

A Milano Malpensa si verifica il medesimo fenomeno, pur con punte meno accentuate (67,00% richiedenti e il 26,94% di titolari di protezione, per lo più sussidiaria)

| Malpensa – istanze di asilo e casi Dublino | | |
|--|------------|-------------|
| Anno 2010 | | |
| Prime istanze | 160 | 35% |
| Casi Dublino | 297 | 65% |
| - Richiedenti asilo | 199 | 67,00 % |
| - Rifugiati | 7 | 2,36% |
| - Prot. sussidiaria | 60 | 20,20 % |
| - Prot. umanitaria | 13 | 4,38% |
| - Diniegati/espulsi | 18 | 6,06% |
| Totale | 457 | 100% |

Fonte: Sportello SAF Malpensa.

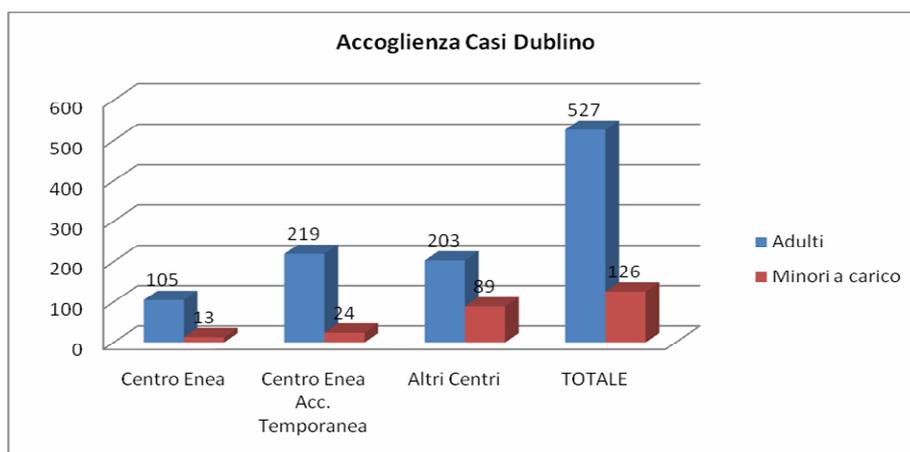
Risulta opportuno evidenziare come, almeno su Milano Malpensa, il dato rappresentato dal rinvio di soggetti denegati o espulsi, pur non irrilevante, risulti modesto.

Il fenomeno sopra illustrato solleva interrogativi relevantissimi (specie se si considera che riguarda persone che hanno probabilmente dimorato in Italia per non meno di un anno) e che godono, in

linea teorica, di un accesso ai diritti sociali a parità di condizioni con il cittadino italiano (D.lgs 25/07, art. 27)

E' ragionevole ipotizzare che tale fenomeno non possa solamente essere spiegato con meccanismi di attrazione verso altri paesi UE in ragione di legami familiari (famiglia allargata) o di comunità e neppure con l'aspettativa, pur diffusa, di accedere a più ampi servizi assistenziali, bensì sia fortemente connesso alla carenza di percorsi di accoglienza immediatamente successivi al riconoscimento della protezione e alla carenza di progetti a medio termine per l'inclusione sociale. Ciò a riprova che una saggia politica sul diritto d'asilo non può limitarsi ad intervenire solo sul versante dell'accoglienza dei richiedenti asilo (obbligo derivante dall'attuazione delle direttive UE in materia) ma deve intervenire a sostenere il processo di inclusione sociale ed economica di coloro cui la Repubblica ha riconosciuto un diritto di protezione.

La pressione esercitata dal flusso di cd. casi Dublino sulla capacità di accoglienza del territorio di Roma impone un notevole sforzo da parte delle Autorità preposte, con particolare riferimento ai casi vulnerabili, in progressivo aumento. Si ritiene che la Prefettura di Roma e l'ente gestore del servizio al valico, insieme alla sede distaccata della Questura all'aeroporto abbiano predisposto delle procedure abbastanza efficaci per la presa in carico immediata dei richiedenti.

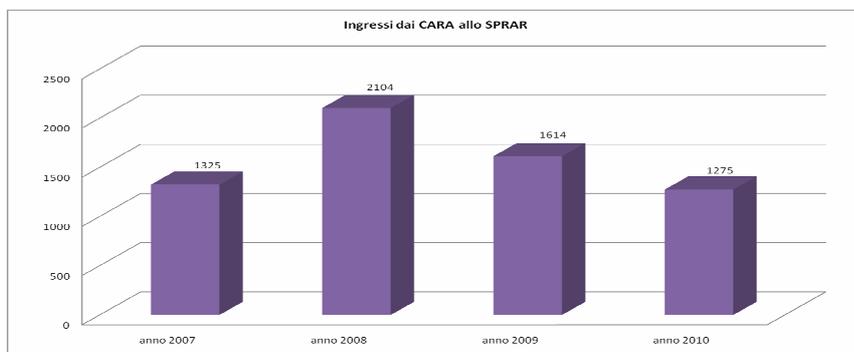
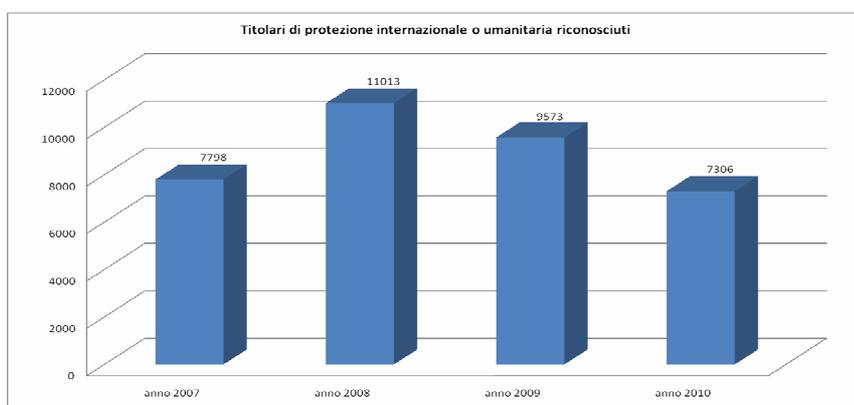


Un'ulteriore strutturazione di servizi efficace che va evidenziata è quella che ha riguardato l'aeroporto di Malpensa, interessato negli anni passati da un flusso di arrivi elevato. Il sistema ha previsto, fino al 2011, una "filiera" di servizi (prima accoglienza, mediazione, invii verso Cara e Sprar fuori Milano), sostenuti dalla Prefettura di Varese con il servizio di accoglienza al valico ed enti di assistenza (Caritas).

I PERCORSI DI ACCOGLIENZA A SUPPORTO DELL'INCLUSIONE SOCIALE

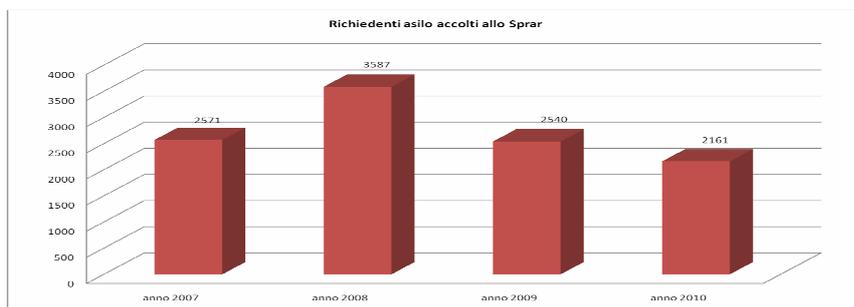
La frammentazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo e l'assenza di rapporti di monitoraggio periodico che permettano di fotografare il sistema dei CARA (modalità di ingresso e di uscite, tempi, percorsi di inserimento sociale etc) rende oltremodo difficile alla domanda se e in che misura vi sia un problema di seconda accoglienza e di carenza di intervento pubblico nel sostegno ai percorsi di integrazione nei confronti dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria. L'analisi effettuata nel corso della ricerca sul funzionamento dei sistemi metropolitani di accoglienza ha permesso senza dubbio di evidenziare come una parte assai elevata (tendenzialmente maggioritaria) della domanda di accoglienza provenga da titolari di protezione in uscita dai CARA che si trovano privi di orientamento sul territorio, privi di risorse economiche e con un bagaglio di conoscenze (in termini di apprendimento della lingua italiana e di acquisizione di competenze da utilizzare per l'inserimento nel mercato del lavoro) estremamente modesto, (nonostante il tempo spesso molto lungo di permanenza nei CARA) talvolta non molto dissimile rispetto a quello posseduto nelle fasi immediatamente successive all'arrivo. E' opinione pressoché unanime di tutti gli operatori degli enti di tutela e degli enti locali interpellati che vi sia uno scarto amplissimo tra la richiesta di accoglienza da parte dei titolari di protezione e la risposta che viene data a tale condizione di bisogno.

E' almeno possibile ipotizzare una dimensione quantitativa di questo scarto analizzando i seguenti dati riferiti al quadriennio 2007-2010 (ovvero ad un arco temporale sufficientemente vasto che permette altresì di ridurre l'ambito di incidenza delle diverse variabili in gioco)

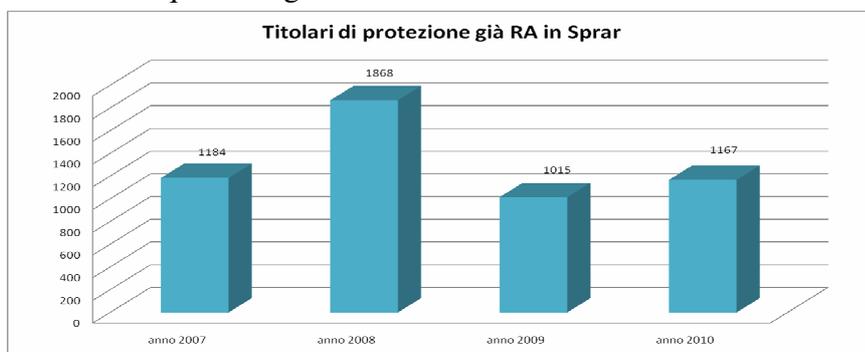


(elaborazione su dati del Servizio Centrale SPRAR)

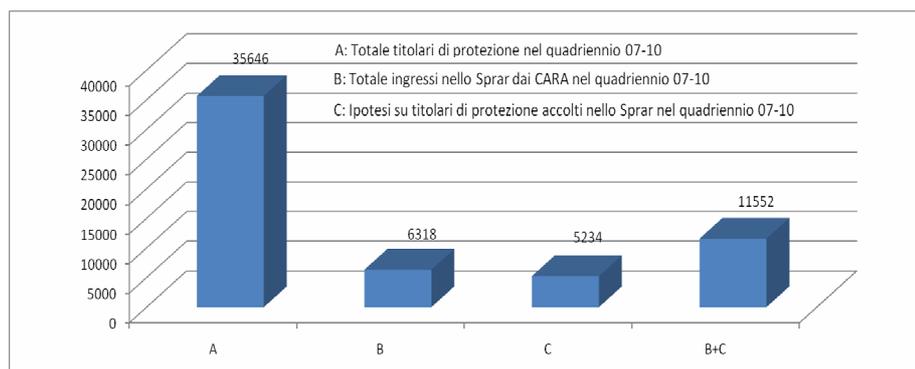
Si consideri dunque il numero di richiedenti asilo accolti nello Sprar



Applicando ai richiedenti asilo un tasso di riconoscimento delle domande di asilo almeno pari alla media, nel quadriennio considerato e ipotizzando ragionevolmente che i medesimi soggetti rimangano in accoglienza nelle strutture SPRAR per completare il percorso di inclusione sociale si evidenzia quanto segue



Si mettano infine a confronto le tabelle:



Al fine di formulare una corretta ipotesi di ricerca sull'esistenza di uno scarto tra bisogni di accoglienza dei titolari di protezione internazionale o umanitaria e effettiva disponibilità di posti è necessario senza dubbio considerare le seguenti tre variabili che incidono nella riduzione dello scarto evidenziato nella tabella:

- 1) L'esistenza di sistemi di accoglienza paralleli al sistema CIRA+ Sprar (cd" centri Morcone", centri aree metropolitane, etc..)

- 2)) Il turnover annuale nei CARA e nello Sprar connesso ai diversi fattori (uscita per integrazione, uscita per decorrenza termini, abbandoni etc)⁷
- 3) Le scelte individuali di accoglienza (affidamento a reti familiari e comunitarie) che inducono il titolare della protezione a non richiedere un'accoglienza alle pubbliche istituzioni (purchè detta scelta sia effettivamente tale e non sia indotta da una condizione di estremo bisogno)

Anche se i fattori sopra indicati (la cui incidenza è rilevante) incidono nella sicura diminuzione dell'ipotizzato scarto tra accoglienze richieste e accoglienze disponibili, è certamente plausibile ritenere che sia elevatissimo il numero di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, specie uomini singoli, che non hanno potuto beneficiare, al termine del percorso di accoglienza come richiedenti asilo, di alcuna misura ulteriore di accoglienza, anche breve, finalizzata a favorire l'integrazione sociale.

⁷ La effettiva incidenza di detta variabile appare modesta se si consideri che il tempo medio di permanenza in un CARA, secondo quanto è stato possibile evidenziare nel corso della ricerca non è inferiore agli otto-dieci mesi, e il tempo di uscita in un progetto SPRAR per integrazione è in media di 11 mesi (fonte: servizio centrale, rapporto 2010)

LA TUTELA GIURISDIZIONALE E LA SUA EFFETTIVITA'

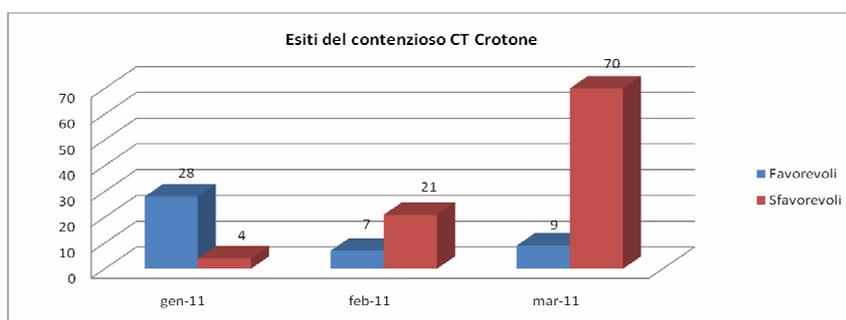
In premessa va evidenziato che la direttiva 2005/85/CE, in particolare, nel tracciare la tutela minima che gli Stati membri sono tenuti a garantire ai richiedenti la protezione internazionale presenti sul proprio territorio, al considerando n. 27 afferma che “è un principio fondamentale del diritto comunitario che le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette ad un **rimedio effettivo** dinanzi a un giudice a norma dell'articolo 234 del trattato”. Principio che, in termini più generali, è contenuto nell'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo rubricato “diritto ad un ricorso effettivo”, nell'art. 24 della Costituzione e nell'art. 39 della direttiva c.d “procedure” che, pur con i limiti di seguito indicati, ha trovato attuazione nell'ordinamento interno con l'art. 35 del D.Lgs 25/2008 rubricato “impugnazione”.

La ricerca si è quindi concentrata sulle principali problematiche, di ordine giuridico e fattuale che possono limitare o ridurre gravemente l'effettività della tutela giurisdizionale.

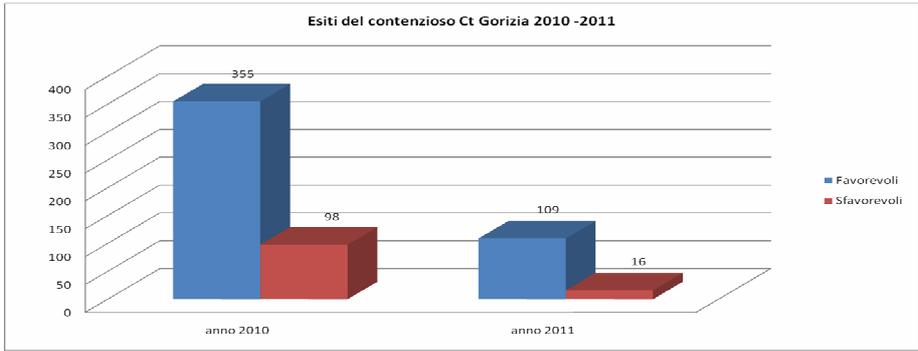
Il primo aspetto su cui l'analisi territoriale si è concentrata è il tasso di accoglimento dei ricorsi. In assenza di dati elaborati dalla Commissione Nazionale su questo aspetto, il reperimento dati è stato oltremodo laborioso e il lavoro di elaborazione dei dati raccolti permette al momento di giungere a delle valutazioni solo molto parziali per tre fondamentali ragioni:

- 1) la mancanza di dati dalle Commissioni territoriali che non sono state interessate alla ricerca
- 2) la non omogeneità dei criteri di classificazione dei dati utilizzati dalle diverse commissioni
- 3) il diverso arco temporale considerato (in alcuni casi il triennio 2008-2009-2010) in altri casi periodi anche di gran lunga più brevi o a cavallo tra le annualità

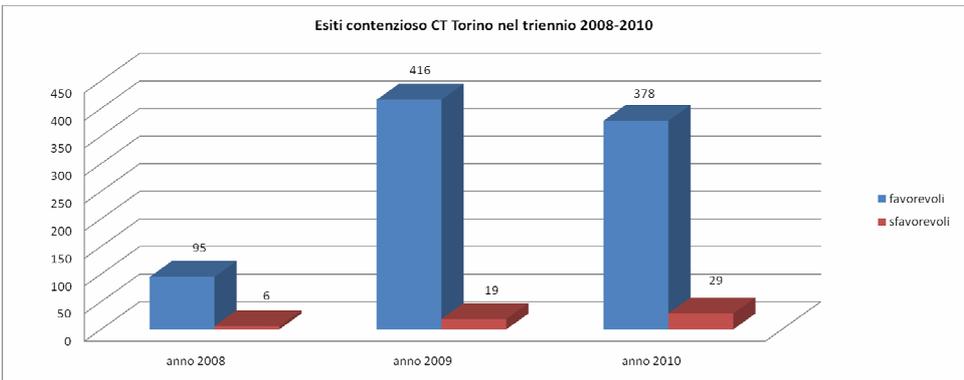
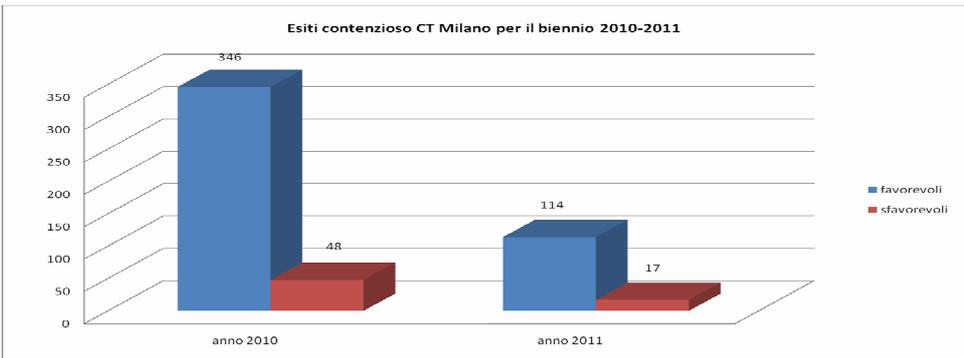
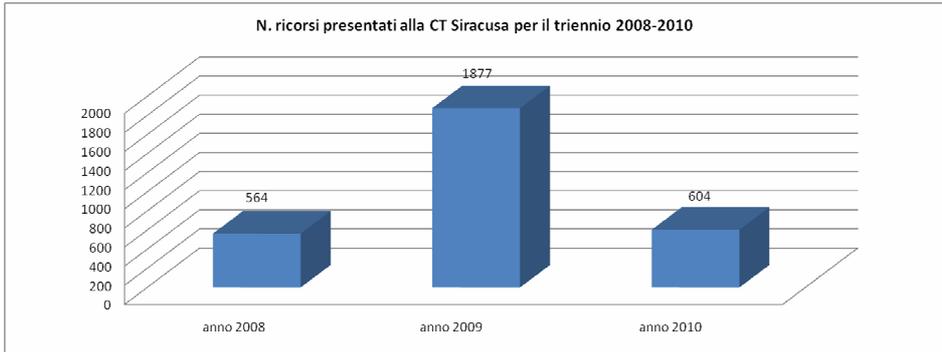
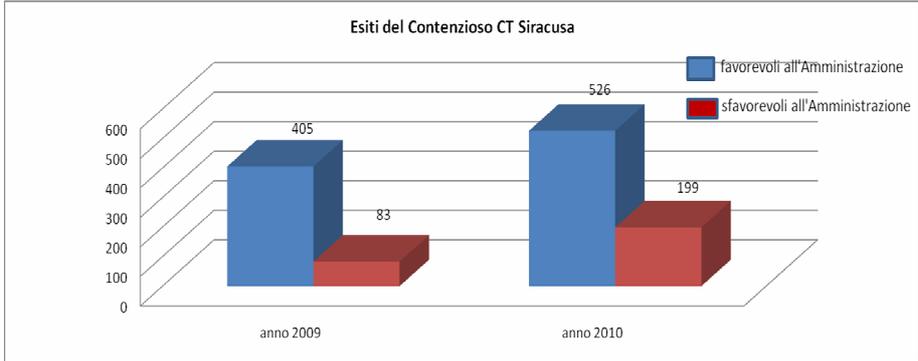
Con i limiti sopra evidenziati (che si auspica possano essere colmati in tempo per la pubblicazione) si evidenziano le tabelle di seguito indicate (elaborazione su dati forniti dalla commissione nazionale)



Si evidenzia che i dati sugli esiti del contenzioso disponibili sono riferiti al solo periodo gennaio-marzo 2011. Si evidenzia altresì che i contenziosi presentati dall'inizio dell'attività della Commissione di Crotona risultano essere 1890



(il dato del 2011 è relativo ai primi 4 mesi dell'anno)





Sugli esiti dei ricorsi relativi alla Commissione di Trapani (Tribunale di Palermo) è anche possibile esaminare i diversi esiti di riconoscimento della protezione, come da tabella.

| Esiti dei ricorsi 2010-2011* | n. | % |
|---|------------|----------------|
| Inammissibili | 3 | 0,60% |
| Rigettati | 228 | 45,97% |
| Rigettati con possibilità di riassunzione | 9 | 1,81% |
| Tot. non riconoscimenti | 240 | 48,39% |
| Negativi con protezione umanitaria | 54 | 10,89% |
| Positivi - rifugiato | 53 | 10,69% |
| Positivi - prot. suss. | 149 | 30,04% |
| Tot. riconoscimenti | 256 | 51,61% |
| Totale generale | 496 | 100,00% |
| * Dati aggiornati al 04.04.2011 | | |

Per quanto attiene un'analisi complessiva sul tasso di accoglimento dei ricorsi in sede giurisdizionale, dall'esame dei dati forniti, e ferme restando le cautele metodologiche sopra evidenziate si può agevolmente rilevare che i richiedenti asilo che nel 2010 hanno ottenuto una forma di protezione in sede giurisdizionale sono racchiusi in una forbice che varia da un minimo del 7% di Torino a un massimo del 51,61% di Trapani (Tribunale di Palermo), con valori intermedi del 12,18% a Milano, del 21,63% a Gorizia (Tribunale di Trieste) e del 27,44% a Siracusa (Tribunale di Catania)

L'incidenza complessiva delle decisioni in sede giurisdizionale sul tasso effettivo di riconoscimento di una protezione internazionale o umanitaria appare pertanto significativo.

Le problematiche evidenziate dalla ricerca sul campo si sono concentrate sui seguenti profili:

- 1) la competenza territoriale e l'effettività e l'efficacia della tutela
- 2) l'accesso al gratuito patrocinio
- 3) Il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno nelle more del procedimento e l'accesso alle misure di accoglienza in pendenza di ricorso

1) Il criterio "bifasico" di individuazione della competenza previsto dalla norma (D.Lgs 25/08 art. 35) appare in ogni caso privilegiare l'Amministrazione piuttosto che dare priorità alla tutela del richiedente individuando il Tribunale competente nel luogo di residenza/domicilio del ricorrente stante la previsione del rito camerale a regolamentazione del procedimento dinanzi al Tribunale medesimo. Il criterio di competenza individuato dalla norma vigente, oltre a determinare oggettive

difficoltà per il richiedente asilo che si trova molto spesso costretto ad adire l'autorità giudiziaria a molti chilometri di distanza dal suo domicilio - con ogni conseguenza negativa sull'effettività ed efficacia del rimedio giurisdizionale - fa peraltro sì che innanzi a pochi Uffici giudiziari si concentrino a volte molte centinaia di ricorsi come nei casi, particolarmente acuti, di Catanzaro e Catania (ma anche Roma). Di conseguenza, il termine di 5 giorni previsto dall'art. 35 D.Lgs 25/2008 per il deposito dell'ordinanza che decide sull'eventuale istanza di sospensiva ed il termine di tre mesi per il deposito della sentenza che definisce il giudizio seppur non perentori, non vengono quasi mai rispettati. Il prodursi di un periodo di settimane o addirittura di qualche mese tra la richiesta e la concessione della sospensiva espone il ricorrente, privo di un permesso di soggiorno (e a volte persino privo di accoglienza) persino al rischio di subire un provvedimento di espulsione.

Si ritiene dunque auspicabile che l'effetto sospensivo automatico torni ad operare in tutte le ipotesi di ricorso giurisdizionale, come del resto era già stato previsto in sede iniziale di attuazione della direttiva, proprio al fine di garantire l'efficacia del mezzo di impugnazione. L'effettività e l'efficacia del rimedio giurisdizionale, nell'attuale formulazione normativa, risulta peraltro limitata dalla previsione che impone ristretti termini di decadenza per la proponibilità dell'azione giudiziaria (30 giorni e 15 giorni nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 D.Lgs 25/08) pena l'inammissibilità della stessa.

2) Una criticità che è emersa come largamente diffusa concerne l'accesso del richiedente asilo all'istituto del gratuito patrocinio a spese dello Stato. In alcuni Consigli dell'Ordine degli avvocati, invero, sono risultate molte basse o comunque estremamente e irragionevolmente variabili nel tempo, le percentuali di accoglimento delle istanze di patrocinio pur in presenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente in capo all'interessato. La problematicità descritta è di evidente rilievo pratico per le enormi ricadute sui diritti e le garanzie fondamentali del singolo a vedersi riconosciuto il "*diritto a un mezzo di impugnazione efficace*".

Dalla ricerca svolta sul campo è emerso che nelle ipotesi in cui opera la sospensione del provvedimento impugnato in via automatica, ovvero nelle ipotesi di concessione della sospensiva, molte Questure non procedono comunque all'attribuzione del titolo di soggiorno in favore del ricorrente per ragioni le più eterogenee che variano da territorio a territorio. A Bologna, ad esempio, il motivo della mancata e tempestiva attribuzione del titolo in pendenza del ricorso è da riconnettere alla tempistica estremamente dilatata delle procedure di stampa e di consegna dei titoli di soggiorno. A Torino invece, pare essere una scelta della Questura in ragione della relativa rapidità con cui il Tribunale di Torino giunge a definire i procedimenti giudiziari. Nelle more del ricorso, quindi, molti richiedenti asilo/ricorrenti soggiornano sul territorio con il solo "cedolino" o addirittura con la sola copia del ricorso. Documentazione che se da un lato garantisce solo in parte il richiedente dall'essere protetto dall'allontanamento, dall'altro è inidonea all'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Si pensi infatti che il richiedente protezione internazionale - già ricorrente - non riuscendo a conseguire il relativo permesso di soggiorno, si vede preclusa la possibilità di svolgere attività lavorativa pur avendone diritto ex art. 11 D.Lgs 140/2005 (essendo decorsi per la maggior parte dei ricorrenti oltre sei mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo) così come è precluso l'accesso ai corsi predisposti dalla regione e alle misure connesse quali stage, borse lavoro, tirocini ecc...

9.

RIFLESSIONI SUL CASO MINEO: UN “MODELLO” DA RIPENSARE?

In ragione della rilevanza assunta dal Centro di accoglienza di Mineo (CT) sul sistema complessivo dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia si è provveduto, in accordo con l'autorità responsabile, ad effettuare uno specifico Focus di approfondimento su tale realtà.

Le considerazioni che seguono sono da considerarsi soggette a modifica ed integrazione in quanto alcuni dati importanti ai fini dell'analisi non sono ancora pervenuti o non sono completi.

Con il decreto n. 16355 del 2 marzo 2011, come integrato dal decreto n. 17132, viene requisito in uso il complesso immobiliare “Residence degli Aranci” sito in contrada Cucinella, a Mineo, fino al 31 dicembre del 2011. Dopo la requisizione non è stata indetta una gara d'appalto per la gestione dei servizi, in quanto la gestione è stata affidata alla Croce Rossa, come previsto dall'art. 3 dell'ordinanza n. 3924, secondo cui il Commissario delegato può attivare le necessarie forme di collaborazione per i profili umanitari e assistenziali con la Croce Rossa italiana, l'Acnur e l'Oim.

La gestione del centro è stata affidata alla Cri fino al 30 giugno 2011. Dopo la requisizione, il centro è stato istituito come Cara/Cda con un decreto del Ministro dell'interno del 30 marzo 2011, che tuttavia non è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, trovandosi ancora all'esame della Corte dei Conti.

Nonostante il succitato decreto faccia esplicito riferimento al Capitolato d'appalto per la gestione dei CARA, anche in relazione agli standard dei servizi da garantire, è stato possibile constatare come la gestione del centro è rimasta finora improntata sull'emergenza, senza l'attivazione strutturata e sistematica dei servizi e degli standard di accoglienza previsti per i CARA.

L'attività del Centro ha preso avvio il 18 marzo 2011 con l'ingresso di un primo gruppo di richiedenti asilo provenienti da altri Cara, tutti uomini singoli. In totale le persone trasferite a Mineo da altri Cara sono state 500.

Nel centro, il 13.05.11 erano presenti **1748 cittadini stranieri**, tutti in procedura d'asilo o in procinto di formalizzare l'istanza

I trasferimenti effettuati dai diversi CARA, successivamente cessati dopo una prima ipotesi di trasferire a Mineo pressoché tutti i richiedenti asilo presenti nei diversi CARA, hanno suscitato viva apprensione e preoccupazione da parte degli enti di tutela in ragione della mancanza di provvedimenti motivati, in difformità a quanto previsto dal D.Lgs 25/08 art. 22. Risulta invero arduo cogliere quale sia stata la ragionevole motivazione posta a fondamento delle decisioni di trasferimento dei richiedenti asilo dagli altra CARA verso Mineo giacché essa non può certo essere rinvenuta nella (pur pubblicamente asserita) necessità di reperire nuovi posti di accoglienza nei CARA al fine di affrontare tempestivamente l'afflusso del 2011, dal momento che il trasferimento in sé non accresce la capacità di accoglienza complessiva del sistema nazionale ed altresì è ben suscettibile di produrre notevoli ritardi nell'iter di esame di domande già altrove incardinate a causa del trasferimento della competenza e degli atti documentali connessi.

Come sopra evidenziato il numero di richiedenti asilo presenti nel centro al 13.05.11 era di 1748 unità. La sotto-commissione della commissione territoriale di Siracusa ha iniziato le audizioni il 19.05.11. Prevedendo un ragionevole numero di audizioni al giorno, che garantisca livelli adeguati

di istruttoria delle domande, il tempo per la conclusione dell'esame delle domande pendenti è di circa un anno..

Le disfunzioni e le carenze riscontrabili nel centro di Mineo potrebbero essere lette quali "inevitabili" fase di assestamento verso una gestione ordinaria di una struttura complessa. Tale ipotesi di lettura dei fatti è stata ritenuta eccessivamente semplificatrice ed in ultima analisi errata da parte dell'equipe di ricerca che ha invece ritenuto che l'attuale situazione del centro di Mineo sia in qualche misura paradigmatica di una situazione generale che investe tutti i grandi centri collettivi per richiedenti asilo aperti in Italia. Sulle ragioni che depongono a favore di un approccio diffuso all'accoglienza, sia nelle situazioni ordinarie che, per quanto possibile, in situazioni di forte pressione⁸, si rinvia alla lettura complessiva della ricerca. Ciò che risulta importante sottolineare nella presente esposizione è come raramente si metta in evidenza che qualora l'Amministrazione centrale intendesse confermare la scelta dell'utilizzo prevalente di grandi strutture contenitore quale asse portante del sistema di accoglienza per richiedenti asilo, l'applicazione dei principi di razionalità dell'agire pubblico, di efficienza dei servizi resi e di contenimento della spesa, dovrebbe portare l'Amministrazione stessa ad adottare un approccio che preveda il potenziamento strutturale dei servizi di natura socio-assistenziale, sanitaria, di formazione ed istruzione del territorio in cui insiste il centro. In altri termini dovrebbe essere previsto un Piano integrato per la programmazione e realizzazione dei servizi comunque connessi al centro, da realizzare di concerto con le amministrazioni locali e con una tempistica definita.

La realtà di Mineo appare paradigmatica nell'evidenziare la totale assenza di alcuna programmazione in tal senso. La locale ASL, priva di risorse aggiuntive, risulta difficilmente in grado di rispondere efficacemente al proprio compito istituzionale di tutela sanitaria della popolazione comunque presente nel territorio, secondo l'approccio universalistico che è patrimonio del nostro sistema sanitario. La situazione appare così precaria che persino la "tessera Stp" di cui all'art. 35 del D.Lgs 286/98 viene rilasciata solo in "casi estremi", per eventuali ospedalizzazioni e visite di secondo livello che non possono essere fatte all'interno del centro. Non v'è alcuna programmazione che preveda il potenziamento dei servizi scolastici del territorio a fronte della nuova utenza (al 13 maggio 2011 risultavano presenti circa 80 minori con famiglie e 40 minori stranieri non accompagnati) e al connesso obbligo di garantire l'accesso ai servizi scolastici, a parità di condizioni con la popolazione residente. Paradossalmente l'Ufficio scolastico provinciale ha soppresso nel corso della presente annualità scolastica (e dopo che il centro era stato aperto) il tempo pieno per la classe corrispondente alla prima elementare dal prossimo anno scolastico, riducendo così le potenzialità della scuola di Mineo! Non è presente un servizio di autobus dalla struttura al centro urbano di Mineo, che dista 10 chilometri, e l'eventuale istituzione dello stesso è stata rinviata a incerti futuri piani ed accordi tra le amministrazioni "interessate". La presenza di quasi duemila persone di origine straniera non in temporaneo transito dovrebbe comportare la strutturazione di servizi di mediazione linguistico-culturale per l'intera rete dei servizi locali, ma di detti interventi come si sarà ben compreso non v'è traccia, ad eccezione del servizio interno di mediazione a cura dell'ente gestore.

L'analisi potrebbe continuare su ogni aspetto degno di doverosa regolazione.

⁸ Alcune esperienze, seppure limitate in estensione temporale e geografica sembrano indicare come, entro certi limiti, anche le situazioni di "emergenza" possono essere affrontate efficacemente attraverso un modello di accoglienza diffusa sul territorio. La più significativa fa riferimento al cd. "modello Ragusa" per indicare il sistema di accoglienza e assistenza - e più in generale la sinergia tra istituzioni e privato sociale - che ha preso avvio nel 2007, accogliendo persone in modo diffuso nel territorio per liberare il CPSA di Pozzallo, e che poi è andato consolidandosi in particolare nel periodo di picco degli sbarchi, tra l'estate del 2008 e la primavera del 2009 con collaborazioni prima informale tra istituzioni ed enti di tutela, poi formalizzato in un protocollo d'intesa. Al suo picco massimo (2008) sono state ospitate in modo diffuso fino a 900 persone nel ragusano (tra Ragusa, Comiso e Vittoria).

Il Patto per la Sicurezza tra la Prefettura di Catania e i comuni del Calatino sottoscritto il 20 marzo 2011 prevede una serie di misure da attuare per garantire la sicurezza relativamente alla questione immigrazione, e contestualmente vengono previste anche una serie di misure riguardanti lo spaccio di droga, la prostituzione, la sicurezza stradale, l'abusivismo edilizio e commerciale. Viene inoltre garantita una procedura agevolata e il diritto di priorità nella presentazione di progetti sulle tematiche oggetto di intervento del PON sicurezza. Si tratta di obiettivi la cui importanza non va sottovalutata, ma che anche ad una prima analisi ben appaiono del tutto "laterali" ad un Piano di ristrutturazione dei servizi locali che, come si è detto, non sussiste affatto.

Non si tratta di fatti nuovi od inediti, bensì di meccanismi che si riproducono con straordinaria somiglianza nei diversi territori e accompagnano da sempre la realtà italiana dei CARA. Se ben si considera nel suo complesso il funzionamento del sistema dei CARA si può agevolmente notare che si tratta pressoché ovunque di "*strutture provvisorie permanenti*". Il paradosso linguistico riflette il paradosso reale di strutture che paiono sempre essere appena sorte in conseguenza di sempre "nuove emergenze"; dette strutture sembrerebbero destinate a vita effimera, salvo scoprire che il decorrere del tempo smentisce sistematicamente detta ipotesi.

Il Centro di Mineo, anche per ragioni legate alla sua ubicazione particolarmente isolata e per il fatto di inserirsi quale corpo estraneo nel già fragile tessuto socio-economico, rappresenta, ad avviso dell'equipe di ricerca, una struttura ad alto rischio di involuzione verso una realtà-ghetto completamente isolata dall'esterno, ed altamente dispersiva al suo interno, dove possono facilmente prodursi gravi fenomeni di marginalità e degrado sociale.